

T-553-92

T-553-92

James Doyle (Sr) & Sons Limited (*Applicant*)James Doyle (Sr) & Sons Limited (*requérante*)

v.

c.

Minister of Fisheries and Oceans (*Respondent*)Ministre des Pêches et Océans (*intimé*)

*INDEXED AS: JAMES DOYLE (SR) & SONS LTD. v. CANADA (MINISTER OF FISHERIES AND OCEANS) (T.D.)*

*RÉPERTORIÉ: JAMES DOYLE (SR) & SONS LTD. c. CANADA (MINISTRE DES PÊCHES ET OCÉANS) (1<sup>re</sup> INST.)*

Trial Division, Reed J.—Halifax, April 14; Vancouver, May 13, 1992.

Section de première instance, juge Reed—Halifax, 14 avril; Vancouver, 13 mai 1992.

*Construction of statutes — Public Works Act, s. 35(1) — Application for declaration SI/82-117, order in council purporting to transfer management and control over harbour and marine facilities at Port-aux-Basques ultra vires authority of Governor in Council under Public Works Act, s. 35(1) to transfer management of any public work or any power, duty or function with respect to any work between ministers — S. 35 applies only to “public works” i.e. physical things or structures subject to construction — SI/82-117 describing transfer as including “150 feet outside the longest projection of each structure on all sides” — Transferred wharves, together with immediately adjacent area required to control use of wharves — Not transferring property at large (harbour), but public works — Within authority under s. 35(1) — SI/82-117 not void for uncertainty — Precision required depending upon statutory instrument’s audience — No confusion among federal ministers or administrators as to facilities covered.*

*Interprétation des lois — Art. 35(1) de la Loi sur les travaux publics — Demande en vue de déclarer le décret TR/82-117, qui visait à transférer la gestion et le contrôle du port et des installations portuaires de Port-aux-Basques, exorbitant du pouvoir conféré au gouverneur en conseil à l’art. 35(1) de la Loi sur les travaux publics de transférer à un autre ministre l’administration de tous ouvrages publics ou les fonctions ou attributions relatives à des ouvrages — L’art. 35 régit exclusivement les «travaux publics», soit les objets et les structures qui font l’objet d’une construction — Le TR/82-117 inclut dans le transfert «150 pieds de l’extérieur de l’extrémité la plus avancée de chaque structure, et ce, de tous les côtés» — Les quais transférés et le terrain adjacent sont nécessaires au contrôle de l’utilisation des quais — Seuls les travaux publics, et non les biens en général, sont transférés — Le transfert relève du pouvoir conféré à l’art. 35(1) — Le TR/82-117 n’est pas nul pour obscurité — La précision nécessaire dépend des personnes auxquelles le texte réglementaire est destiné — Il n’y a eu aucune confusion dans l’esprit des ministres ou des fonctionnaires à l’égard des installations concernées.*

*Public works — Public Works Act, s. 35(1) giving Governor in Council authority to transfer between ministers management of any public work or any power, duty or function with respect to any work between ministers — “Public work” referring to physical things or structures subject to construction — Order in council purporting to transfer management over harbour and marine facilities not ultra vires s. 35(1) authority — Transfer of “150 feet outside the longest projection of each structure on all sides” meaning wharves and adjacent area required to control use of wharves, not property at large.*

*Travaux publics — L’art. 35(1) de la Loi sur les travaux publics confère au gouverneur en conseil le pouvoir de transférer à un autre ministre l’administration de tout ouvrage public ou les fonctions ou attributions relatives à des ouvrages — «Travaux publics» désigne les objets ou les structures qui font l’objet d’une construction — Le décret visant à transférer la gestion et le contrôle d’un port et des installations portuaires n’est pas exorbitant du pouvoir prévu à l’art. 35(1) — Le transfert de «150 pieds de l’extérieur de l’extrémité la plus avancée de chaque structure, et ce, de tous les côtés» vise les quais et le terrain adjacent nécessaire à l’exercice du contrôle de l’utilisation des quais, et non les biens en général.*

This was an application for a declaration that an order in council, SI/82-117, which purported to transfer management and control over the harbour and marine facilities at Port-aux-Basques from the Minister of Transport to the Minister of Fisheries and Oceans, is *ultra vires* the authority provided by *Public Works Act*, subsection 35(1) and is void for uncertainty. Subsection 35(1) provides that the Governor in Council may transfer the management, charge and direction of any public work, or any power, duty, or function with respect to any work between ministers. In 1949 public harbours, wharves, breakwaters, and aids to navigation belonging to Newfoundland

Il s’agit d’une demande en vue de déclarer le décret TR/82-117, qui visait à transférer la gestion et le contrôle du port et des installations maritimes de Port-aux-Basques du ministre des Transports au ministre des Pêches et Océans, exorbitant du pouvoir prévu au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les travaux publics* et nul du fait de son obscurité. Le paragraphe 35(1) prévoit que le gouverneur en conseil peut transférer l’administration, la conduite et la direction de tous ouvrages publics ou les fonctions ou attributions relatives à des ouvrages. En 1949, les ports, les quais, les brise-lames et les balises publics appartenant à Terre-Neuve ont été transférés au gouvernement fédé-

were transferred to the federal government. In 1957 the harbour of Port-aux-Basques was declared to be a public harbour. At that time, the *Government Harbours and Piers Act* provided that harbours, wharves and piers which were the property of Canada were under the control and management of the Minister of Transport. In 1978 the *Fishing and Recreational Harbours Act* was enacted. Section 4 thereof gave the control and administration of harbours to the Minister of Fisheries and Oceans. Section 3 provided that nothing in the Act affected the powers of the Minister of Transport under any other Act, and section 28 repealed section 4 of the *Government Harbours and Piers Act* so that the use, maintenance and ordinary repairs of all harbours, wharves, piers and breakwaters were the responsibility of the Minister of Transport, except those as were pursuant to any other Act under the control and management of any other minister. In 1982 Schedule 1 to the Fishing and Recreational Harbours Regulations was amended by SOR/82-911 to add "All property including facilities" at Channel (Port-aux-Basques) to the list of harbours subject to the Regulations. If such designation was valid, the harbour would thereafter fall under the authority of the Minister responsible for the *Fishing and Recreational Harbours Act*, the Minister of Fisheries and Oceans. Prior to the issuance of SOR/82-911, SI/82-117 was enacted. The Schedule thereto provided that for designated harbours and marine facilities (including Channel), the limits of the property were that area measured 150 feet outside the longest projection of each structure on all sides. 1983 amendments to the *Government Harbours and Piers Act* renamed it the *Public Harbours and Port Facilities Act*, and gave the Minister of Transport the control and management of harbours declared to be public harbours, and port facilities and harbours belonging to Canada other than those under the control and management of any other minister. Every public harbour on the day before the Act came into force was deemed to have been declared a public harbour.

The applicant argued that SI/82-117 was invalid because subsection 35(1) did not authorize the Governor in Council to transfer control over a harbour from one minister to another. Secondly, it was void for uncertainty: the location of "Channel" at Port-aux-Basques was not well known and "All property including facilities" was so broad and general a description as to be impossible to interpret. Additionally, it was argued that SOR/82-911 could not transfer control over the harbour at Port-aux-Basques from the Minister of Transport to the Minister of Fisheries and Oceans because section 3 of the *Fishing and Recreational Harbours Act* specifically states that nothing in that Act applies to or affects any of the powers or duties of the Minister of Transport. Lastly, it was argued that as a public harbour Port-aux-Basques comes under the authority of the Minister of Transport by operation of section 32 of S.C. 1980-81-82-83.

*Held*, the application should be dismissed.

SI/82-117 was not *ultra vires* the authority provided in *Public Works Act*, subsection 35(1). Subsection 35(1) did not authorize the transfer of the control over harbours between

ral. En 1957, le port de Port-aux-Basques a été déclaré port public. À ce moment-là, la *Loi sur les ports et jetées de l'État* prévoyait que les ports, quais et jetées appartenant au Canada relevaient du contrôle et de la gestion du ministre des Transports. En 1978, la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* a été adoptée. L'article 4 prévoyait que les ports relevaient de l'autorité du ministre des Pêches et Océans. L'article 3 prévoyait que rien dans la Loi ne concernait les pouvoirs qu'attribuent au ministre des Transports les lois du Parlement, et l'article 28 abrogeait l'article 4 de la *Loi sur les ports et jetées de l'État*, faisant en sorte que, sauf les ports, quais, jetées et brise-lames placés, conformément à une autre loi du Parlement, sous le contrôle et la direction d'un autre ministre, tous les ports, quais, jetées et brise-lames relevaient du contrôle et de la gestion du ministre des Transports quant à leur usage, à leur entretien et à leurs réparations. En 1982, l'annexe I du *Règlement sur les ports de pêche et de plaisance* a été modifié par le DORS/82-911 afin d'ajouter «toutes les propriétés incluant les installations» de Channel (Port-aux-Basques) à la liste des ports assujettis au Règlement. Si une telle désignation était valide, le port relèverait alors de l'autorité du ministre responsable de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance*, soit le ministre des Pêches et Océans. Avant l'adoption du DORS/82-911, le TR/82-117 a été adopté. Son annexe prévoyait que, pour les ports ou installations maritimes marqués d'un astérisque (dont Channel), la limite de la propriété devait être mesurée à 150 pieds de l'extérieur de l'extrémité la plus avancée de chaque structure, et ce, de tous les côtés. Grâce aux modifications apportées en 1983, la *Loi sur les ports et jetées de l'État* est devenue la *Loi sur les ports et installations de ports publics* et le ministre des Transports s'est vu conférer le contrôle et l'administration des ports déclarés ports publics et des installations portuaires et des ports appartenant au Canada à l'exception de ceux qui étaient sous le contrôle et l'administration d'un autre ministre. Tout port qui, le jour précédent celui de l'entrée en vigueur de la Loi, était un port public, était réputé avoir été déclaré port public.

La requérante a prétendu que le TR/82-117 était nul en raison du paragraphe 35(1) qui n'autorise pas le gouverneur en conseil à transférer le contrôle d'un port d'un ministre à un autre. De plus, il était nul du fait de son obscurité: l'endroit où est situé «Channel» à Port-aux-Basques est peu connu, et l'expression «toutes propriétés incluant les installations» est large et générale à un point tel qu'elle ne peut être interprétée. En outre, la requérante a soutenu que le DORS/82-911 ne pourrait transférer le contrôle du port de Port-aux-Basques du ministre des Transports au ministre des Pêches et Océans parce que l'article 3 de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* précise que rien dans cette Loi ne s'applique ni ne touche aux pouvoirs et aux fonctions du ministre des Transports. Enfin, la requérante a soutenu qu'à titre de port public, Port-aux-Basques relevait du ministre des Transports en vertu de l'article 32 des S.C. 1980-81-82-83.

*Jugement*: la demande devrait être rejetée.

Le TR/82-117 n'est pas exorbitant du pouvoir prévu au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les travaux publics*. Le paragraphe 35(1) n'autorise pas le transfert du contrôle des ports

ministers. Part I of the Act applied to public works and property under the control of the Department of Public Works. Part II, within which subsection 35(1) falls, applies only to "public works" which means physical things or structures that are the subject of construction. Harbours, as opposed to harbour and marine facilities, are not public works. (The respondent argued that subsection 35(1) was not limited to public works because section 2, which limits the application of Part I to public works and property under the control of the Department of Public Works expressly states that the application of Part II is not so limited. That lack of limitation means that Part II will apply to public works that are under the control of any departments and not merely those under the control of the Department of Public Works. Section 2 does not expand the scope of subsection 35(1) so that it applies not only to public works, but also to all property, including all harbours, owned by the federal government.) Public works such as wharves could be transferred from one minister to another pursuant to subsection 35(1). The description of the transfer in SI/82-117 as including "150 feet outside the longest projection of each structure on all sides" would have been pointless unless it was intended that structures (public works), not property at large were being transferred. If a statutory instrument can reasonably be interpreted in such a way that brings it within the scope of the provision pursuant to which it was issued, then it should be so interpreted. Subsection 35(1) states that not only may public works be transferred from the control of one minister to another, but also "any power, duty or function with respect to any work". What was transferred were wharves, together with such immediately adjacent area as is necessary to exercise control over those public works. Without control over the surrounding area the responsible minister would not be able to control the use of the wharves.

SI/82-117 was not void for uncertainty. The same level of precision may not be necessary where a statutory instrument is addressed to ministers and administrators of the relevant legislation as would be required if it were addressed primarily to the public at large. There was no evidence of confusion among the respective ministers or officials as to which facilities were to be administered by whom or what facilities were covered.

*Fishing and Recreational Harbours Act*, section 3 refers only to the powers and duties of the Minister of Transport, not to the geographic scope, i.e. the specific ports, to which those powers and duties pertain. Paragraph 9(a), which gives the Governor in Council power to make regulations describing the fishing or recreational harbours that are under the control and administration of the Minister for the purposes of the Act, was enacted to allow the Governor in Council to designate those ports which were to fall under the authority of the Minister responsible for the *Fishing and Recreational Harbours Act*, regardless of whether or not the harbours had previously been under the control of the Minister of Transport. The amendment to section 4 of the *Government Harbours and Piers Act* provides that the Minister of Transport's authority over harbours exists only to the extent that such harbours are not pursuant to any other Act under the control and management of any other minister. A designation by the Governor in Council pursuant

entre ministres. La Partie I de cette Loi s'applique aux travaux publics et aux biens qui relèvent du ministère des Travaux publics. La Partie II, de laquelle le paragraphe 35(1) relève, régit exclusivement les «travaux publics», ce qui désigne les objets et les structures qui font l'objet d'une construction. Les ports, par opposition aux ports et installations maritimes, ne sont pas des travaux publics. (L'intimé a soutenu que le paragraphe 35(1) ne se limitait pas aux travaux publics puisque l'article 2, qui limite l'application de la Partie I aux travaux publics et aux biens qui relèvent du ministère des Travaux publics, énonce expressément que la Partie II n'est pas limitée dans son application. Cette latitude signifie que la Partie II vise les travaux publics relevant de tous les ministères et non seulement du ministère des Travaux publics. L'article 2 n'élargit pas la portée du paragraphe 35(1) de façon à ce que celui-ci s'applique, outre aux travaux publics, à tous les biens, dont tous les ports appartenant au gouvernement fédéral.) Les travaux publics, tels les quais, peuvent être transférés d'un ministre à un autre en vertu du paragraphe 35(1). Il n'y aurait eu aucune raison d'inclure, dans le transfert prévu dans le TR/82-117, «150 pieds de l'extérieur de l'extrémité la plus avancée de chaque structure, et ce, de tous les côtés» si on ne souhaitait pas que les structures (les travaux publics), et non les biens en général, soient transférés. Lorsqu'il est raisonnable d'interpréter un texte réglementaire de façon à ce qu'il relève de la disposition conformément à laquelle il a été pris, il convient alors de l'interpréter ainsi. Le paragraphe 35(1) énonce qu'outre le contrôle des travaux publics, celui «[d]es attributions relatives à des ouvrages» peut être transféré d'un ministre à un autre. Le transfert touchait des quais et le terrain adjacent nécessaire à l'exercice du contrôle de ces travaux publics. Sans le contrôle des lieux environnants, le ministre responsable serait incapable de contrôler l'usage des quais.

Le TR/82-117 n'est pas nul pour obscurité. Le texte réglementaire ne requiert pas le même degré de précision lorsqu'il est destiné aux ministres et aux fonctionnaires qui administrent les lois et règlements pertinents que s'il s'adressait principalement au grand public. Rien ne prouve qu'il y ait jamais eu confusion, dans l'esprit des ministres ou des fonctionnaires respectifs, à l'égard des installations qu'ils devaient administrer ou de celles qui étaient concernées.

L'article 3 de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* vise les seuls pouvoirs et fonctions du ministre des Transports, et non pas l'espace géographique, soit les ports particuliers auxquels se rapportent ces pouvoirs et fonctions. L'alinéa 9a), qui confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements pour décrire les ports de pêche ou de plaisance relevant de l'autorité du ministre aux fins de la Loi, a été adopté afin de permettre au gouverneur en conseil de désigner les ports qui relèveraient du ministre responsable de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance*, peu importe que les ports aient antérieurement été du ressort du ministre des Transports. La modification apportée à l'article 4 de la *Loi sur les ports et jetées de l'État* prévoit que le contrôle des ports dévolu au ministre des Transports n'existe que dans la mesure où ces ports ne sont pas placés, conformément à une autre loi du Parlement, sous le contrôle et la direction d'un autre ministre. Si le gouverneur en conseil procédait à une désignation confor-

to paragraph 9(a) would place the harbour at Port-aux-Basques under the control of another minister pursuant to that Act.

The authority given to the Minister of Transport as a result of a harbour having been declared to be a public harbour only extends to the appointment and control of harbour masters as well as to the establishing of fees for the use of the harbour and the implementation of provisions respecting the use of the harbour. These provisions are not inconsistent with control of the wharves by another minister.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to amend the National Harbours Board Act, the Government Harbours and Piers Act, the Harbour Commissions Act, the Canada Shipping Act and the Fishing and Recreational Harbours Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 121, ss. 18, 32.

*Canada Shipping Act*, R.S.C. 1952, c. 29, s. 600.

*Canada Shipping Act*, R.S.C. 1970, c. S-9 [now R.S.C., 1985, c. S-9.]

*Fishing and Recreational Harbours Act*, S.C. 1977-78, c. 30, ss. 2, 3, 4, 8, 9 (as am. by S.C. 1984, c. 40, s. 30), 27, 28.

*Fishing and Recreational Harbours Regulations*, SOR/78-767, Schedule I (as am. by SOR/82-911).

*Newfoundland Act*, 12-13 Geo. VI, c. 22 (U.K.) (as am. by *Canada Act* 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act*, 1982, Item 21) [R.S.C., 1985, Appendix No. 32], s. 33.

Proclamation declaring Port aux Basques, Newfoundland, to be a public harbour, SOR/58-21.

*Public Harbours and Port Facilities Act*, R.S.C. 1952, c. 135, ss. 1 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 121, s. 18), 2 (as am. *idem*), 3 (as am. *idem*), 3.1 (as am. *idem*), 4 (as am. *idem*), 5 (as am. *idem*).

*Public Harbours and Port Facilities Act*, R.S.C., 1985, c. P-29, s. 8(4).

*Public Works Act*, R.S.C. 1970, c. P-38, ss. 2, 35(1).

*Public Works Act*, R.S.C., 1985, c. P-38, s. 36(1).

Transfer from the Minister of Transport to the Minister of Fisheries and Oceans, the Management, Charge and Direction of Certain Harbours and Marine Facilities Under the Act, SI/82-117.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### REFERRED TO:

*The King v. Dubois*, [1935] S.C.R. 378; [1935] 3 D.L.R. 209; *Wolfe v. The King* (1921), 63 S.C.R. 141; 63 D.L.R. 647; *The King v. Lefrançois* (1908), 40 S.C.R. 431; 5 E.L.R. 268; *In re Hassard and Corporation of the City of Toronto* (1908), 16 O.L.R. 500 (Div. Ct.).

mément à l'alinéa 9a), le port de Port-aux-Basques relèverait, conformément à cette Loi, de l'autorité d'un autre ministre.

Le pouvoir conféré au ministre des Transports à la suite d'une déclaration faisant d'un port un port public ne s'étend qu'à la nomination et à la direction des capitaines de ports, à l'établissement de droits concernant l'utilisation du port et à la mise en place de dispositions relatives à cette utilisation. Ces dispositions ne sont pas incompatibles avec le contrôle des quais conférés à un autre ministre.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

La Loi modifiant la Loi sur le Conseil des ports nationaux, la Loi sur les ports et jetées de l'État, la Loi sur les Commissions de port, la Loi sur la marine marchande du Canada et la Loi sur les ports de pêche et de plaisance, S.C. 1980-81-82-83, ch. 121, art. 18, 32.

*Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1952, ch. 29, art. 600.

*Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1970, ch. S-9 [maintenant L.R.C. (1985), ch. S-9].

*Loi sur les ports de pêche et de plaisance*, S.C. 1977-78, ch. 30, art. 2, 3, 4, 8, 9 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, ch. 47, art. 53, annexe II, item 10; 1984, ch. 40, art. 30), 27, 28.

*Loi sur les ports et jetées de l'État*, S.R.C. 1952, ch. 135, art. 1 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, ch. 121, art. 18), 2 (mod., *idem*), 3 (mod., *idem*), 3.1 (mod., *idem*), 4 (mod., *idem*), 5 (mod., *idem*).

*Loi sur les ports et installations portuaires publics*, L.R.C. (1985), ch. P-29, art. 8(4).

*Loi sur les travaux publics*, S.R.C. 1970, ch. P-38, art. 2, 35(1).

*Loi sur les travaux publics*, L.R.C. (1985), ch. P-38, art. 36(1).

*Loi sur Terre-Neuve*, 12-13 Geo. VI, ch. 22 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 21 [L.R.C. (1985), appendice n° 32], art. 33.

Proclamation déclarant Port-aux-Basques (Terre-Neuve), port public, DORS/58-21.

*Règlement sur les ports de pêche et de plaisance*, DORS/78-767, annexe I (mod. par DORS/82-911).

Transfert de l'administration, la conduite et la direction de certains ports et installations maritimes du ministre des Transports en vertu de la Loi sur les ports et jetées de l'État au ministre des Pêches et Océans, TR/82-117.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS CITÉES:

*The King v. Dubois*, [1935] R.C.S. 378; [1935] 3 D.L.R. 209; *Wolfe v. The King* (1921), 63 R.C.S. 141; 63 D.L.R. 647; *The King v. Lefrançois* (1908), 40 R.C.S. 431; 5 E.L.R. 268; *In re Hassard and Corporation of the City of Toronto* (1908), 16 O.L.R. 500 (C. div.).

## CONSIDERED:

*McKay et al. v. The Queen*, [1965] S.C.R. 798; (1965), 53 D.L.R. (2d) 532; *Heppner v. Province of Alberta* (1977), 6 A.R. 154; 80 D.L.R. (3d) 112; 4 Alta. L.R. 139 (S.C. App. Div.).

APPLICATION for a declaration that order in council SI/82-117 is *ultra vires*. Application dismissed.

## COUNSEL:

*Joseph S. Hutchings* for applicant.  
*John J. Ashley* for respondent.

## SOLICITORS:

*Poole, Althouse, Clarke, Thompson & Thomas*,  
Corner Brook, Newfoundland, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respon-  
dent.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

REED J.: The applicant seeks a declaration that SI/82-117, an order in council which purportedly transferred management and control over the harbour and marine facilities at Port-aux-Basques from the Minister of Transport to the Minister of Fisheries and Oceans, is void and of no effect. It is argued that that order in council is *ultra vires* the authority provided by subsection 35(1) of the *Public Works Act*, R.S.C. 1970, c. P-38 (now subsection 36(1) of R.S.C., 1985, c. P-38). In addition, it is argued that SI/82-117 is void for uncertainty. These issues were set down for hearing by order of Mr. Justice Rouleau dated February 18, 1992.

The applicant's interest in seeking such declaration arises out of a refusal by the Minister of Fisheries and Oceans to provide the applicant with a licence to off-load fish at the wharf facilities in Port-aux-Basques. The applicant had been granted such permission in previous years.

Legislative History

It is necessary to consider SI/82-117 in the context of the legislative history surrounding it. In 1949 with the union of Newfoundland and Canada, certain pub-

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*McKay et al. v. The Queen*, [1965] R.C.S. 798; (1965), 53 D.L.R. (2d) 532; *Heppner v. Province of Alberta* (1977), 6 A.R. 154; 80 D.L.R. (3d) 112; 4 Alta. L.R. 139 (C.S., div. app.)

DEMANDE visant à ce que le décret TR/82-117 soit déclaré *ultra vires*. Demande rejetée.

## AVOCATS:

*Joseph S. Hutchings* pour la requérante.  
*John J. Ashley* pour l'intimé.

## PROCUREURS:

*Poole, Althouse, Clarke, Thompson & Thomas*,  
Corner Brook (Terre-Neuve), pour la requérante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'in-  
timé.

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

LE JUGE REED: La requérante demande que le décret TR/82-117, qui visait à transférer la gestion et le contrôle du port et des installations maritimes de Port-aux-Basques du ministre des Transports au ministre des Pêches et Océans, soit déclaré nul et sans effet. La requérante soutient que le décret est exorbitant du pouvoir prévu au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les travaux publics*, S.R.C. 1970, ch. P-38 (maintenant le paragraphe 36(1) des L.R.C. (1985), ch. P-38). En outre, selon la requérante, le TR/82-117 est nul du fait de son obscurité. Ces questions ont été inscrites pour audition dans une ordonnance rendue le 18 février 1992 par le juge Rouleau.

L'intérêt de la requérante à demander un tel jugement déclaratoire est né du refus du ministre des Pêches et Océans de lui délivrer un permis lui permettant de décharger du poisson au port de Port-aux-Basques. La requérante avait reçu cette autorisation pour les années passées.

Historique législatif

Le TR/82-117 doit être examiné dans le contexte de l'historique législatif l'entourant. En 1949, l'union de Terre-Neuve au Canada a entraîné le transfert de

lic works and property were transferred to the federal government:<sup>1</sup>

33. The following public works and property of Newfoundland shall become the property of Canada when the service concerned is taken over by Canada, subject to any trusts existing in respect thereof, and to any interest other than that of Newfoundland in the same, namely,

(a) the Newfoundland Railway, including rights of way, wharves, drydocks, and other real property, rolling stock, equipment, ships, and other personal property;

(b) the Newfoundland Airport at Gander, including buildings and equipment, together with any other property used for the operation of the Airport;

(c) the Newfoundland Hotel and equipment;

(d) public harbours, wharves, break-waters, and aids to navigation;

On December 13, 1957, pursuant to section 600 of the *Canada Shipping Act*,<sup>2</sup> the harbour of Port-aux-Basques was declared by SOR/58-21 to be a public harbour:

... WHEREAS it is expedient and Our Privy Council for Canada has advised that the harbour of Port aux Basques, in the Province of Newfoundland, be declared a public harbour, the limits of which shall be defined as follows:

All tidal waters of Port aux Basques west of Longitude 59° 07'W. and north of Latitude 47° 34'N.

NOW KNOW YE that We, by and with the advice of Our Privy Council for Canada, do by this Our Proclamation declare the said harbour of Port aux Basques to be a public harbour, the limits of which shall be as hereinbefore defined.

At that time, the *Government Harbours and Piers Act*,<sup>3</sup> provided, subject to some exceptions,<sup>4</sup> that harbours, wharves and piers which were the property of Canada were under the control and management of the Minister of Transport:

2. In this Act, "Minister" means the Minister of Transport.

3. Nothing in this Act applies to any harbour under the administration, management and control of the National

<sup>1</sup> *British North America Act, 1949*, now entitled *Newfoundland Act*, 12-13 Geo. VI, c. 22 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 21) [R.S.C., 1985, Appendix No. 32].

<sup>2</sup> R.S.C. 1952, c. 29.

<sup>3</sup> R.S.C. 1952, c. 135.

<sup>4</sup> The exceptions are not relevant for present purposes.

certain ouvrages et biens publics au gouvernement fédéral<sup>1</sup>:

33. Les ouvrages et biens publics de Terre-Neuve énumérés ci-après deviendront la propriété du Canada lorsque ce dernier absorbera le service dont il s'agit, sous réserve de toutes fiducies à leur égard et de tout intérêt autre que celui que Terre-Neuve pourrait avoir dans lesdits ouvrages et biens publics, savoir:

(a) Le chemin de fer de Terre-Neuve, y compris les droits de passage, quais, cales sèches et autres biens immeubles, le matériel roulant, l'outillage, les navires et autres biens meubles;

(b) L'aéroport de Terre-Neuve, à Gander, y compris les bâtiments et l'outillage, ainsi que tous les autres biens servant à l'exploitation de l'aéroport;

(c) Le *Newfoundland Hotel* et son matériel;

(d) Les ports, quais, brise-lames et balises de l'État;

Le 13 décembre 1957, en application de l'article 600 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*<sup>2</sup>, le port de Port-aux-Basques a été déclaré port public par le DORS/58-21:

Vu le fait que Notre Conseil privé pour le Canada a reconnu l'opportunité et recommandé de déclarer port public le port de Port-aux-Basques, dans la province de Terre-Neuve, dont les limites sont définies ainsi qu'il suit:

Toutes les eaux de marées de Port-aux-Basques à l'ouest du 59° 07' de longitude ouest et au nord du 47° 34' de latitude nord:

SACHEZ DONC MAINTENANT que de et par l'avis de Notre Conseil privé pour le Canada, Nous déclarons par Notre présente proclamation que ledit port de Port-aux-Basques est un port public, dont les limites sont définies ci-dessus.

À ce moment-là, la *Loi sur les ports et jetées de l'État*<sup>3</sup> prévoyait, sous réserve de certaines exceptions<sup>4</sup>, que les ports, quais et jetées appartenant au Canada relevaient du contrôle et de la gestion du ministre des Transports:

2. Dans la présente loi, l'expression «Ministre» signifie le ministre des Transports.

3. La présente loi ne s'applique à aucun port placé sous l'administration, la gestion et le contrôle du Conseil des ports

<sup>1</sup> *Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 1949*, maintenant intitulé *Loi sur Terre-Neuve*, 12-13 Geo. VI, ch. 22 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 21) [L.R.C. (1985), appendix n° 32].

<sup>2</sup> S.R.C. 1952, ch. 29.

<sup>3</sup> S.R.C. 1952, ch. 135.

<sup>4</sup> Ces exceptions ne sont pas pertinentes en l'espèce.

Harbours Board or of any commissioners appointed under any Act of the Parliament of Canada.

4. Except such wharfs, piers and breakwaters as are on or connected with canals, the use, maintenance and ordinary repairs of all harbours, wharfs, piers and breakwaters constructed or completed at the expense of Canada, or in any way the property of Canada, and the making and enforcing of regulations concerning such use, maintenance and ordinary repairs, and the collection of tolls and dues for such use, shall be under the control and management of the Minister.

5. Such construction and repairs and the works connected therewith, other than maintenance and ordinary repairs, shall be under the control and direction of the Minister of Public Works.

This situation essentially remained unchanged until the *Fishing and Recreational Harbours Act* was enacted in 1978.<sup>5</sup> The relevant provisions of that Act state:

3. Nothing in this Act applies to or affects

(a) any harbour, works or property under the jurisdiction of the National Harbours Board or of any harbour Commission established under any Act of Parliament;

(b) any harbour, wharf, pier or breakwater under the control and management of any member of the Queen's Privy Council for Canada other than the Minister; or

(c) any of the powers or duties of the Minister of Transport or the Minister of Public Works under any other Act of Parliament or regulations made pursuant thereto.

4. The use, management and maintenance of every scheduled harbour, the enforcement of regulations relating thereto and the collection of charges for the use of every scheduled harbour are under the control and administration of the Minister [assumed for present purposes to be the Minister of Fisheries and Oceans].<sup>6</sup>

8. The Minister [of Fisheries and Oceans] may, subject to the regulations,

(a) lease any scheduled harbour or any part thereof to any persons;

(b) grant a licence to any person for the use of any scheduled harbour or any part thereof; and

(c) enter into an agreement with the government of any province or any agency thereof for the occupancy and use of any scheduled harbour or any part thereof.

<sup>5</sup> S.C. 1977-78, c. 30.

<sup>6</sup> S. 2 provides:

2. . . .

"Minister" means such member of the Queen's Privy Council for Canada as is designated by the Governor in Council to act as the Minister for the purposes of this Act.

nationaux ou de commissaires nommés en vertu de quelque loi du Parlement du Canada.

4. Sauf les quais, jetées et brise-lames situés sur des canaux ou s'y rattachant, tous les ports, quais, jetées et brise-lames construits ou terminés aux frais du Canada ou qui appartiennent de quelque manière au Canada relèvent du contrôle et de la gestion du Ministre quant à leur usage, à leur entretien et à leurs réparations ordinaires, ainsi qu'en ce qui concerne l'établissement et la mise en vigueur de règlements relatifs à cet usage, à cet entretien et à ces réparations ordinaires, et la perception des droits et péages pour cet usage.

5. Cette construction et ces réparations, ainsi que les travaux qui s'y rattachent, autres que les travaux d'entretien et de réparations ordinaires, relèvent du contrôle et de la direction du ministre des Travaux publics.

La situation est essentiellement demeurée la même jusqu'à l'adoption de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* en 1978<sup>5</sup>. Les dispositions pertinentes de cette Loi énoncent ce qui suit:

3. La présente loi ne concerne

a) ni les ports, ouvrages ou biens relevant du Conseil des ports nationaux ou de commissions de ports constituées en vertu d'une loi du Parlement;

b) ni les ports, quais, appontements, jetées ou brise-lames placés sous l'autorité d'un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada autre que le Ministre;

c) ni les pouvoirs ou fonctions qu'attribuent au ministre des Transports ou à celui des Travaux publics les lois du Parlement ou leurs règlements d'application.

4. L'utilisation, la gestion et l'entretien des ports inscrits sont sous l'autorité du Ministre, qui veille à l'application des règlements et à la perception des droits relatifs à cette utilisation. [Pour les fins de l'espèce, on présume qu'il s'agit du ministre des Pêches et Océans<sup>6</sup>.]

8. Sous réserves des règlements, le Ministre peut, pour tout ou partie d'un port inscrit,

a) consentir un bail;

b) délivrer un permis d'exploitation;

c) conclure, avec un gouvernement ou un organisme provincial, un accord d'occupation et d'exploitation.

<sup>5</sup> S.C. 1977-78, ch. 30.

<sup>6</sup> L'art. 2 porte que:

2. . . .

«Ministre» désigne le membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada chargé, par le gouverneur en conseil, de l'application de la présente loi.

### 9. The Governor in Council may make regulations

(a) prescribing schedules naming and delimiting or describing the fishing or recreational harbours that are under the control and administration of the Minister for the purposes of this Act;

(b) for the maintenance of order and the safety of persons and property at any scheduled harbour;

(c) not inconsistent with any other Act of Parliament or regulations made thereunder, for the control of mooring, berthing, loading and discharging of vessels at any scheduled harbour;

(d) not inconsistent with any other Act of Parliament or regulations made thereunder, for the control of pollution at any scheduled harbour;

(e) prescribing standards for the accommodation and services provided or to be provided at any scheduled harbour;

(f) prescribing charges for the use of any scheduled harbour;

(g) prescribing the duties or functions of persons appointed or designated under this or any other Act of Parliament to supervise or manage any fishing or recreational harbour to which this Act applies;

27. (1) Every person appointed or designated to perform the duties or functions of a wharfinger pursuant to section 6 of the *Government Harbours and Piers Act* and who is employed in that capacity upon the coming into force of this Act at any fishing or recreational harbour to which this Act applies continues to act in that capacity in respect of that harbour until the termination of his appointment or designation by the Minister, subject to such alteration or variation of his duties or functions as the Minister may direct or as may be prescribed by regulations made under this Act.

(2) For the purposes of this Act, the Minister may appoint and fix the remuneration of such officers or employees as he thinks proper for the operation, administration and management of any scheduled harbours, and the officers or employees so appointed shall perform such duties or functions as the Minister may direct or as may be prescribed by regulations made under this Act.

28. Section 4 of the *Government Harbours and Piers Act* is repealed and the following substituted therefor:

«4. Except such wharfs, piers and breakwaters as are on or connected with canals, and such harbours, wharfs, piers and breakwaters as are, pursuant to any other Act of Parliament, under the control and management of any other member of the Queen's Privy Council for Canada, the use, maintenance and ordinary repairs of all harbours, wharfs, piers and breakwaters constructed or completed at the expense of Canada, or in any way the property of Canada, and the making and enforcing of regulations concerning such use, maintenance and ordinary repairs, and the collection of tolls and dues for such use, are under the control and management of the Minister [the Minister of Transport].» [Underlining added.]

### 9. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) prescrivant les annexes pour nommer, délimiter ou décrire les ports de pêche ou de plaisance relevant de l'autorité du Ministre aux fins de la présente loi;

b) concernant le maintien de l'ordre et la sécurité des personnes et des biens dans les ports inscrits;

c) concernant le contrôle, dans la mesure compatible avec les autres lois du Parlement ou leurs règlements d'application, de l'amarrage, de l'accostage, du déchargement ou du chargement des navires dans les ports inscrits;

d) concernant le contrôle, dans la mesure compatible avec les autres lois du Parlement ou leurs règlements d'application, de la pollution dans les ports inscrits;

e) concernant la fixation de normes relatives aux moyens d'accueil en place ou prévus dans les ports inscrits;

f) prescrivant les droits d'utilisation pour les ports inscrits;

g) prescrivant les fonctions des personnes nommées ou désignées en vertu d'une loi du Parlement, notamment la présente, pour surveiller ou administrer les ports de pêche ou de plaisance visés par la présente loi;

27. (1) Les personnes occupant, conformément à l'article 6 de la *Loi sur les ports et jetées de l'État*, le poste de gardien de quai, à l'entrée en vigueur de la présente loi, dans un port de pêche ou de plaisance visé par la présente loi, conservent leurs fonctions jusqu'à ce que le Ministre y mette fin, sous réserve des modifications apportées à leurs attributions sur directive du Ministre ou par règlement établi en vertu de la présente loi.

(2) Le Ministre peut nommer, aux fins de la présente loi, les fonctionnaires et employés qu'il juge nécessaires pour la direction, l'administration ou la gérance des ports inscrits et fixer leur rémunération; ces personnes accomplissent les tâches que leur confère le Ministre ou qui peuvent être prescrites par les règlements d'application de la présente loi.

28. L'article 4 de la *Loi sur les ports et jetées de l'État* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«4. Sauf les quais, jetées et brise-lames situés sur des canaux ou s'y rattachant, ou les ports, quais, jetées et brise-lames placés, conformément à une autre loi du Parlement, sous le contrôle et la direction d'un autre membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada, tous les ports, quais, jetées et brise-lames construits ou terminés aux frais du Canada ou qui appartiennent au Canada relèvent du contrôle et de la gestion du Ministre [le ministre des Transports] quant à leur usage, à leur entretien et à leurs réparations ordinaires, ainsi qu'en ce qui concerne l'établissement et le mise en vigueur de règlements relatifs à cet usage, à cet entretien et à ces réparations ordinaires, et la perception des droits et péages pour cet usage.» [C'est moi qui souligne.]

SOR/82-911 Issued Pursuant to *Fishing and Recreational Harbours Act*

On October 8, 1982, SOR/82-911 [*Fishing and Recreational Harbours Regulations*, SOR/78-767, Schedule I] was issued pursuant to section 9 of the *Fishing and Recreational Harbours Act*.<sup>7</sup> This named Channel (Port-aux-Basques) in the federal electoral constituency of Burin-St. George's as one of the harbours listed in Schedule I of the Regulations. If such designation is valid the harbour would thereafter fall under the authority of the Minister responsible for that *Fishing and Recreational Harbours Act*. As has been noted, it is assumed that this would be the Minister of Fisheries and Oceans.

SI/82-117 Issued Pursuant to *Public Works Act*

Prior to the issuance of SOR/82-911, on May 20, 1982, SI/82-117 purported to transfer control and management over the harbour and marine facilities of Port-aux-Basques from the Minister of Transport to the Minister of Fisheries and Oceans. This was effected pursuant to subsection 35(1) of the *Public Works Act*, R.S.C. 1970, c. P-38, Part II. That provision provided:

35. (1) The Governor in Council may at any time transfer the management, charge and direction of any public work, or any power, duty, or function with respect to any work or class of works, whether public or private, that is assigned to or vested by statute in any minister or department, to any other minister or department; and from the date appointed for that purpose by the Governor in Council, such power, duty, or function shall be transferred to, and vested in such other minister or department; and the provisions of this Act, so far as they are applicable, apply to any work or property the maintenance, repair, control or management of which is transferred under this section. [Underlining added.]

Order in Council SI/82-117 reads as follows:

**Transfer from the Minister of Transport to the Minister of Fisheries and Oceans, the Management, Charge and Direction of Certain Harbours and Marine Facilities Under the Act**

P.C. 1982-1545 20 May, 1982

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Transport and the Minister of

<sup>7</sup> S.C. 1977-78, c. 30; editorial amendments were made to section 9 by S.C. 1980-81-82-83, c. 47, s. 53 (Schedule II, Item 10 (F.)) and S.C. 1984, c. 40, s. 30.

Le DORS/82-911 adopté conformément à la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance*

Le 8 octobre 1982, le DORS/82-911 [*Règlement sur les ports de pêche et de plaisance*, DORS/78-767, annexe I] était adopté en vertu de l'article 9 de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance*<sup>7</sup>. Il faisait de Channel (Port-aux-Basques), dans la circonscription électorale fédérale de Burin-St. George's, l'un des ports énumérés à l'annexe I du Règlement. Si une telle désignation est valide, le port relèverait alors de l'autorité du ministre responsable de cette *Loi sur les ports de pêche et de plaisance*. Comme on l'a remarqué précédemment, on présume qu'il s'agirait du ministre des Pêches et Océans.

Le TR/82-117 adopté conformément à la *Loi sur les travaux publics*

Avant l'adoption du DORS/82-911, le 20 mai 1982, le TR/82-117 visait à transférer le contrôle et la gestion des quais et des installations maritimes de Port-aux-Basques du ministre des Transports au ministre des Pêches et Océans. Ce transfert a été effectué conformément au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les travaux publics*, S.R.C. 1970, ch. P-38, Partie II, ainsi libellé:

35. (1) Le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, transférer l'administration, la conduite et la direction de tous travaux ou ouvrages publics, ou les fonctions ou attributions relatives à tous ouvrages ou à toute classe d'ouvrages, soit publics, soit privés, qui sont assignés ou dévolus par une loi à un ministre ou à un ministère, à tout autre ministre ou ministère; et dès la date fixée à cette fin par le gouverneur en conseil, ces fonctions ou attributions sont transférées et dévolues à cet autre ministre ou à cet autre ministère; et les dispositions de la présente loi s'appliquent, en tant qu'elles sont applicables, à tous les ouvrages ou biens dont l'entretien, la réparation, le contrôle ou l'administration ont été transférés par application du présent article. (C'est moi qui souligne.)

Le décret TR/82-117 est ainsi libellé:

**Transfert de l'administration, la conduite et la direction de certains ports et installations maritimes du ministre des Transports en vertu de la Loi sur les ports et jetées de l'État au ministre des Pêches et Océans**

C.P. 1982-1545 20 mai 1982

Sur avis conforme du ministre des Transports et du ministre des Pêches et Océans, et en vertu du paragraphe 35(1) de la Loi

<sup>7</sup> S.C. 1977-78, ch. 30; des modifications quant à la forme ont été apportées à l'article 9 par S.C. 1980-81-82-83, ch. 47, art. 53 (annexe II, item 10) et S.C. 1984, ch. 40, art. 30.

Fisheries and Oceans, pursuant to subsection 35(1) of the Public Works Act, is pleased hereby to transfer from the Minister of Transport to the Minister of Fisheries and Oceans the management, charge and direction of those harbours and marine facilities vested in the Minister of Transport under the Government Harbours and Piers Act, listed in the schedule hereto.

## SCHEDULE

## NOTES:

1. The federal constituencies listed in this schedule are those in effect on March 26, 1979.

2. For all harbours and marine facilities identified by an asterisk, the limits of the property are that area measured 150 feet outside the longest projection of each structure on all sides.

3. Where there is a reference to a plan number in a description of property, the property that is subject to transfer is shown on the plan of that number in the records of the Department of Transport.

## NEWFOUNDLAND/TERRE-NEUVE

Name-Location	Harbours or Marine Facilities	Federal Constituency
*Channel (Port-aux-Basques)	All property including facilities	Burin-St. George's

[Underlining added.]

Public Harbours and Port Facilities Act of 1983

In 1983, amendments to a number of statutes dealing with harbours and port facilities were enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 121, s. 18. The *Government Harbours and Piers Act* was renamed the *Public Harbours and Port Facilities Act* and the relevant provisions thereafter read:

2. In this Act,  
 "goods" includes all personal property and movables other than vessels;  
 "Minister" means such member of the Queen's Privy Council for Canada as is designated by the Governor in Council as the Minister for the purposes of this Act [Minister of Transport by virtue of SI/83-55];  
 "port facility" means any wharf, pier, break-water or other work or installation located in, on or adjacent to navigable waters and includes any land to which it is attached;

sur les travaux publics, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de transférer l'administration, la conduite et la direction des ports et installations maritimes qui sont dévolus au ministre des Transports en vertu de la Loi sur les ports et jetées de l'État au ministre des Pêches et Océans, conformément à l'annexe ci-après.

## ANNEXE

## REMARQUES:

1. Les circonscriptions fédérales énumérées dans la présente annexe sont celles qui étaient en vigueur le 26 mars 1979.

2. La limite de la propriété de tous les ports et installations portuaires marqués d'un astérisque doit être mesurée à 150 pieds de l'extérieur de l'extrémité la plus avancée de chaque structure, et ce, de tous les côtés.

3. Lorsqu'il est fait mention d'un numéro de plan dans la description d'une propriété, la propriété sujette à un transfert est indiquée sur le plan portant ce numéro dans les dossiers du ministère des Transports.

## NEWFOUNDLAND/TERRE-NEUVE

Nom-Endroit	Ports ou installations maritimes	Circonscription électorale fédérale
*Channel (Port-aux-Basques)	Toutes propriétés incluant les installations	Burin-St. George's

[C'est moi qui souligne.]

La Loi sur les ports et installations de port publics de 1983

En 1983, les S.C. 1980-81-82-83, ch. 121, art. 18, prévoyaient l'adoption de modifications à certaines lois régissant les ports et installations portuaires. La *Loi sur les ports et jetées de l'État* est devenue la *Loi sur les ports et installations de port publics* dont les dispositions pertinentes sont ainsi libellées:

2. Dans la présente loi  
 «installations de port public» désigne toute installation portuaire sous l'administration du Ministre de l'article 4;  
 «installations portuaires» comprend tout quai, jetée, brise-lames ou autres ouvrages ou équipements situés soit dans des eaux navigables, soit sur de telles eaux, soit au bord de celles-ci, ainsi que les terrains adjacents;  
 «marchandises» comprend tous biens mobiliers, à l'exclusion des navires;

“public harbour” means any harbour under the control and management of the Minister by virtue of section 4;

“public port facility” means any port facility under the control and management of the Minister by virtue of section 4;

3. (1) The Governor in Council may, by order,

(a) declare any area covered by water within the jurisdiction of Parliament, the limits of which area are defined by the order, to be a public harbour;

(b) alter the limits of any public harbour; and

(c) declare any port facility to be a public port facility.

(2) Every order made pursuant to this section shall be published in the *Canada Gazette*.

3.1 (1) The Governor in Council may, on the recommendation of the Minister, by order, terminate the application of this Act to any public harbour or public port facility if the Governor in Council is of the opinion that the termination will enable the improvement of the administration of the port or facility.

(2) Every order made pursuant to this section shall be published in the *Canada Gazette*.

4. The Minister [of Transport] has the control and management of

(a) any harbour declared to be a public harbour under section 3;

(b) any port facility declared to be a public port facility under that section; and

(c) all port facilities constructed, completed or acquired at the expense of Canada and all harbours in any way the property of Canada other than those that

(i) are under the control and management of any member of the Queen's Privy Council for Canada other than the Minister [of Transport],

(ii) the Governor in Council has authorized a harbour Commission to administer and develop on behalf of Her Majesty in right of Canada,

(iii) are under the administration, management and control of the Canada Ports Corporation or a local port corporation as defined in section 2 of the *Canada Ports Corporation Act*, or . . . . [Underlining added.]

Section 32 of S.C. 1980-81-82-83, c. 121<sup>8</sup> provided:

<sup>8</sup> This section is now s. 8(4) of R.S.C., 1985, c. P-29 [*Public Harbours and Port Facilities Act*] and reads:

«Ministre» désigne le membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada chargé par le gouverneur en conseil de l'application de la présente loi;

a «port public» désigne tout port sous l'administration du Ministre en vertu de l'article 4.

3. (1) Le gouverneur en conseil peut, par décret,

a) déclarer port public toute étendue recouverte d'eau et relevant du Parlement; le décret doit en définir les limites;

b) modifier les limites de tout port public; et

c) déclarer installations de port public toutes installations portuaires.

c (2) Tout décret pris en vertu du présent article doit être publié dans la *Gazette du Canada*.

d 3.1 (1) Sur recommandation du Ministre, le gouverneur en conseil peut, par décret, soustraire à l'application de la présente loi tous ports ou installations de port publics, s'il estime que cette mesure permet une meilleure administration de ces ports ou installations.

(2) Tout décret pris en vertu du présent article doit être publié dans la *Gazette du Canada*.

e 4. Le Ministre a le contrôle et l'administration

a) de tous les ports publics déclarés tels en vertu de l'article 3;

b) de toutes les installations de port public déclarées telles en vertu de l'article 3; et

c) de toutes les installations portuaires construites, terminées ou acquises aux frais du Canada et de tous les ports qui, de quelque manière, appartiennent au Canada, à l'exception de ceux

g (i) qui sont sous le contrôle et l'administration d'un autre membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada que le Ministre [des Transports],

h (ii) dont le gouverneur en conseil a autorisé l'administration et le développement par une Commission de port pour le compte de Sa Majesté du chef du Canada,

(iii) qui sont sous l'administration, la gestion et la régie de la Société canadienne des ports ou d'une société de port locale au sens de la définition de l'article 2 de la *Loi sur la Société canadienne des ports*, ou . . . . [C'est moi qui souligne.]

i L'article 32 des S.C. 1980-81-82-83, ch. 121<sup>8</sup> était ainsi libellé:

<sup>8</sup> Cet article est maintenant l'art. 8(4) des L.R.C. (1985), ch. P-29 [*Loi sur les ports et installations portuaires publics*] et il porte que:

(Continued on next page)

(Suite à la page suivante)

32. Every harbour that, on the day immediately preceding the day on which this Act comes into force, was a public harbour to which Part XII of the *Canada Shipping Act* applied shall [sic] be deemed to have been declared a public harbour under the *Public Harbours and Port Facilities Act*. [Underlining added.]

There was no evidence before me that the 1957 declaration of Port-aux-Basques as a public harbour has even been rescinded.

#### Applicant's Position

Counsel for the applicant argues that SI/82-117 is invalid because subsection 35(1) of the *Public Works Act* does not authorize the Governor in Council to transfer control over a harbour from one minister to another. Secondly, he argues that SI/82-117 is void for uncertainty: the location of "Channel" at Port-aux-Basques is not well known if at all and "All Property including facilities" is so broad and general a description as to be impossible to interpret.

It is argued that in so far as SOR/82-911 is concerned it could not effectively transfer control over the harbour at Port-aux-Basques from the Minister of Transport to the Minister of Fisheries and Oceans because section 3 of the *Fishing and Recreational Harbours Act* specifically states that nothing in that Act applies to or affects any of the powers or duties of the Minister of Transport. And lastly, it is argued that Port-aux-Basques has always been and remains a public harbour under the *Canada Shipping Act* [R.S.C., 1985, c. S-9] and therefore by virtue of section 32 of S.C. 1980-81-82-83, c. 121 (now subsection 8(4) of R.S.C., 1985, c. P-29) the harbour of Port-aux-Basques remains under the control of the Minister of Transport.

#### Considerations

In my view, counsel for the applicant's argument that subsection 35(1) of the *Public Works Act* did not

(Continued from previous page)

8. . . .

(4) Every harbour that on February 23, 1983 was a public harbour to which Part XII of the *Canada Shipping Act*, chapter S-9 of the Revised Statutes of Canada, 1970, applied shall be deemed to have been declared a public harbour under paragraph (1)(a).

32. Tout port qui, le jour précédant celui de l'entrée en vigueur de la présente loi, était un port public auquel s'appliquait la Partie XII de la *Loi sur la marine marchande du Canada* est réputé avoir été déclaré port public en vertu de la *Loi sur les ports et installations de ports publics*. [C'est moi qui souligne.]

Les parties ne m'ont soumis aucune preuve démontrant que la déclaration de 1957 faisant de Port-aux-Basques un port public a même été annulée.

#### Position de la requérante

L'avocat de la requérante soutient que le TR/82-117 est nul en raison du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les travaux publics* qui n'autorise pas le gouverneur en conseil à transférer le contrôle d'un port d'un ministre à un autre. De plus, il soutient que le TR/82-117 est nul du fait de son obscurité: l'endroit où est situé «Channel» à Port-aux-Basques est peu connu ou pas du tout, et l'expression «toutes propriétés incluant les installations» est large et générale à un point tel qu'elle ne peut être interprétée.

Pour ce qui est du DORS/82-911, soutient la requérante, il ne pourrait effectivement transférer le contrôle du port de Port-aux-Basques du ministre des Transports au ministre des Pêches et Océans parce que l'article 3 de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* précise que rien dans cette Loi ne s'applique ni ne touche aux pouvoirs et aux fonctions du ministre des Transports. Enfin, la requérante soutient que Port-aux-Basques, encore aujourd'hui, demeure un port public en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et, par conséquent, en vertu de l'article 32 des S.C. 1980-81-82-83, ch. 121 [maintenant le paragraphe 8(4) des L.R.C. (1985), ch. P-29], il relève toujours du ministre des Transports.

#### Considérations

À mon avis, la prétention de l'avocat de la requérante selon laquelle le paragraphe 35(1) de la *Loi sur*

(Suite de la page précédente)

8. . . .

(4) Les ports qui, le 23 février 1983, étaient régis par la partie XII de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, chapitre S-9 des Statuts révisés du Canada de 1970, sont réputés avoir fait l'objet de la déclaration visée à l'alinéa (1)a).

authorize the transfer of the control over harbours as between ministers is correct. A distinction exists between the scope of Part I of that Act and the scope of Part II within which subsection 35(1) falls. Part I applies to public works and property under the control of the Department of Public Works. Part II applies only to “public works”, which as counsel for the applicant submitted is a term appropriately descriptive of physical things or structures that are the subject of construction.<sup>9</sup> Harbours as opposed to harbour and marine facilities would not as such be public works.

Counsel for the respondent argues that subsection 35(1) which as has been noted is found in Part II is not limited to public works as such because section 2 of the Act states:

2. This Act is divided into two Parts; Part I applies exclusively to the Department of Public Works and the public works and property under the control of that Department but Part II is not by this section limited in its application. [Underlining added.]

I read the lack of limitation on Part II referred to in section 2 as meaning that Part II of the Act will apply to public works that are under the control of any departments and not merely those under the control of the Department of Public Works. I do not read section 2 as expanding the scope of subsection 35(1) so that it applies not only to public works but also to all property, including all harbours, owned by the federal government.

There is no doubt, however, that public works such as wharves could be transferred from one minister to another pursuant to subsection 35(1). Does SI/82-117 purport to do more than that? I am not convinced that it does. While the title of the statutory instrument refers to “Harbours and Marine Facilities” [underlining added] and the executory clause uses a similar wording, Note 2 at the commencement of the Schedule suggests that in those locations marked with an asterisk it is structures (i.e. public works), not property at large, which are being transferred. Otherwise there would be no point in describing the transfer as including an “area measured 150 feet outside the

<sup>9</sup> See, for example, *The King v. Dubois*, [1935] S.C.R. 378; *Wolfe v. The King* (1921), 63 S.C.R. 141; *The King v. Lefrançois* (1908), 40 S.C.R. 431 as illustrative albeit with respect to a different statutory provision.

*les travaux publics* n’autorise pas le transfert du contrôle des ports entre ministres est juste. La portée de la Partie I de cette Loi diffère de celle de la Partie II, de laquelle le paragraphe 35(1) relève. La Partie I s’applique aux travaux publics et aux biens qui relèvent du ministère des Travaux publics. La Partie II régit exclusivement les «travaux publics», terme qui, selon l’avocat de la requérante, décrit correctement les objets et structures qui font l’objet d’une construction<sup>9</sup>. Les ports, par opposition aux ports et installations maritimes, ne seraient pas, à ce titre, des travaux publics.

L’avocat de l’intimé soutient que le paragraphe 35(1) qui, comme on l’a remarqué, figure à la Partie II, ne se limite pas aux travaux publics en tant que tel puisque l’article 2 de la Loi porte que:

2. La présente loi est divisée en deux Parties; la Partie I s’applique exclusivement au ministère des Travaux publics et biens qui relèvent de ce ministère mais la Partie II n’est pas, par le présent article, limitée dans son application. [C’est moi qui souligne.]

Je crois que la latitude accordée à la Partie II, mentionnée à l’article 2, implique que cette partie de la Loi vise les travaux publics relevant de tous les ministères et non seulement du ministère des Travaux publics. Selon mon interprétation, l’article 2 n’élargit pas la portée du paragraphe 35(1) de façon à ce que celui-ci s’applique, outre aux travaux publics, à tous les biens, dont tous les ports appartenant au gouvernement fédéral.

Il ne fait cependant aucun doute que les travaux publics, tels les quais, peuvent être transférés d’un ministre à un autre en vertu du paragraphe 35(1). Le TR/82-117 se propose-t-il de faire plus que cela? Je n’en suis pas convaincue. Le titre du texte réglementaire renvoie à des «ports et des installations maritimes», et la disposition exécutoire utilise un terme semblable, mais la remarque 2 du début de l’annexe donne à entendre qu’en ce qui concerne les endroits marqués d’un astérisque, seules les structures (c’est-à-dire les travaux publics), et non les biens en général, sont transférées. Dans le cas contraire, il n’y aurait aucune raison d’inclure, aux fins du transfert,

<sup>9</sup> Voir, par exemple, *The King v. Dubois*, [1935] R.C.S. 378; *Wolfe v. The King* (1921), 63 R.C.S. 141; *The King v. Lefrançois* (1908), 40 R.C.S. 431, qui sont une illustration même s’ils mettent en cause une disposition législative différente.

longest projection of each structure on all sides". If a statutory instrument can reasonably be interpreted in a way that brings it within the scope of the provision pursuant to which it was issued, then it is appropriate to interpret it in that fashion.<sup>10</sup> This is particularly true in this case where the audience to which the instrument is addressed is composed primarily of federal officials who have the duty of administering the various statutes and regulations applicable to the facilities in question.

In so far as the transfer not only of the public work (i.e. in this case the wharves) but also of "150 feet outside the longest projection of each structure on all sides" is concerned, this in my view, falls within the authority granted by subsection 35(1). That provision states that not only may public works be transferred from the control of one minister to another but also "any power, duty, or function with respect to any work". What was transferred in the present case were wharves<sup>11</sup> together with such immediately adjacent area as is necessary to exercise control over those public works. Without control over the surrounding area the responsible minister would not be able to control the use of the wharves. Therefore, although I am of the view that subsection 35(1) of the *Public Works Act* only authorized the transfer of control over public works as between ministers, I am not convinced that SI/82-117 does more than that. Accordingly, SI/82-117 is not void on the ground that it exceeds the scope of subsection 35(1).

<sup>10</sup> In *McKay et al. v. The Queen*, [1965] S.C.R. 798, at pp. 803-804, it was stated:

... if an enactment, whether of Parliament or of a legislature or of a subordinate body to which legislative power is delegated, is capable of receiving a meaning according to which its operation is restricted to matters within the power of the enacting body it shall be interpreted accordingly.

In *Heppner v. Province of Alberta* (1977), 6 A.R. 154 (S.C. App. Div.), at p. 164, Lieberman J.A. stated:

A court when considering the validity of subordinate legislation must proceed on the assumption that such legislation is within the authority conferred by the Act and will not declare it invalid unless there is clear evidence to support such a finding. See also *In re Hassard and Corporation of the City of Toronto* (1908), 16 O.L.R. 500 (Div. Ct.), at p. 513.

<sup>11</sup> The affidavit of Clarence Butt dated March 25, 1992 describes the piers which were transferred as opposed to those which were built for the Department of Fisheries and Oceans in late 1983 and early 1984.

«150 pieds de l'extérieur de l'extrémité la plus avancée de chaque structure, et ce, de tous les côtés». Lorsqu'il est raisonnable d'interpréter un texte réglementaire de façon à ce qu'il relève de la disposition conformément à laquelle il a été pris, il convient alors de l'interpréter ainsi<sup>10</sup>. C'est particulièrement vrai en l'espèce où le texte est principalement destiné à des fonctionnaires fédéraux dont les fonctions consistent à administrer les lois et règlements applicables aux installations en question.

À mon avis, le transfert non seulement de travaux publics (c'est-à-dire en l'espèce des quais) mais aussi de «150 pieds de l'extérieur de l'extrémité la plus avancée de chaque structure, et ce, de tous les côtés», relève du pouvoir conféré au paragraphe 35(1). Cette disposition énonce qu'outre le contrôle des travaux publics, celui «[d]es attributions relatives à des ouvrages» peut être transféré d'un ministre à un autre. En l'espèce, le transfert touchait des quais<sup>11</sup> et le terrain adjacent nécessaire à l'exercice du contrôle de ces travaux publics. Sans le contrôle des lieux environnants, le ministre responsable serait incapable de contrôler l'usage des quais. En conséquence, bien que je sois d'avis que le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les travaux publics* n'autorise que le transfert du contrôle des travaux publics entre ministres, je ne suis pas convaincue que le TR/82-117 ait une plus grande portée. Par conséquent, le TR/82-117 n'est pas nul pour le motif qu'il excède la portée du paragraphe 35(1).

<sup>10</sup> Dans l'arrêt *McKay et al. v. The Queen*, [1965] R.C.S. 798, aux p. 803 et 804, on a dit:

[TRADUCTION] ... si l'on peut interpréter un texte adopté par le Parlement, une Législature ou un organisme investi d'un pouvoir de réglementation de sorte que son application se limite à des questions relevant du pouvoir de l'organisme qui l'a adopté, ce texte devrait être interprété en conséquence.

Dans l'arrêt *Heppner v. Province of Alberta* (1977), 6 A.R. 154 (C.S. D.A.), à la p. 164, le juge d'appel Lieberman a dit:

[TRADUCTION] Lorsqu'il examine la validité d'un texte législatif accessoire, le tribunal doit présumer que ce texte relève du pouvoir conféré par la Loi et ne le déclarer invalide que si une preuve certaine appuie une telle conclusion.

Voir aussi l'arrêt *In re Hassard and Corporation of the City of Toronto* (1908), 16 O.L.R. 500 (C. div.), à la p. 513.

<sup>11</sup> L'affidavit de Clarence Butt, du 25 mars 1992, décrit les jetées qui ont été transférées par opposition à celles construites pour le ministère des Pêches et Océans à la fin de 1983 et au début de 1984.

These considerations raise the applicant's argument that SI/82-117 is void for uncertainty: no one knows where Channel (Port-aux-Basques) is; no one knows whether there are two geographical entities or one although the applicant did learn recently that Channel is a part of Port-aux-Basques which was settled around the harbour area; it is not clear on the face of the statutory instrument exactly what is encompassed by the term "All property including facilities". While there is no doubt that the description in question in the context of the instrument as a whole leaves much to be desired, I am not prepared to find the particular provision void for uncertainty. I accept counsel for the respondent's argument that the same level of precision may not be necessary in this case as would be required if the statutory instrument were addressed primarily to the public at large. The order in council is addressed primarily to ministers and the officials who administer the relevant Acts and regulations. There is no evidence that there has ever been any confusion among the respective ministers or officials as to which facilities were to be administered by whom or what facilities were covered. In the circumstances I am not prepared to categorize the provision as void for uncertainty.

An additional argument raised by the applicant is that SOR/82-911 is not effective to transfer authority over the Port-aux-Basques harbour from the Minister of Transport to the Minister of Fisheries and Oceans because section 3 of the *Fishing and Recreational Harbours Act* expressly states that nothing in the Act applies to or affects any of the powers or duties of the Minister of Transport. It is not strictly necessary for me to decide this issue since it was not part of Mr. Justice Rouleau's order of February 18, 1992. Nevertheless, having heard arguments with respect to SOR/82-911, I shall set out some tentative views.

Section 3 of the *Fishing and Recreational Harbours Act*, in my view, can be read as referring only to the powers and duties of the Minister of Transport, not to the geographic scope (i.e., the specific ports) with respect to which those powers and duties pertain. It seems to me that paragraph 9(a) was enacted to allow the Governor in Council to designate (by listing in Schedule I to the Regulations) those ports which thereafter were to fall under the

Ces considérations soulèvent la prétention de la requérante selon laquelle le TR/82-117 est nul du fait de son obscurité puisque personne ne connaît l'emplacement de Channel (Port-aux-Basques); personne ne peut confirmer l'existence de deux entités géographiques ou d'une seule bien que la requérante ait toutefois récemment appris que Channel est une partie de Port-aux-Basques qui a été établie près du port; et la lecture du texte réglementaire ne permet pas de saisir ce que vise l'expression «Toutes propriétés incluant les installations». Bien que de toute évidence la description en question, dans le contexte de l'ensemble du texte, laisse beaucoup à désirer, je ne peux conclure à sa nullité pour obscurité. J'admets la prétention de l'avocat de l'intimé selon laquelle, en l'espèce, le texte réglementaire ne requiert pas le même degré de précision que s'il s'adressait principalement au grand public. Le décret est essentiellement destiné aux ministres et aux fonctionnaires qui administrent les lois et règlements pertinents. Rien ne prouve qu'il y ait jamais eu confusion, dans l'esprit des ministres ou des fonctionnaires respectifs, à l'égard des installations qu'ils devaient administrer ou de celles qui étaient concernées. En l'occurrence, je ne peux déclarer la disposition nulle pour obscurité.

La requérante soutient également que le DORS/82-911 ne transfère pas effectivement le contrôle du port de Port-aux-Basques du ministre des Transports au ministre des Pêches et Océans en raison de l'article 3 de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* qui énonce expressément que rien dans la Loi ne concerne les pouvoirs ni les fonctions du ministre des Transports. Je ne suis pas strictement tenue de trancher la question puisqu'elle ne faisait pas partie de l'ordonnance rendue par le juge Rouleau le 18 février 1992. Néanmoins, puisque j'ai entendu des arguments relatifs au DORS/82-911, j'exprime mon opinion à titre de suggestion.

À mon avis, l'article 3 de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* ne peut s'interpréter que comme visant les seuls pouvoirs et fonctions du ministre des Transports, et non pas l'espace géographique (soit les ports particuliers) auquel se rapportent ces pouvoirs et fonctions. Il me semble qu'on a adopté l'alinéa 9a) afin de permettre au gouverneur en conseil de désigner (dans une énumération à l'annexe I du Règlement) les ports qui relèveraient désor-

authority of the minister responsible for the *Fishing and Recreational Harbours Act* regardless of whether or not the harbours had previously been under the control of the Minister of Transport. I read the amendment to section 4 of the *Government Harbours and Piers Act* (section 28 of the *Fishing and Recreational Harbours Act*) as being designed to dovetail with that objective. Thus, it provides that the Minister of Transport's authority over harbours exists only to the extent that such "harbours, wharfs, piers and breakwaters" are not "pursuant to any other Act of Parliament, under the control and management of any other member of the Queen's Privy Council for Canada". A designation by the Governor in Council pursuant to paragraph 9(a) of the *Fishing and Recreational Harbours Act* would place the harbour at Port-aux-Basques under the control of another minister pursuant to that Act. I note also that the regulation-making authority in paragraph 9(a) of the *Fishing and Recreational Harbours Act* is not limited by the admonition that regulations made thereunder are not to be "inconsistent with any other Act of Parliament". Paragraphs 9(c) and 9(d) are so limited. These are tentative observations only because I do not feel sufficient evidence was in front of me on how SOR/82-911 and other statutory instruments passed pursuant to paragraph 9(a) operate in their entirety in the context of the scheme which was put in place in 1978 by the *Fishing and Recreational Harbours Act*.

This leaves for consideration counsel's argument that as a public harbour Port-aux-Basques comes under the authority of the Minister of Transport by operation of section 32 of S.C. 1980-81-82-83, c. 121 (now section 8 of R.S.C., 1985, c. P-29). Again this is an issue that was not expressly addressed in Mr. Justice Rouleau's order of February 18, 1992.

As I understand counsel's argument it is that Port-aux-Basques has always been and remains a public harbour: first under the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1952, c. 29, Part X; then, continued as such under the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1970, c. S-9, Part XII; and continued again as such under the *Public Harbours and Port Facilities Act* which was first enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 121, s. 18 together with the transitional provision, section 32 (now

mais du ministre responsable de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance*, peu importe que les ports aient antérieurement été du ressort du ministre des Transports. Je crois que la modification apportée à l'article 4 de la *Loi sur les ports et jetées de l'État* (l'article 28 de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance*) est conçue pour répondre à cet objectif. Ainsi, elle prévoit que le contrôle des ports dévolu au ministre des Transports n'existe que dans la mesure où ces «ports, quais, jetées et brise-lames» ne sont pas «placés, conformément à une autre loi du Parlement, sous le contrôle et la direction d'un autre membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada». Si le gouverneur en conseil procédait à une désignation conformément à l'alinéa 9a) de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance*, le port de Port-aux-Basques relèverait, conformément à cette Loi, de l'autorité d'un autre ministre. Je remarque également que le pouvoir de réglementation prévu à l'alinéa 9a) de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* n'est pas tenu de s'exprimer «dans le mesure compatible avec les autres lois du Parlement», alors que les alinéas 9c) et 9d) sont assujettis à cette restriction. J'émetts ces commentaires uniquement à titre de suggestions vu l'insuffisance de la preuve qui m'a été soumise sur la façon dont le DORS/82-911 et d'autres textes réglementaires adoptés conformément à l'alinéa 9a) s'appliquent dans leur intégralité dans le cadre du régime mis en place en 1978 par la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance*.

Il reste à examiner la prétention de la requérante selon laquelle, à titre de port public, Port-aux-Basques relève du ministre des Transports en application de l'article 32 des S.C. 1980-81-82-83, ch. 121 [maintenant l'article 8 des L.R.C.(1985), ch. P-29]. Encore une fois, cette question n'a pas été expressément traitée dans l'ordonnance rendue par le juge Rouleau le 18 février 1992.

Si je comprends bien la prétention de l'avocat de la requérante, Port-aux-Basques a toujours été et reste encore aujourd'hui un port public: premièrement en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1952, ch. 29, Partie X; ensuite, au même titre, en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1970, ch. S-9, Partie XII; et ensuite en vertu de la *Loi sur les ports et installations de ports publics*, initialement adoptée par les S.C. 1980-

R.S.C., 1985, c. P-29). Even if this argument is sound, it would appear that the authority given to the Minister of Transport as a result of a harbour having been declared to be a public harbour only extends to the appointment and control of harbour masters as well as to the establishing of fees for the use of the harbour and the implementation of provisions respecting the use of the harbour (e.g. removal of abandoned wrecks). I do not read these provisions as inconsistent with control of the wharves by another minister.

It may very well be that the harbour facilities and marine facilities (such as the wharves here in question) are under the control of the Minister of Fisheries and Oceans while the harbour itself is under the control of the Minister of Transport. In that case, the applicant could not in any event successfully challenge the refusal of the Minister of Fisheries and Oceans to issue him a licence on the ground that the refusal came from the wrong minister. This would be so even though the harbour master, fees for use of the harbour itself and other regulations respecting the use of the harbour might be under the control of the Minister of Transport.

#### Conclusion

For the reasons given I am not convinced that SI/82-117 in so far as it relates to Channel (Port-aux-Basques) is *ultra vires* the authority provided for in subsection 35(1) of the *Public Works Act*.

81-82-83, ch. 121, art. 18, avec l'article 32, disposition transitoire (maintenant L.R.C. (1985), ch. P-29). Même si cette prétention était juste, il semblerait que le pouvoir conféré au ministre des Transports à la suite d'une déclaration faisant d'un port un port public ne s'étend qu'à la nomination et à la direction des capitaines de ports, à l'établissement de droits concernant l'utilisation du port et à la mise en place de dispositions relatives à cette utilisation (par exemple, l'enlèvement d'épaves abandonnées). Je ne crois pas ces dispositions incompatibles avec le contrôle des quais conféré à un autre ministre.

Il se peut très bien que les installations portuaires et maritimes (tels les quais en question en l'espèce) relèvent de l'autorité du ministre des Pêches et Océans alors que le port lui-même relève du ministre des Transports. Dans ce cas, la requérante ne pourrait en aucun cas contester avec succès le refus du ministre des Pêches et Océans de lui délivrer un permis pour le motif que ce refus n'émanait pas du bon ministre. Il en serait ainsi même si le capitaine du port, les droits reliés à l'utilisation du port et des règlements relatifs à celle-ci relevaient du ministre des Transports.

#### Conclusion

Pour ces motifs, je ne suis pas convaincue que le TR/82-117, dans la mesure où Channel (Port-aux-Basques) est concerné, est exorbitant du pouvoir prévu au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les travaux publics*.