



54 Elizabeth II
A.D. 2005
Canada

Journals of the Senate

(Unrevised)

1st Session, 38th Parliament

N^o 56

Thursday, May 5, 2005

1:30 p.m.

The Honourable DANIEL HAYS, Speaker

Journaux du Sénat

(Non révisé)

1^{re} session, 38^e législature

Le jeudi 5 mai 2005

13 h 30

L'honorable DANIEL HAYS, Président

The Members convened were:

The Honourable Senators

Adams
Andreychuk
Angus
Austin
Bacon
Baker
Banks
Biron
Bryden
Buchanan
Callbeck
Carney
Carstairs
Chaput
Christensen
Cochrane
Comeau
Cook
Cools
Corbin
Cowan
Dallaire
Day
De Bané
Di Nino
Doody
Downe
Dyck
Fairbairn
Fraser

Furey
Grafstein
Hays
Hervieux-Payette
Hubley
Jaffer
Johnson
Joyal
Kelleher
Kinsella
Lapointe
Lavigne
LeBreton
Léger
Losier-Cool

Maheu
Mahovlich
Massicotte
McCoy
Mercer
Merchant
Milne
Mitchell
Moore
Murray
Nancy Ruth
Oliver
Pearson
Pépin
Phalen

Plamondon
Poulin (Charette)
Poy
Prud'homme
Ringuette
Rivest
Robichaud
Rompkey
St. Germain
Sibbeston
Smith
Spivak
Stollery
Stratton
Watt

Les membres présents sont:

Les honorables sénateurs

The Members in attendance to business were:

The Honourable Senators

Adams
Andreychuk
Angus
Austin
Bacon
Baker
Banks
Biron
Bryden
Buchanan
Callbeck
Carney
Carstairs
Chaput
Christensen
Cochrane
Comeau
Cook
Cools
Corbin
*Cordy
Cowan
Dallaire
Day
De Bané
Di Nino
Doody
Downe
Dyck
*Eggleton
Fairbairn
*Fitzpatrick
*Forrestall
Fraser

Furey
Grafstein
Hays
Hervieux-Payette
Hubley
Jaffer
Johnson
Joyal
Kelleher
*Kenny
*Keon
Kinsella
*Kirby
Lapointe
Lavigne
LeBreton
Léger

Losier-Cool
Maheu
Mahovlich
Massicotte
McCoy
*Meighen
Mercer
Merchant
Milne
Mitchell
Moore
*Munson
Murray
Nancy Ruth
*Nolin
Oliver
Pearson

Pépin
Phalen
Plamondon
Poulin (Charette)
Poy
Prud'homme
Ringuette
Rivest
Robichaud
Rompkey
St. Germain
Sibbeston
Smith
Spivak
Stollery
Stratton
Watt

Les membres participant aux travaux sont:

Les honorables sénateurs

PRAYERS

SENATORS' STATEMENTS

Ordered, That pursuant to rule 22(7) the time provided for Senators' Statements be extended by fifteen minutes.

Some honourable senators made statements.

DAILY ROUTINE OF BUSINESS

TABLING OF DOCUMENTS

The Honourable Senator Rompkey, P.C., informed the Senate that, pursuant to Orders adopted on November 3, 2004, the Response of the government to the Sixth Report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples entitled "Urban Aboriginal Youth: An Action Plan for Change", was tabled in the Senate on April 19, 2005. Pursuant to Rule 131, this response was deemed referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

PRESENTATION OF REPORTS FROM STANDING OR SPECIAL COMMITTEES

The Honourable Senator Furey presented the following:

Thursday, May 5, 2005

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee recommends that the following funds be released for fiscal year 2005-2006:

Legal and Constitutional Affairs (Legislation)	
Professional and Other Services	\$ 45,000
Transport and Communications	25,320
Other Expenditures	<u>2,000</u>
Total	\$ 72,320

(includes funding for conference attendance)

National Finance (Legislation)

Professional and Other Services	\$ 42,600
Transport and Communications	10,000
Other Expenditures	<u>500</u>
Total	\$ 53,100

(includes funding for conference attendance)

Respectfully submitted,

Le président,

GEORGE J. FUREY

Chair

The Honourable Senator Furey moved, seconded by the Honourable Senator Phalen, that the report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

PRIÈRE

DÉCLARATIONS DE SÉNATEURS

Ordonné : Que, conformément à l'article 22(7) du Règlement, la période des déclarations de sénateurs soit prolongée de quinze minutes.

Des honorables sénateurs font des déclarations.

AFFAIRES COURANTES

DÉPÔT DE DOCUMENTS

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., informe le Sénat que, conformément à l'ordre adopté le 3 novembre 2004, la Réponse du gouvernement au sixième rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones intitulé « Les jeunes Autochtones en milieu urbain : un plan d'action pour le changement » a été déposé au Sénat le 19 avril 2005. Conformément à l'article 131 du Règlement, cette réponse est réputée renvoyée au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

PRÉSENTATION DE RAPPORTS DE COMITÉS PERMANENTS OU SPÉCIAUX

L'honorable sénateur Furey présente ce qui suit :

Le jeudi 5 mai 2005

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité recommande que les fonds suivants soient débloqués pour l'année financière 2005-2006 :

Affaires juridiques et constitutionnelles (législation)	
Services professionnels et autres	45 000 \$
Transports et communications	25 320
Autres dépenses	<u>2 000</u>
Total	72 320 \$

(y compris des fonds pour participer à des conférences)

Finances nationales (législation)

Services professionnels et autres	42 600 \$
Transports et communications	10 000
Autres dépenses	<u>500</u>
Total	53 100 \$

(y compris des fonds pour participer à des conférences)

Respectueusement soumis,

L'honorable sénateur Furey propose, appuyé par l'honorable sénateur Phalen, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Bryden, Joint Chair of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, presented its second report (*Report No. 75 — Disallowance*).

(The report is printed as an appendix at pages 849-865.)

The Honourable Senator Bryden moved, seconded by the Honourable Senator Pearson, that the report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Grafstein presented the following:

Thursday, May 5, 2005

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-25, An Act to amend the Act of incorporation of The General Synod of the Anglican Church of Canada, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, March 23, 2005, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président,

JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

Chair

Observations of the Fourteenth Report of Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

There is some concern that investments should always be made in the best interest of members of the Anglican Church of Canada, and it is expected that investors will act with due diligence in selecting investments. Although the Committee is aware that the provisions of the Ontario *Trustees Act* would have to be respected, we point out the prudent investor rule contained in the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act* and the *Insurance Companies Act*:

The directors of a bank (company) shall establish and the bank (company) shall adhere to investment and lending policies, standards and procedures that a reasonable and prudent person would apply in respect of a portfolio of investments and loans to avoid undue risk of loss and obtain a reasonable return.

In our view, investments should be selected bearing in mind the prudent investor rule noted above.

The Honourable Senator Grafstein moved, seconded by the Honourable Senator Corbin, that the bill be placed on the Orders of the Day for a third reading at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

L'honorable sénateur Bryden, coprésident du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, présente le deuxième rapport de ce Comité (*Rapport n° 75 — Désaveu*).

(Le rapport est imprimé en annexe aux pages 849 à 865.)

L'honorable sénateur Bryden propose, appuyé par l'honorable sénateur Pearson, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Grafstein présente ce qui suit :

Le jeudi 5 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi S-25, Loi modifiant la Loi constituant en corporation « The General Synod of the Anglican Church of Canada », a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 23 mars 2005, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

Observations annexées au quatorzième rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

Certains ont fait valoir que les investissements devraient toujours être faits dans le meilleur intérêt des membres de l'Église anglicane du Canada, et on s'attend à ce que les investisseurs fassent preuve de toute la prudence voulue dans le choix des investissements. Le Comité est conscient que la *Loi sur les fiducies* de l'Ontario devrait être respectée mais attire l'attention sur la règle de prudence énoncée dans la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et la *Loi sur les sociétés d'assurance* :

La banque (la société) est tenue de se conformer aux principes, normes et procédures que son conseil d'administration a le devoir d'établir sur le modèle de ceux qu'une personne prudente mettrait en œuvre dans la gestion d'un portefeuille de placements et de prêts afin, d'une part, d'éviter des risques de pertes indus et, d'autre part, d'assurer un juste rendement.

À notre avis, il convient de choisir les investissements en gardant à l'esprit la règle de prudence mentionnée ci-dessus.

L'honorable sénateur Grafstein propose, appuyé par l'honorable sénateur Corbin, que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour une troisième lecture à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

INTRODUCTION AND FIRST READING OF SENATE PUBLIC BILLS

The Honourable Senator Mercer presented a Bill S-29, An Act respecting a National Blood Donor Week.

The bill was read the first time.

The Honourable Senator Mercer moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the bill be placed on the Orders of the Day for a second reading two days hence.

The question being put on the motion, it was adopted.

MESSAGES FROM THE HOUSE OF COMMONS

A message was brought from the House of Commons to return Bill S-2, An Act to amend the Citizenship Act,

And to acquaint the Senate that the Commons has passed this bill, without amendment.

A message was brought from the House of Commons to return Bill C-29, An Act to amend the Patent Act,

And to acquaint the Senate that the Commons has agreed to the amendments made by the Senate to this bill, without amendment.

ORDERS OF THE DAY**GOVERNMENT BUSINESS****BILLS**

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Day, seconded by the Honourable Senator Dallaire, for the third reading of Bill C-33, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 23, 2004.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator McCoy that Bill C-33 be not now read a third time but that it be amended:

(a) in clause 52, on page 66, by replacing lines 9 to 15, with the following:

“(4) Subsections (1) to (3) apply with respect to transactions entered into after March 22, 2004.”;

(b) in clause 53, on page 66, by replacing lines 21 and 22, with the following:

“(2) Subsection (1) applies to taxation years and fiscal periods that begin after 2004.”; and

(c) in clause 60, on page 73, by replacing lines 1 to 3, with the following:

“(2) Subsection (1) applies with respect to transactions entered into after March 22, 2004.”.

Debate.

INTRODUCTION ET PREMIÈRE LECTURE DE PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PUBLIC DU SÉNAT

L'honorable sénateur Mercer présente un projet de loi S-29, Loi instituant la Semaine nationale du don de sang.

Le projet de loi est lu la première fois.

L'honorable sénateur Mercer propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour une deuxième lecture dans deux jours.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MESSAGES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

La Chambre des communes transmet un message par lequel elle retourne le projet de loi S-2, Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté,

Et informe le Sénat que les Communes ont adopté ce projet de loi, sans amendement.

La Chambre des communes transmet un message par lequel elle retourne le projet de loi C-29, Loi modifiant la Loi sur les brevets,

Et informe le Sénat que les Communes ont agréé les amendements apportés par le Sénat à ce projet de loi, sans amendement.

ORDRE DU JOUR**AFFAIRES DU GOUVERNEMENT****PROJETS DE LOI**

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Day, appuyée par l'honorable sénateur Dallaire, tendant à la troisième lecture du projet de loi C-33, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 mars 2004.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Murray, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur McCoy, que le projet de loi C-33 ne soit pas maintenant lu une troisième fois, mais qu'il soit modifié,

a) à l'article 52, à la page 66, par substitution, aux lignes 13 à 20, de ce qui suit :

« (4) Les paragraphes (1) à (3) s'appliquent relativement aux opérations conclues après le 22 mars 2004. »;

b) à l'article 53, à la page 66, par substitution, aux lignes 26 à 28, de ce qui suit :

« (2) Le paragraphe (1) s'applique aux années d'imposition et aux exercices commençant après 2004. »;

c) à l'article 60, à la page 73, par substitution, aux lignes 1 à 3, de ce qui suit :

« (2) Le paragraphe (1) s'applique relativement aux opérations conclues après le 22 mars 2004. ».

Débat.

WRITTEN DECLARATION OF ROYAL ASSENT

At 4:33 p.m. the Honourable the Speaker *pro tempore* informed the Senate that the following communication had been received:

RIDEAU HALL

May 5, 2005

Mr. Speaker:

I have the honour to inform you that the Honourable Marie Deschamps, Puisne Judge of the Supreme Court of Canada, in her capacity as Deputy of the Governor General, signified royal assent by written declaration to the bills listed in the Schedule to this letter on the 5th day of May, 2005, at 4:03 p.m.

Yours sincerely,

Le secrétaire du Gouverneur général,

Barbara Uteck

Secretary to the Governor General

The Honourable
The Speaker of the Senate
Ottawa

Schedule

Bills Assented To

Thursday, May 5, 2005

An Act to amend the Citizenship Act (*Bill S-2, Chapter 17, 2005*)

An Act to amend the Patent Act (*Bill C-29, Chapter 18, 2005*)

BILLS

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Day, seconded by the Honourable Senator Dallaire, for the third reading of Bill C-33;

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator McCoy that Bill C-33 be not now read a third time but that it be amended:

(a) in clause 52, on page 66, by replacing lines 9 to 15, with the following:

“(4) Subsections (1) to (3) apply with respect to transactions entered into after March 22, 2004.”;

(b) in clause 53, on page 66, by replacing lines 21 and 22, with the following:

“(2) Subsection (1) applies to taxation years and fiscal periods that begin after 2004.”; and

(c) in clause 60, on page 73, by replacing lines 1 to 3, with the following:

“(2) Subsection (1) applies with respect to transactions entered into after March 22, 2004.”.

DÉCLARATION ÉCRITE DE SANCTION ROYALE

À 16 h 33, l'honorable Présidente intérimaire informe le Sénat qu'elle a reçu la communication suivante :

RIDEAU HALL

Le 5 mai 2005

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous aviser que l'honorable Marie Deschamps, juge puîné de la Cour suprême du Canada, en sa qualité de suppléant du gouverneur général, a octroyé la sanction royale par déclaration écrite aux projets de loi mentionnés à l'annexe de la présente lettre le 5 mai 2005 à 16 h 3.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le secrétaire du Gouverneur général,

Barbara Uteck

Secretary to the Governor General

L'honorable
Le Président du Sénat
Ottawa

Annexe

Projets de loi ayant reçu la sanction royale

Le jeudi 5 mai 2005

Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté (*projet de loi S-2, chapitre 17, 2005*)

Loi modifiant la Loi sur les brevets (*projet de loi C-29, chapitre 18, 2005*)

PROJETS DE LOI

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Day, appuyée par l'honorable sénateur Dallaire, tendant à la troisième lecture du projet de loi C-33;

Et sur la motion d'amendement de l'honorable sénateur Murray, C.P., appuyée par l'honorable sénateur McCoy, que le projet de loi C-33 ne soit pas maintenant lu une troisième fois, mais qu'il soit modifié,

a) à l'article 52, à la page 66, par substitution, aux lignes 13 à 20, de ce qui suit :

« (4) Les paragraphes (1) à (3) s'appliquent relativement aux opérations conclues après le 22 mars 2004. »;

b) à l'article 53, à la page 66, par substitution, aux lignes 26 à 28, de ce qui suit :

« (2) Le paragraphe (1) s'applique aux années d'imposition et aux exercices commençant après 2004. »;

c) à l'article 60, à la page 73, par substitution, aux lignes 1 à 3, de ce qui suit :

« (2) Le paragraphe (1) s'applique relativement aux opérations conclues après le 22 mars 2004. ».

After debate,

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That, pursuant to Rule 38, in relation to Bill C-33, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 23, 2004, no later than 3:15 p.m. Tuesday, May 10, 2005, any proceedings before the Senate shall be interrupted and all questions necessary to dispose of third reading of the Bill shall be put forthwith without further debate or amendment, and that any votes on any of those questions be not further deferred; and

That, if a standing vote is requested, the bells to call in the Senators be sounded for fifteen minutes.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Day, seconded by the Honourable Senator Dallaire, for the third reading of Bill C-33;

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Murray, P.C., seconded by the Honourable Senator McCoy that Bill C-33 be not now read a third time but that it be amended:

(a) in clause 52, on page 66, by replacing lines 9 to 15, with the following:

“(4) Subsections (1) to (3) apply with respect to transactions entered into after March 22, 2004.”;

(b) in clause 53, on page 66, by replacing lines 21 and 22, with the following:

“(2) Subsection (1) applies to taxation years and fiscal periods that begin after 2004.”; and

(c) in clause 60, on page 73, by replacing lines 1 to 3, with the following:

“(2) Subsection (1) applies with respect to transactions entered into after March 22, 2004.”.

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Austin, P.C., that debate on the motion in amendment be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Après débat,

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Stratton,

Que, conformément à l'article 38 du Règlement, relativement au projet de loi C-33, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 mars 2004, au plus tard à 15 h 15 le mardi 10 mai 2005, toutes délibérations devant le Sénat soient interrompues et que toutes questions nécessaires pour disposer de la troisième lecture du projet de loi soient mises aux voix immédiatement sans autre débat ou amendement, et qu'aucun vote sur lesdites questions ne soit reporté;

Que, si un vote par appel nominal est demandé, le timbre d'appel des sénateurs sonne durant quinze minutes.

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Day, appuyée par l'honorable sénateur Dallaire, tendant à la troisième lecture du projet de loi C-33;

Et sur la motion d'amendement de l'honorable sénateur Murray, C.P., appuyée par l'honorable sénateur McCoy, que le projet de loi C-33 ne soit pas maintenant lu une troisième fois, mais qu'il soit modifié,

a) à l'article 52, à la page 66, par substitution, aux lignes 13 à 20, de ce qui suit :

« (4) Les paragraphes (1) à (3) s'appliquent relativement aux opérations conclues après le 22 mars 2004. »;

b) à l'article 53, à la page 66, par substitution, aux lignes 26 à 28, de ce qui suit :

« (2) Le paragraphe (1) s'applique aux années d'imposition et aux exercices commençant après 2004. »;

c) à l'article 60, à la page 73, par substitution, aux lignes 1 à 3, de ce qui suit :

« (2) Le paragraphe (1) s'applique relativement aux opérations conclues après le 22 mars 2004. ».

L'honorable sénateur Robichaud, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Austin, C.P., que le débat sur la motion d'amendement soit ajourné à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

OTHER BUSINESS**SENATE PUBLIC BILLS**

Orders No. 1 to 8 were called and postponed until the next sitting.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Banks, seconded by the Honourable Senator Corbin, for the second reading of Bill S-6, An Act to amend the Canada Transportation Act (running rights for carriage of grain).

After debate,
The Honourable Senator Stratton, for the Honourable Senator Kinsella, moved, seconded by the Honourable Senator LeBreton, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Order No. 10 was called and postponed until the next sitting.

REPORTS OF COMMITTEES

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

Consideration of the ninth report of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration (*budgets of certain committees*), presented in the Senate on April 21, 2005.

The Honourable Senator Poulin, for the Honourable Senator Fury, moved, seconded by the Honourable Senator Cook, that the report be adopted.

The question being put on the motion, it was adopted.

Order No. 3 was called and postponed until the next sitting.

OTHER

Orders No. 91 (motion), 11 (inquiry), 82 (motion), 16 (inquiry), 58 (motion), 2 (inquiry), 85 (motion), 15, 4 and 12 (inquiries) were called and postponed until the next sitting.

Resuming debate on the inquiry of the Honourable Senator Callbeck calling the attention of the Senate to the state of post-secondary education in Canada.

After debate,
The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool, that further debate on the inquiry be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Orders No. 78 and 69 (motions) were called and postponed until the next sitting.

AUTRES AFFAIRES**PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PUBLIC DU SÉNAT**

Les articles n^{os} 1 à 8 sont appelés et différés à la prochaine séance.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Banks, appuyée par l'honorable sénateur Corbin, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-6, Loi modifiant la Loi sur les transports au Canada (droits de circulation pour le transport du grain).

Après débat,
L'honorable sénateur Stratton, au nom de l'honorable sénateur Kinsella, propose, appuyé par l'honorable sénateur LeBreton, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'article n^o 10 est appelé et différé à la prochaine séance.

RAPPORTS DE COMITÉS

L'article n^o 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

Étude du neuvième rapport du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration (*budgets de certains comités*), présenté au Sénat le 21 avril 2005.

L'honorable sénateur Poulin, au nom de l'honorable sénateur Furey, propose, appuyée par l'honorable sénateur Cook, que le rapport soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'article n^o 3 est appelé et différé à la prochaine séance.

AUTRES

Les articles n^{os} 91 (motion), 11 (interpellation), 82 (motion), 16 (interpellation), 58 (motion), 2 (interpellation), 85 (motion), 15, 4 et 12 (interpellations) sont appelés et différés à la prochaine séance.

Reprise du débat sur l'interpellation de l'honorable sénateur Callbeck, attirant l'attention du Sénat sur l'état de l'éducation postsecondaire au Canada.

Après débat,
L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool, que la suite du débat sur l'interpellation soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les articles n^{os} 78 et 69 (motions) sont appelés et différés à la prochaine séance.

MOTIONS

The Honourable Senator Stollery moved, seconded by the Honourable Senator Cook:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs have power to sit at 3:30 p.m. on Wednesday, May 11, 2005, even though the Senate may be then sitting, and that Rule 95(4) be suspended in relation thereto.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.

*With leave,
The Senate reverted to **Government Notices of Motions.***

With leave of the Senate,
The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C.:

That when the Senate adjourns today, it do stand adjourned until Tuesday, May 10, 2005 at 2 p.m.

The question being put on the motion, it was adopted.

REPORTS DEPOSITED WITH THE CLERK OF THE SENATE PURSUANT TO RULE 28(2):

Actuarial Report on the Benefit Plan financed through the Royal Canadian Mounted Police (Dependants) Pension Fund for the period of April 1, 2001 to March 31, 2004, pursuant to the *Royal Canadian Mounted Police Pension Continuation Act*, R.S.C. 1970, c. R-10, sbs. 57(3).—Sessional Paper No. 1/38-512.

Report of the Canada Deposit Insurance Corporation for the fiscal year ended March 31, 2005, pursuant to the *Alternative Fuels Act*, S.C. 1995, c. 20, s. 8.—Sessional Paper No. 1/38-513.

Summaries of the Corporate Plan for 2005-2006 to 2009-2010 and of the Operating and Capital Budgets and Borrowing Plan for 2005-2006 of the Canada Deposit Insurance Corporation, pursuant to the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1985, c. F-11, sbs. 125(4).—Sessional Paper No. 1/38-514.

ADJOURNMENT

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool:

That the Senate do now adjourn.

The question being put on the motion, it was adopted.

(Accordingly, at 5:28 p.m. the Senate was continued until Tuesday, May 10, 2005 at 2 p.m.)

MOTIONS

L'honorable sénateur Stollery propose, appuyé par l'honorable sénateur Cook,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à siéger à 15 h 30 le mercredi 11 mai 2005, même si le Sénat siège à ce moment-là, et que l'application de l'article 95(4) du Règlement soit suspendue à cet égard.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Avec permission,
Le Sénat se reporte aux **Avis de motions du gouvernement.***

Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, C.P.,

Que, lorsque le Sénat s'ajournera aujourd'hui, il demeure ajourné jusqu'au mardi 10 mai 2005, à 14 heures.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

RAPPORTS DÉPOSÉS AUPRÈS DU GREFFIER DU SÉNAT CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 28(2) DU RÈGLEMENT

Rapport actuariel du Régime de prestations financé par la Caisse de pension de la Gendarmerie royale du Canada (personnes à charge) pour la période du 1^{er} avril 2001 au 31 mars 2004, conformément à la *Loi sur la continuation des pensions de la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1970, ch. R-10, art. 57(3).—Document parlementaire n^o 1/38-512.

Rapport de la Société d'assurance-dépôts du Canada pour l'exercice terminé le 31 mars 2005, conformément à la *Loi sur les carburants de remplacement*, L.C. 1995, ch. 20, art. 8.—Document parlementaire n^o 1/38-513.

Sommaires du plan d'entreprise de 2005-2006 à 2009-2010 et des budgets de d'exploitation et d'investissements et plan d'emprunt de 2005-2006 de la Société d'assurance-dépôts du Canada, conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11, par. 125(4).—Document parlementaire n^o 1/38-514.

AJOURNEMENT

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool,

Que le Sénat s'ajourne maintenant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

(En conséquence, à 17 h 28 le Sénat s'ajourne jusqu'au mardi 10 mai 2005, à 14 heures.)

Changes in Membership of Committees Pursuant to Rule 85(4)

Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Meighen (*May 4*).

The names of the Honourable Senators Rompkey and Harb substituted for those of the Honourable Senators Harb and Rompkey (*May 5*).

Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

The name of the Honourable Senator Hubley substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*May 4*).

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*May 5*).

Modifications de la composition des comités conformément à l'article 85(4) du Règlement

Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

Le nom de l'honorable sénateur Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen (*4 mai*).

Les noms des honorables sénateurs Rompkey et Harb substitués à ceux des honorables sénateurs Harb et Rompkey (*5 mai*).

Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

Le nom de l'honorable sénateur Hubley substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*4 mai*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercer substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*5 mai*).

APPENDIX
(see p. 842)

Thursday, May 5, 2005

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has the honour to present its

SECOND REPORT
(Report No. 75 - Disallowance)

Pursuant to section 19.1(1) of the Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22, as amended by S.C. 2003, c.18, and having notified the Minister of Fisheries and Oceans in accordance with section 19.1(2) of that Act, the Joint Committee resolves that subsection 36(2) of the Ontario Fishery Regulations, 1989, as enacted by SOR/89-93, be revoked.

The text of the provision it is proposed to disallow is reproduced in Appendix A to this Report. Appendix B includes the statutory notice to the Minister of Fisheries and Oceans as well as correspondence subsequently received from the Honourable Geoff Regan, P.C., M.P. and the Honourable David Ramsay, Minister of Natural Resources of Ontario. The Committee's reasons for disallowance are set out in Appendix C.

Pursuant to section 19.1(5) of the Statutory Instruments Act, the resolution contained in this Report shall be deemed to have been adopted by the Senate or the House of Commons on the fifteenth sitting day after the Report is presented to that House unless, before that time, a Minister files with the Speaker of that House a motion to the effect that the resolution not be adopted.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (Issue No. 9, First Session, Thirty-Eighth Parliament) is tabled in the House of Commons.

Respectfully submitted,

Le coprésident,

JOHN G. BRYDEN

Joint Chair

APPENDIX A

36. (2) No holder of a commercial fishing licence shall violate any of the terms or conditions of the licence.

ANNEXE
(voir p. 842)

Le jeudi 5 mai 2005

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT
(Rapport n° 75 - Désaveu)

Aux termes de l'article 19.1(1) de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), chap. S-22, modifiée par le chap. 18 des L.C. (2003), et ayant donné au ministre des Pêches et des Océans l'avis exigé à l'article 19.1(2) de cette Loi, le Comité mixte adopte une résolution portant abrogation de l'article 36(2) du Règlement de pêche de l'Ontario de 1989, tel qu'il est libellé dans le DORS/89-93.

Le texte de la disposition qui serait abrogée figure à l'appendice A au présent rapport. L'appendice B contient l'avis au ministre des Pêches et des Océans exigé par la Loi ainsi que les lettres reçues par la suite des honorables Geoff Regan, C.P., député, et David Ramsay, ministre des Ressources naturelles de l'Ontario. Les raisons pour lesquelles le Comité demande l'abrogation sont exposées à l'appendice C.

Selon l'article 19.1(5) de la Loi sur les textes réglementaires, la résolution que comporte ce rapport est réputée adoptée par le Sénat ou la Chambre des communes le quinzième jour de séance suivant la présentation du rapport devant cette chambre, à moins que, avant ce moment, une motion tendant à son rejet n'ait été déposée, par un ministre, auprès du président de cette chambre.

Une copie des Procès-verbaux et témoignages pertinents (Fascicule n° 9, première session, trente-huitième législature) est déposée à la Chambre des communes.

Respectueusement soumis,

APPENDICE A

36. (2) Il est interdit au titulaire d'un permis de pêche commerciale d'enfreindre les conditions de son permis.

**APPENDIX B / APPENDICE B**

March 14, 2005

The Honourable Geoff Regan, P.C., M.P.
Minister of Fisheries and Oceans
Fisheries and Oceans Canada
200 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

Minister:

NOTICE OF DISALLOWANCE

Please be advised that, at its meeting of March 10, 2005, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations directed that you be advised, pursuant to subsection 19.1(2) of the *Statutory Instruments Act*, S.C. 2003, c.18, of its intention to consider a report containing a resolution for the disallowance of subsection 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989*, as enacted by SOR/89-93, on the grounds that this provision is not authorized by the *Fisheries Act*, R.S.C.1985, c. F-14, trespasses unduly on the rights and liberties of the subject and makes an unusual and unexpected use of the powers conferred by Parliament.

Yours sincerely,

François Michaud

Cogreffier du comité - *Joint Clerk of the Committee*
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
Le Sénat du Canada - *The Senate of Canada*
K1A 0A4

Téléphone - *Phone*
(613) 998-0424 - 1 800-267-7362

Télocopieur - *Fax*
(613) 947-2104

michaf@sen.parl.gc.ca

www.parl.gc.ca/regis-f

www.parl.gc.ca/regis-e

Minister of
Fisheries and Oceans

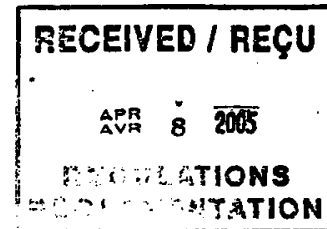


Ministre des
Pêches et des Océans

Ottawa, Canada K1A 0E6

MAR 24 2005

Mr. Gurmant Grewal, M.P.
Joint Chairman
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
The Senate of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4



Dear Mr. Grewal:

Gurmant

Thank you for your letter of November 19, 2004 in connection with former Bill C-33, An Act to amend the *Fisheries Act*, introduced to address concerns of the Committee in relation to the *Aboriginal Communal Fishing Licences Regulations (ACFLR)* and the *Ontario Fishery Regulations, 1989 (OFR)*. I also acknowledge recently receiving a Notice of Disallowance dated March 14, 2005, with respect to subsection 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989*.

As you may be aware, before Bill C-33 died on the Order Paper in the last Parliament, the unfinished debate leading to Second Reading approval revealed that members had a very broad range of legislative issues beyond the amendments proposed in the bill. This breadth of issues combined with the recent release of the report of the External Advisory Committee on Smart Regulation suggests the need for a much broader renewal of the Act and its underlying regulatory framework. There would be significant benefits for Canadians within the broader context of such a renewal and I believe the concerns of the Committee would likely be better addressed within such a context.

In view of the foregoing, my officials are planning to carry out a broader renewal of the *Fisheries Act* as soon as possible. Among other things, it is intended to fully address the Committee's concerns in this renewal process. I would hope that the Committee would agree with this proposal.

Yours truly,

Geoff Regan

Geoff Regan

Canada

Minister of
Fisheries and Oceans

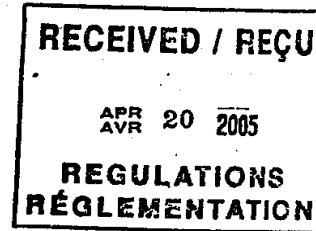


Ministre des
Pêches et des Océans

Ottawa, Canada K1A 0E6

APR 19 2005

The Honourable John G. Bryden, Senator
Joint Chairman
Standing Committee for the Scrutiny of Regulations
The Senate of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4



Dear Senator: *John*

Further to my letter of March 24, 2005 to the Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations (the Committee) Co-chairs and Vice-chair respecting the Committee's Report of Disallowance regarding subsection 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989 (OFR)*, I would like to provide you with a letter I recently received from the Honourable David Ramsey, Ontario Minister of Natural Resources.

As you will see in Minister Ramsey's letter, revoking subsection 36(2) of the OFR would have severe negative implications on Ontario's commercial fishery and threaten the sustainability of Ontario's fisheries resources.

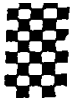
In transmitting Minister Ramsey's letter, I would like to impress upon the Committee that revoking subsection 36(2) of the OFR would have serious negative effects on fisheries conservation and management in Ontario. I would also like to re-emphasize my intention to carry out a broader renewal of the *Fisheries Act* as soon as possible. I believe these amendments, which are consistent with a Smart Regulation framework, will have significant benefits for Canadians as well as address the concerns of the Committee.

Yours truly,

Geoff Regan
Geoff Regan

Attachment

Canada



Ministry of
Natural
Resources

Minister

Ministère des
Richesses
naturelles

Ministre

Queen's Park
Toronto ON
M7A 1W9
416 314-2301

APR 14 2005

The Honourable Geoff Regan
Minister
Department of Fisheries and Oceans
Minister's Office, Centennial Tower
200 Kent Street
Ottawa ON K1A 0E6

RECEIVED / REÇU
APR 20 2005
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Minister Regan:

I am extremely concerned about the serious impacts on Ontario's ability to manage and ensure the conservation of fisheries should the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (SJC) table a Report of Disallowance regarding subsection 36(2) of the Ontario Fishery Regulations.

As you know, subsection 36(2) is the offence section under which Ontario enforces terms and conditions on approximately 500 commercial food and 1400 commercial bait fishing licences. Terms and conditions are currently the only mechanisms by which Ontario can establish allowable quotas, areas where fishing can occur, designates who can take fish under a licence, reporting for commercial fishing licences. Without this provision, Ontario would literally have its hands tied with respect to enforcement of the commercial fishery. It is entirely likely that the revocation of subsection 36(2) would result in chaos in this sector and threaten the sustainability of our fisheries resources.

I understand that my staff have provided considerable background regarding the critical need for this provision and the severe implications of disallowance to assist the Department of Fisheries and Oceans in developing a strong argument to put forward to the SJC for not tabling their report until amendments to the *Fisheries Act* can be passed to resolve any legislative problems that are perceived to exist.

I would appreciate your advice on what role I, personally, could play in helping to influence the decision of the SJC in this matter. Please feel free to share my concerns with the Chairs of the SJC.

Sincerely,

Hon. David Ramsay
Minister

TRADUCTION

Le 14 mars 2005

L'honorable Geoff Regan, c.p., député
Ministre des Pêches et des Océans
Pêches et Océans Canada
200, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

DORS / 89-93

AVIS D'ABROGATION

Monsieur le ministre,

Par la présente, je vous informe qu'à sa réunion du 10 mars 2005, le Comité permanent d'examen de la réglementation a demandé, conformément au paragraphe 19.1(2) de la *Loi sur les textes réglementaires*, L.C. 2003, ch. 18, que vous soyez avisé de son intention d'étudier un rapport contenant une résolution portant abrogation du paragraphe 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989* (DORS/89-93), au motif qu'il contrevient à la *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14, empiète indûment sur les droits et libertés des personnes concernées et constitue un exercice inusité et surprenant des pouvoirs conférés par le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

François Michaud
Cogreffier
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
Le Sénat du Canada
K1A 0A4

Téléphone
(613)998-0424 / 1-800-267-7362
Télécopieur
(613)947-2104
michaf@sen.parl.gc.ca
www.parl.gc.ca/regs-f

TRADUCTION

Le 24 mars 2005

Monsieur Gurmant Grewal, député
Coprésident
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 19 novembre 2004 concernant l'ancien projet de loi C-33, Loi modifiant la *Loi sur les pêches*, qui a été présenté afin de répondre aux préoccupations du Comité à l'égard du *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones* et du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989*. J'ai aussi reçu, il y a peu de temps, un avis daté du 14 mars 2005 annonçant l'abrogation du paragraphe 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989*.

Comme vous la savez peut-être, le débat qui avait été amorcé à l'étape de la deuxième lecture, avant que le projet de loi C-33 ne meure au *Feuilleton*, a révélé l'existence d'une longue liste de questions législatives alors laissées sans solution. L'ampleur de ces problèmes et le récent rapport du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente commandent une modification beaucoup plus en profondeur de la loi et de son cadre de réglementation. Une réforme plus complète bénéficierait aux Canadiens et atténuerait davantage les inquiétudes du Comité.

Le Ministère compte donc entreprendre dès que possible un examen approfondi de la *Loi sur les pêches*, afin notamment de régler les problèmes soulevés par le Comité. Nous espérons que cette façon de procéder vous conviendra.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Geoff Regan

Minister of
Fisheries and Oceans



Ministre des
Pêches et des Océans

Ottawa, Canada K1A 0E6

L'honorable John G. Bryden, Sénateur
Co-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Le Sénat du Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

APR 19 2005

Monsieur le sénateur,

Suite à ma lettre du 24 mars 2005 destinée aux coprésidents et au vice-président du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (le Comité) au sujet du rapport de révocation du paragraphe 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario* (RPO) de 1989, je vous transmets une lettre que m'a récemment envoyée l'honorable David Ramsay, ministre des Ressources naturelles de l'Ontario.

Comme vous le constaterez à la lecture de cette lettre, la révocation du paragraphe 36(2) du RPO aurait de graves conséquences sur la pêche commerciale de l'Ontario et nuirait à la durabilité des ressources halieutiques de la province.

Je vous transmets cette lettre car je souhaite attirer l'attention du Comité sur le fait que la révocation du paragraphe 36(2) du RPO aurait de graves répercussions sur la gestion et la conservation des pêches en Ontario. J'aimerais également réaffirmer mon intention d'entreprendre un renouvellement approfondi de la *Loi sur les pêches* le plus rapidement possible. Je suis d'avis que les modifications qui en découleront, conformément au cadre de réglementation intelligente, comporteront d'importants avantages pour la population canadienne et répondront aux préoccupations du Comité.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

Geoff Regan

Pièce jointe

Canada

L'honorable Geoff Regan
Ministre
Ministère des Pêches et des Océans
Bureau du ministre, Tours Centennial
200, rue Kent
Ottawa (Ontario) K1A 0E6

APR 14 2005

Monsieur le Ministre,

Je vous écris au sujet du dépôt, par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, du rapport de révocation du paragraphe 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario*. Je suis extrêmement préoccupé par les graves conséquences que cette révocation pourrait avoir sur la capacité de l'Ontario à gérer et à assurer la conservation des pêches.

Comme vous le savez, le paragraphe 36(2) donne à l'Ontario le pouvoir de faire respecter les modalités d'environ 500 permis commerciaux de pêche de subsistance et 1 400 permis commerciaux de poisson-appât. Actuellement, il s'agit du seul mécanisme permettant à l'Ontario de fixer des quotas, de délimiter les zones de pêche autorisées, de désigner des détenteurs de permis ainsi que de faire un suivi des permis de pêche commerciale. Sans ce mécanisme, l'Ontario n'aurait tout simplement plus les pouvoirs voulus pour faire respecter la réglementation applicable à la pêche commerciale. Il est tout à fait probable que la révocation du paragraphe 36(2) provoque le chaos dans ce secteur et nuise à la durabilité des ressources halieutiques.

Mon équipe de fonctionnaires a communiqué au ministère des Pêches et des Océans une documentation considérable concernant le caractère essentiel de ce paragraphe ainsi que les graves conséquences qui découleraient de sa révocation. Nous espérons ainsi aider le Ministère à élaborer de solides arguments afin de les présenter au Comité mixte permanent d'examen de la réglementation et le convaincre de ne pas déposer le rapport avant que les modifications nécessaires n'aient été apportées à la *Loi sur les pêches* de façon à résoudre tout problème de nature législative.

J'aimerais obtenir votre avis sur les mesures que, personnellement, je pourrais prendre pour influencer la décision du Comité dans ce dossier. N'hésitez pas à transmettre mes préoccupations aux présidents du Comité.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

L'honorable David Ramsay
Ministre

APPENDIX C

Section 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989* provides that:

36. (2) No holder of a commercial fishing licence shall violate any of the terms or conditions of the licence.

This provision was enacted with a view to making the contravention of a term or condition of a licence an offence under the *Fisheries Act*, R.S.C. 1985, c. F-14. Section 78 of that Act provides that:

78. Except as otherwise provided in this Act, every person who contravenes this Act or the regulations is guilty of

(a) an offence punishable on summary conviction and liable, for a first offence, to a fine not exceeding one hundred thousand dollars and, for any subsequent offence, to a fine not exceeding one hundred thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding one year, or to both; or

(b) an indictable offence and liable, for a first offence, to a fine not exceeding five hundred thousand dollars and, for any subsequent offence, to a fine not exceeding five hundred thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding two years, or to both.

A term or condition of a licence is not a provision of the Act or the regulations and the violation of such a term or condition does not constitute a contravention of the Act or regulations within the meaning of section 78 of the Act. The enactment of a general prohibition in the *Ontario Fishery Regulations, 1989* against contravening a term or condition of a licence is designed to attract the application of section 78 of the Act. While a person contravening a licence term or condition is not liable to the penalties set out in the *Fisheries Act*, following the enactment of section 36(2) of the Regulations, that person would be liable for the breach of section 36(2) of the Regulations. Section 36(2) then, is intended merely to bridge the gap between a contravention of a term or condition of licence and the penalties provided for in the statute. In effect, the purpose of this regulatory provision is to do indirectly what could not be done directly, namely to impose criminal liability for the breach of a term or condition of a licence.

This provision was dealt with by the Committee in its Second Report of the Second Session of the Thirty-sixth Parliament (Report No. 66). The Committee maintains its position that this provision not only lacks legal authority, but trespasses unduly on rights and liberties and represents an unusual and unexpected use of the enabling authority.

It is accepted that regulations imposing sanctions or creating offence must be authorized by Parliament expressly or by necessary implication. Nowhere in the *Fisheries Act* is the making of regulations creating offences expressly authorized, nor can the existence of such a power be said to be necessarily implied. In fact the Act implies quite the opposite. Firstly, the acts which will constitute offences under the *Fisheries Act* are set out in the Act itself and it is to be presumed that if Parliament had wished to empower its delegate to add further offences to these it would have provided so explicitly. Secondly, the Act confers a

APPENDICE C

L'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989* dispose que :

36. (2) Il est interdit au titulaire d'un permis de pêche commerciale d'enfreindre les conditions de son permis.

L'objet de cette disposition est de faire de la contravention aux conditions d'un permis une infraction à la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), chap. F-14. L'article 78 de la Loi dispose que :

78. Sauf disposition contraire de la présente loi, quiconque contrevient à celle-ci ou à ses règlements commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité :

a) par procédure sommaire, une amende maximale de cent mille dollars lors d'une première infraction ou, en cas de récidive, une amende maximale de cent mille dollars et un emprisonnement maximal d'un an, ou l'une de ces peines;

b) par mise en accusation, une amende maximale de cinq cent mille dollars lors d'une première infraction ou, en cas de récidive, une amende maximale de cinq cent mille dollars et un emprisonnement maximal de deux ans, ou l'une de ces peines.

Les conditions d'un permis ne sont des dispositions ni de la Loi ni des règlements, et y contrevenir ne revient pas à enfreindre la Loi ou les règlements au sens de l'article 78 de la Loi. L'interdiction générale que prévoit le *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989* de contrevenir aux conditions des permis a pour unique objet de déclencher l'application de l'article 78 de la Loi. Le titulaire de permis qui contrevient aux conditions de son permis n'encourt pas les peines prévues dans la *Loi sur les pêches*, mais depuis la prise de l'article 36(2) du Règlement, il est coupable d'une infraction à cet article. Ce dernier n'a donc pour seul objet que de faire un lien entre la contravention aux conditions du permis et les peines prévues dans la Loi. En fait, il ne vise qu'à faire indirectement ce qui ne pourrait être fait directement : imposer une responsabilité criminelle à quiconque contrevient aux conditions de son permis.

Le Comité a traité de cette disposition dans son Deuxième rapport de la deuxième session de la trente-sixième législature (Rapport n° 66), et il demeure convaincu non seulement qu'elle est dénuée de fondement juridique, mais qu'elle réduit indûment certains droits et libertés et qu'elle représente un exercice inhabituel et inattendu du pouvoir de réglementation.

Il est admis que tout règlement qui prévoit une peine ou crée une infraction doit être autorisé par le Parlement soit expressément, soit par voie de conséquence nécessaire. Or, la *Loi sur les pêches* n'autorise pas expressément la prise de règlements créant des infractions, et on ne peut pas affirmer qu'elle l'autorise implicitement par voie de conséquence nécessaire non plus. En fait, elle implique exactement le contraire. Premièrement, les actes qui constituent des infractions à la *Loi sur les pêches* sont décrits dans la loi elle-même, et il faut présumer que si le Parlement avait souhaité conférer à ses

power to make regulations providing for the suspension and cancellation of licences, a clear indication as to the sanctions that Parliament intended would follow a contravention of a term or condition of licence.

The Department of Fisheries and Oceans accepts that the *Fisheries Act* does not authorize the Governor in Council to create offences by regulation. Nevertheless, it has asserted that section 36(2) is valid. Although the Department itself earlier characterized section 36(2) as creating “the offence of violating the conditions set out in a licence”, it was later said that this provision does not create an offence, “but merely impose(s) a standard of conduct, breaches of which may be prosecuted under section 78 of the Act.” At another time, the provision has been characterized as establishing a “prohibition”. The “standard of conduct” imposed by section 36(2) of the Regulations is the requirement to comply with the terms and conditions of a licence. In turn, section 78 of the Act makes it an offence to contravene the Regulations. Technically then, the offence will be characterized as contravening section 36(2) of the Regulations, rather than as contravening the terms or conditions of a licence.

The Committee considers that the argument that section 36(2) of the Regulations simply imposes a “standard of conduct” is best characterized as disingenuous. Were it not for section 36(2) of the Regulations, a person contravening the terms or conditions of a licence would not be subject to criminal prosecution. Moreover, the actual requirements that must be complied with will be found, not in the Regulations, but in the terms and conditions of the licence. The only purpose of section 36(2) of the Regulations is to make the non-observance of the terms and conditions of a licence, which are not legislative requirements, punishable as if they were. To ignore this is to ignore the clear intent and effect of the provision. In this regard, it is significant that in a letter of April 14, 2005 to the Honourable Geoff Regan, the Ontario Minister of Natural Resources wrote that “subsection 36(2) is the offence section under which Ontario enforces terms and conditions on [...] fishing licences.” The Joint Committee agrees with this characterization of section 36(2).

Of course it is also the case that no matter how one characterizes section 36(2) of the Regulations, authority for the enactment of that prohibition must still be found in section 43 of the *Fisheries Act*. This has been acknowledged by the Department. The enactment by a delegate of a prohibition designed to make the contravention of terms and conditions imposed in the exercise of an *administrative* power subject the same penalties as Parliament decided should apply to rules enacted in the exercise of a *legislative* power represents the exercise of a substantive law-making power for which clear and precise enabling authority must be shown to exist. Such authority is entirely lacking in any of the provisions of the Act relied upon by the Department.

The position of the Department of Fisheries and Oceans rests on the fundamental misapprehension that the power to make regulations for the proper management and control of the sea-coast and inland fisheries (s.43(a)) respecting the issue, suspension and cancellation of licences and leases (s.43(f)) and respecting the terms and conditions under which a licence and lease may be issued (s.43(g)) must necessarily include the power to punish contraventions of the terms and conditions of licences as offences under the Act. For the Department, there can be no imposition of a “standard of conduct” unless the sanction for contravening the standard is a fine or imprisonment. But is not the conferral of a power to make regulations providing for the suspension and cancellation of licences a clear indication as to the

délégués le pouvoir d’en allonger la liste, il l’aurait fait expressément dans la Loi. Deuxièmement, la Loi confère le pouvoir de prendre des règlements pour suspendre ou révoquer les permis, ce qui indique clairement les peines dont le Parlement entendait punir quiconque enfreindrait les conditions de son permis.

Le ministère des Pêches et des Océans admet que la *Loi sur les pêches* n’autorise pas le gouverneur en conseil à créer des infractions par voie de règlement, mais il n’en maintient pas moins la validité de l’article 36(2) du Règlement. Après avoir d’abord dit que l’article 36(2) crée [traduction] « l’infraction consistant à enfreindre les conditions d’un permis », il a affirmé qu’il ne crée pas d’infraction, [traduction] « mais impose simplement une norme de conduite qu’on ne peut enfreindre sans s’exposer à des poursuites en vertu de l’article 78 de la Loi ». Dans une autre lettre, il a écrit que le paragraphe énonce une [traduction] « interdiction ». La seule « norme de conduite » imposée par l’article 36(2) est l’obligation de respecter les conditions des permis. Quant à lui, l’article 78 de la Loi prévoit que quiconque enfreint le Règlement commet une infraction. Techniquement parlant, l’infraction consiste à enfreindre l’article 36(2) du Règlement plutôt que les conditions des permis.

Le Comité est d’avis que l’argument selon lequel l’article 36(2) du Règlement impose simplement une « norme de conduite » est au mieux fallacieux. Sans cet article, le titulaire de permis qui enfreindrait les conditions ne s’exposerait pas à des poursuites criminelles. De plus, dans les faits, les exigences auxquelles il faut satisfaire ne sont pas énoncées dans le Règlement, mais dans les conditions des permis. L’article 36(2) du Règlement n’a pour objet que de rendre la contravention aux conditions des permis, qui ne sont pas des exigences de la Loi, punissable comme si elles en étaient. Ne pas tenir compte de ce point revient à ignorer l’objet et l’effet clairement visés par l’article. Sous ce rapport, il est révélateur que dans sa lettre du 14 avril 2005, l’honorable Geoff Regan, ministre des Ressources naturelles de l’Ontario, ait écrit que l’article 36(2) du Règlement est la disposition créant une infraction qui permet au gouvernement de l’Ontario de faire respecter les conditions des permis de pêche. C’est également en ces termes que le Comité mixte décrirait l’article 36(2).

Bien sûr, il est vrai également que quelle que soit la caractérisation de l’article 36(2) du Règlement, le pouvoir de le prendre doit se trouver à l’article 43 de la *Loi sur les pêches*, ce que le ministère a reconnu. L’adoption par un délégué du Parlement d’une interdiction visant à rendre l’auteur de la contravention à des conditions imposées en vertu d’un pouvoir *administratif* passible de peines que le Parlement a prévues dans l’éventualité d’une infraction à des règles décrétées en vertu d’un pouvoir *législatif* équivaut à légiférer sur le fond, ce qu’on ne peut faire qu’en vertu d’un pouvoir habilitant clair et précis. Or, les dispositions de la Loi que le ministère invoque à l’appui de l’article 36(2) ne confèrent absolument pas ce genre de pouvoir.

La position du ministère des Pêches et des Océans repose sur l’opinion erronée selon laquelle le pouvoir de prendre des règlements concernant la gestion et la surveillance judiciaires des pêches en eaux côtières et internes (a. 43a)), la délivrance, la suspension et la révocation des licences, permis et baux (a. 43f)) et les conditions attachées aux licences, permis et baux (a. 43g)) implique et englobe forcément celui de punir les infractions aux conditions des permis comme si elles constituaient des infractions à la Loi. Selon le ministère, on ne peut imposer de « norme de conduite » que si l’infraction à cette norme est punissable d’une amende ou d’un emprisonnement. Mais le fait que le Parlement ait conféré le pouvoir de prendre des règlements concernant la suspension et la révocation des permis n’indique-t-il pas

sanctions which Parliament intended would adhere to breaches of the terms and conditions of licences? The Department of Fisheries and Oceans earlier argued that the power to make regulations respecting the cancellation and suspension of licences “would not negate the offence and punishment provisions set out in the Act. A person who has contravened a condition of his licence may keep the licence and pay a penalty for the violation.” Yet why would Parliament expressly provide for suspension and cancellation of licences unless it considered that these were the appropriate sanctions for failure to comply with the terms and conditions of a licence? Why did Parliament not itself provide that every contravention of the terms and conditions of a licence constitutes an offence? Section 78 makes it an offence to contravene the Act or the regulations. It says nothing whatsoever about the terms and conditions of a licence. It is submitted that this is because a licence is an *administrative* document, and, in the absence of contrary statutory provisions, those contravening such documents are subject to *administrative* sanctions, such as suspension and cancellation.

The Department of Fisheries and Oceans has also sought to rely on section 9 of the Act, which prevents the Minister from suspending or cancelling a licence if a prosecution has been commenced with respect to the operations under the lease or licence. This is said to indicate Parliament’s intent that failure to comply with the terms or conditions of a licence could be prosecuted as an offence under the Act. In fact, it indicates quite the opposite. Clearly, there will be some circumstances in which an action constituting a violation of the terms and conditions of a licence also constitutes an offence under the Act or the regulations. Section 9 of the Act is intended to address this situation. Section 9, however, must be read together with section 79.1 of the Act. Section 79.1 provides that where a person is convicted of an offence under the Act in respect of any matter relating to operations under a licence the court may, in addition to any punishment imposed, cancel or suspend the licence and prohibit the person to whom the licence was issued from applying for any new lease or licence during any period the court considers appropriate. Where violations of the conditions of a licence also involve a contravention of the Act or regulations, section 9 requires the Minister to choose whether to suspend or cancel the licence or to prosecute. If the latter is chosen, only the court may then impose cancellation or suspension as an additional punishment. Indeed, these mechanisms indicate that Parliament intended that there be a distinction between violating the terms and conditions of a licence and contravening the Act or the regulations. The aim of the disputed provision is to obliterate that distinction.

The Government’s response to Report No. 66 consisted of some ten lines, the pertinent portion of which stated:

The Government considers its ability to act in this regard is legally sound. Nonetheless, for the purposes of providing greater certainty and clarity, an amendment to the *Fisheries Act* regarding offences for the contravention of licence terms and conditions will be tabled in Parliament at the next appropriate opportunity, pending the completion of the comprehensive policy reviews currently underway.

In a letter to the Minister of Fisheries and Oceans dated April 30, 2001, the Joint Chairmen and Vice-chairman of your Committee advised that the Committee found it difficult to accept that this brief statement could be properly characterized as a “comprehensive” response to its Report, and requested a full and detailed response “that would address all of the arguments set out in the report of the Committee and either refute them or provide an alternative interpretation or explanation.”

clairement comment il prévoyait punir la contravention aux conditions des permis? Le ministère des Pêches et des Océans a déjà soutenu que le pouvoir de prendre des règlements concernant la suspension et la révocation des permis [traduction] « n’annule pas les dispositions de la Loi créant les infractions et énonçant les peines. Quiconque enfreint une des conditions de son permis peut le conserver et purger la peine prévue à l’égard de l’infraction ». Mais alors, pourquoi le Parlement a-t-il expressément prévu la suspension et la révocation des permis s’il ne jugeait pas ces peines proportionnées à la contravention aux conditions des permis? Pourquoi n’a-t-il pas disposé lui-même dans la Loi que contrevenir aux conditions d’un permis constitue une infraction? L’article 78 de la Loi dispose que celui qui contrevient à la Loi ou à ses règlements commet une infraction, mais il ne fait nullement référence à la contravention aux conditions des permis. Le Comité soutient que c’est parce qu’un permis est un document *administratif* et qu’à défaut de dispositions à l’effet contraire dans la Loi, contrevenir à un document de ce genre expose à des sanctions *administratives*, telles la suspension ou la révocation du permis.

Le ministère des Pêches et des Océans a aussi invoqué l’article 9 de la Loi, qui empêche le ministre de suspendre ou de révoquer un permis si une procédure prévue dans la Loi a été engagée à l’égard des opérations visées par le permis, y voyant le signe que, pour le Parlement, la contravention aux conditions d’un permis expose le contrevenant à des poursuites pour infraction à la Loi. En fait, l’article 9 indique tout le contraire. Il peut bien sûr arriver qu’un acte contraire aux conditions d’un permis enfreigne aussi la Loi ou ses règlements; c’est en prévision de ces cas-là que l’article 9 de la Loi a été adopté. Mais il faut lire cet article dans le contexte de l’article 79.1 de la Loi, lequel prévoit que lorsqu’un titulaire de permis est déclaré coupable d’une infraction à la Loi commise dans l’exercice d’activités visées par son permis, le tribunal peut, en sus de toute autre peine infligée, annuler ou suspendre le permis et interdire à son titulaire de présenter une nouvelle demande de permis sous le régime de la Loi pendant la période qu’il estime indiquée. Lorsque l’infraction aux conditions du permis constitue aussi une infraction à la Loi ou à ses règlements, l’article 9 oblige le ministre à choisir entre, d’une part, suspendre ou révoquer le permis et, d’autre part, poursuivre le titulaire en justice. S’il opte pour la seconde formule, seul le tribunal peut révoquer ou suspendre le permis, à titre de peine supplémentaire. Dans les faits, ces dispositions indiquent que le Parlement entendait faire une distinction entre contrevenir aux conditions d’un permis et enfreindre la Loi ou ses règlements, et la disposition contestée a pour objet d’éliminer cette distinction.

La réponse du gouvernement au Rapport n° 66 tenait en une dizaine de lignes, et le passage qui nous intéresse disait ce qui suit :

[traduction] Le gouvernement s’estime juridiquement fondé à agir à cet égard. Néanmoins, par souci de précision et de clarté, il présentera au Parlement, à la première occasion, une modification à la *Loi sur les pêches* visant les infractions aux conditions des permis qui restera en vigueur jusqu’à la fin de l’examen en règle dont ses politiques font actuellement l’objet.

Dans une lettre du 30 avril 2001 au ministre des Pêches et des Océans, les coprésidents et le vice-président du Comité mixte faisaient savoir qu’il leur était difficile de voir dans une déclaration aussi lapidaire une réponse « exhaustive » au rapport du Comité et demandaient au ministère de faire une réponse complète et détaillée [traduction] « répondant à tous les arguments énoncés dans le Rapport et les réfutant ou proposant une interprétation ou une explication différentes ».

For the most part, the Minister's reply restated arguments that were considered and rejected by the Committee in its Report No. 66. One significant new element was the reference to the decisions of the Federal Court and Federal Court of Appeal in *Barnett v. Canada (Minister of Agriculture and Agri-Food)*.¹ The Committee has considered these decisions and concludes that they do not dispose of the issue.

The *Barnett* case concerned the importation of alpacas into Canada from Chile. While the animals were still in quarantine in Canada it was discovered that as a result of the actions of Chilean officials, the conditions of an entry permit had not been complied with. An order for the removal of the animals from Canada was issued pursuant to provisions of the *Health of Animals Act* providing for the forfeiture or removal of animals imported into Canada "in contravention of this Act or the regulations". At trial, the removal order was quashed on the grounds that the official issuing the order had fettered his discretion by failing to consider other possible courses of action in addition to forfeiture or removal, and that in any event the removal order had effectively been made, not by the official who signed it, but by another official who had no authority to make such an order. Before reaching these conclusions, however, it was necessary for the Court to first consider whether the breach of the conditions of the entry permit constituted a breach of the Act or regulations so as to trigger the provisions of the *Health of Animals Act* providing for forfeiture or removal.

The trial judge began by stating the principle that "A breach of a permit condition in not automatically a breach of the Act or regulations under which it is issued. It can however be made such by *express terms of the Act or regulation*." (emphasis added). She noted that sections 10(1)(a) and 160.1 of the *Health of Animals Regulations* "operate so as to make a failure to comply with the conditions attached to a permit a contravention of the Regulations." The relevant portions of these provisions read:

10. (1) ... no person shall import from a country other than the United States any turtle, tortoise or their eggs, any bird, honeybee, or any mammal, except a member of the orders Rodentia, Cetacea, Pinnepedia and Sirennia, unless the person

(a) does so under and in accordance with a permit issued by the Minister pursuant to section 160;

[...]

160.1 Every person to whom a permit or licence is issued under these Regulations shall comply with the conditions contained in the permit or licence.

The trial judge concluded that the bringing of alpacas into Canada other than in accordance with the conditions of the permit constituted a contravention of the Regulations, triggering the provisions of the Act providing for forfeiture or removal. She then quashed the removal order for the reasons noted above. It was this decision to quash the removal order that was appealed by the Minister.

La réponse du ministre a surtout consisté à reprendre des arguments que le Comité mixte avait déjà examinés et rejetés dans son Rapport n° 66. Elle comportait toutefois un nouvel élément d'importance : une référence aux décisions rendues par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale dans la cause *Barnett c. Canada (ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire)*.¹ Après examen, le Comité conclut que ces décisions ne règlent pas la question.

L'affaire *Barnett* concernait l'importation au Canada d'alpagas du Chili. Alors que les animaux étaient encore en quarantaine au Canada, on a découvert que des mesures prises par des fonctionnaires chiliens avaient empêché l'importateur de respecter les conditions du permis d'importation. Une ordonnance exigeant que les animaux soient renvoyés du Canada a été délivrée en vertu de dispositions de la *Loi sur la santé des animaux* prévoyant la saisie ou le renvoi des animaux importés au Canada « en contravention de la présente loi ou de ses règlements ». Au procès, l'ordonnance a été annulée aux motifs que le fonctionnaire qui l'avait délivrée avait mal usé de son pouvoir discrétionnaire en négligeant de voir s'il y avait d'autres solutions que la saisie et le renvoi et que, de toute façon, l'ordonnance avait été délivrée non par le fonctionnaire qui l'avait signée, mais par un autre qui n'y était pas habilité. Mais avant d'en arriver à ces conclusions, la Cour avait dû déterminer, d'abord, si la contravention aux conditions du permis d'importation constituait une infraction à la *Loi sur la santé des animaux* ou ses règlements qui était de nature à entraîner l'application des dispositions de la Loi prévoyant la saisie ou le renvoi des animaux.

La juge de première instance a d'abord posé le principe selon lequel « l'infraction à une condition d'un permis ne constitue pas automatiquement une transgression de la Loi ou du règlement en vertu desquels le permis a été délivré. Elle peut cependant être assimilée à un manquement de cette nature *par une disposition explicite de la Loi ou du règlement en question* » (les italiques sont de nous). Elle a signalé que les articles 10(1)a) et 160.1 du *Règlement sur la santé des animaux* « font de l'omission de respecter les conditions dont un permis est assorti une contravention au Règlement ». Les passages de ces dispositions qui nous intéressent disent ce qui suit :

10. (1) [...], il est interdit d'importer d'un pays autre que les États-Unis tout oiseau, abeille à miel, tortue de mer ou de terre ou ses œufs, ou tout mammifère sauf les rongeurs, les cétacés, les pinnipèdes et les siréniens, à moins :

a) de détenir un permis délivré par le ministre en vertu de l'article 160 et de s'y conformer;

[...]

160.1 La personne à qui est délivré un permis ou une licence en vertu du présent règlement doit se conformer aux conditions qui y sont contenues.

La juge de première instance a conclu que le fait de faire entrer au Canada des alpagas à des conditions autres que celles énoncées dans le permis constituait une violation du Règlement et que cela justifiait le recours aux dispositions de la Loi prévoyant la saisie ou le renvoi. Elle a ensuite annulé l'ordonnance de renvoi pour les raisons susmentionnées. C'est de la décision d'annuler l'ordre de renvoi que le ministre a appelé.

On appeal, the Federal Court of Appeal reversed the decision of the trial judge and restored the removal order. The Court of Appeal found that taking the *Health of Animals Act* as it was written, the only alternative to the forfeiture of animals imported illegally was removal. On the question of whether a breach of the conditions of a permit constituted a breach of the Regulations, the Court of Appeal simply noted that this was the effect of sections 10(1)(a) and 160.1 of the *Health of Animals Regulations*.

While the trial judge and the Court of Appeal each took note of the fact that the breach of a condition of a permit was made a contravention of the *Health of Animals Regulations* by the operation of sections 10(1)(a) and 160.1 of those Regulations, it bears pointing out that both failed to consider the question of whether the *Health of Animals Act* authorized the making of regulations deeming a contravention of the conditions of a permit to be a contravention of the regulations. It was taken for granted by the courts in *Barnett* that if a provision of the Regulations had been enacted requiring compliance with the conditions of a permit so as to make non-compliance a contravention of the Regulations, there must be authority for that provision in the enabling statute. This is likely because the applicant did not raise the issue of the validity of sections 10(1)(a) and 160.1 of the *Health of Animals Regulations*.

Yet if, as the trial judge noted, it requires *express* terms in the Act to make a breach of a condition of a permit a breach of the legislation under which that permit was issued, it logically follows that there must also be *express* enabling authority in the parent statute to support a regulation having this effect. If Parliament itself can only make a contravention of a condition of a permit a contravention of the legislation under which the permit was issued by expressly so providing, how could it be thought that Parliament's delegate could do this unless the power to do so is conferred by Parliament in express language? While the enabling authorities in the *Health of Animals Act* are quite similar to those in the *Fisheries Act*, in neither statute is there any *express* authority to make regulations for the purpose of treating the breach of the conditions of an administrative document such as a licence or permit as if it were a contravention of the law. The failure to consider the question of whether enabling authority for sections 10(1)(a) and 160.1 of the *Health of Animals Regulations* existed in the first place casts serious doubt on the value of the *Barnett* case as a precedent.

While the Department has characterized the provisions dealt with in *Barnett* as being "the same in all key elements" as section 36(2) of the Regulations and section 78 of the *Fisheries Act*, this is not entirely accurate. It bears pointing out that the circumstances in *Barnett* did not involve the commission of an offence. The *Health of Animals Regulations* provide for the forfeiture of animals that have been imported in contravention of the *Health of Animals Act* or its regulations, and for their removal from Canada where an inspector or officer has reasonable grounds to believe that this is the case or that the animals carry disease. Forfeiture and removal are not dependent on there being a conviction for the offence of contravening the Act or its regulations. They may be seen as regulatory mechanisms intended to prevent the introduction and spread of disease into Canada, rather than as penalties for contravening the law. In *Barnett*, the question of whether contravening the conditions of the permit could be punished as an offence did not arise. The situation with respect to section 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989* is rather different. Here, the sole purpose is to put in place a mechanism whereby the contravention of the conditions of a

À l'audition de l'appel, la Cour d'appel fédérale a infirmé la décision rendue par la juge de première instance et rétabli l'ordre de renvoi, déclarant que le libellé de *Loi sur la santé des animaux* ne prévoyait d'autre solution de rechange à la saisie des animaux importés illégalement que leur renvoi. Quant à savoir si contrevenir aux conditions d'un permis revenait à enfreindre le *Règlement*, la Cour s'est contentée de souligner que tel était l'effet des articles 10(1)a) et 160.1 du *Règlement sur la santé des animaux*.

La juge de première instance et la Cour d'appel ont toutes deux signalé qu'enfreindre les conditions d'un permis constituait une infraction au *Règlement sur la santé des animaux* en vertu de ses articles 10(1)a) et 160.1, mais il convient de souligner que ni l'une ni l'autre ne s'est demandé si la *Loi sur la santé des animaux* permettait de prendre une disposition réglementaire présumant que la contravention aux conditions d'un permis une infraction au *Règlement*. Dans l'affaire *Barnett*, les deux cours ont tenu pour acquis que si le *Règlement* comportait une disposition précisant que contrevenir aux conditions d'un permis était une infraction au *Règlement*, il devait bien y avoir dans la *Loi* une habilitation claire permettant de prendre une telle disposition. Cela tient sans doute au fait que le demandeur n'avait pas contesté la validité des articles 10(1)a) et 160.1 du *Règlement sur la santé des animaux*.

Pourtant, si, comme la juge de première instance l'a signalé, la contravention aux conditions d'un permis ne constitue une infraction à la mesure législative en vertu de laquelle le permis a été délivré que lorsque celle-ci le prévoit *expressément*, il s'ensuit logiquement que pour qu'un règlement puisse avoir cet effet, la loi habilitante doit le prévoir *expressément*. Si contrevenir aux conditions d'un permis n'enfreint la mesure législative en vertu de laquelle le permis a été délivré que lorsque le Parlement lui-même l'a précisé dans la loi habilitante, comment peut-on penser que le délégué du Parlement peut décréter que contrevenir aux conditions d'un permis constitue une infraction au règlement sans que le Parlement lui en ait conféré le pouvoir en termes clairs? Les dispositions habitantes de la *Loi sur la santé des animaux* ressemblent beaucoup à celles de la *Loi sur les pêches* qui sont examinées dans le Rapport no 66, mais on ne retrouve ni dans l'une ni dans l'autre lois de disposition permettant *expressément* de prendre des règlements prévoyant que le manquement aux conditions de documents administratifs, comme des permis, est considéré comme une infraction à la loi. Le fait de ne pas avoir vérifié en premier lieu s'il existait une disposition d'habilitation permettant de prendre les articles 10(1)a) et 160.1 du *Règlement sur la santé des animaux* jette un sérieux doute sur la valeur de l'affaire *Barnett* comme précédent.

Le ministère a qualifié les dispositions en cause dans *Barnett* d'« essentiellement identiques » à l'article 36(2) du *Règlement* et à l'article 78 de la *Loi sur les pêches*, mais cela n'est pas tout à fait exact. Il convient de souligner que, dans *Barnett*, il n'était pas question de la perpétration d'une infraction. Le *Règlement sur la santé des animaux* prévoit la saisie des animaux dont l'importation ne respecte pas les conditions de la *Loi sur la santé des animaux* ou de ses règlements, et leur renvoi du Canada lorsqu'un inspecteur ou un agent a des motifs raisonnables de croire que c'est le cas ou que les animaux sont porteurs d'une maladie. Il peut y avoir saisie ou renvoi sans qu'il y ait eu condamnation pour infraction à la *Loi* ou à ses règlements. On peut voir dans ces mesures des dispositions réglementaires visant à empêcher l'entrée et la propagation de maladies au Canada plutôt que des peines pour infraction à la *Loi*. Dans l'affaire *Barnett*, la Cour n'a pas été priée de déterminer si la contravention aux conditions d'un permis pouvait être punie à titre d'infraction. La situation en ce qui a trait à l'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989* est passablement différente. Ici, le seul but est d'instaurer un moyen d'infliger une amende ou un emprisonnement à quiconque

licence is punishable by fine or imprisonment as an offence. One is left to wonder whether the courts in *Barnett* would not have viewed the matter differently had they been faced with the question of whether Mr. Barnett could be imprisoned for contravening the conditions of the permit. Perhaps at least, this possibility might have caused a more careful consideration of the authority for the relevant provisions of the Regulations.

To the extent the *Barnett* decisions stand for the principle that *express* language is required to make the breach of a permit condition a breach of the act or regulations under which it was issued, they are entirely consistent with the position taken by your Committee. The problem in *Barnett* is that this principle was only partly applied by the courts. Again, if it requires *express* terms in the Act or regulations to treat a breach of a permit condition as a breach of the legislation under which it was issued, there must also be *express* authority in the parent statute to make a regulation having that effect. In not considering the question of the authority for sections 10(1)(a) and 160.1 of the *Health of Animals Regulations*, both the Trial Division of the Federal Court and the Federal Court of Appeal failed to deal with this second aspect of the principle.

To summarize, the purpose of section 36(2) of the Regulations is to make it an offence to contravene the terms and conditions of a licence. In section 78 of the Act, Parliament has provided that only contraventions of the Act and the regulations are to constitute offences. If Parliament had wished contraventions of licence conditions to constitute offences, it could, and no doubt would, have so enacted. Section 36(2) is nothing more than an attempt to treat contraventions of licence conditions, which are administrative requirements, as if they were contraventions of legislative requirements. Regardless of whether this is characterized as creating an offence or not, the requisite clear and explicit enabling authority for such a provision cannot be found in the *Fisheries Act*.

If the provisions in question are thought to be necessary for the proper management of the fisheries, Parliament should be asked to amend the *Fisheries Act* to establish the offence of contravening the terms or conditions of a licence. A mere perception of necessity on the part of those charged with the administration of a statute is no substitute for proper legal authority. This is all the more so when the liberty of the subject is at stake. The central relevant fact is that in enacting section 36(2), the purpose of the Governor in Council is to make the breach of any licence term or condition punishable by fine or imprisonment. In the *Fisheries Act*, Parliament expressly reserved these penal sanctions for the breach of *legislative* requirements expressed either in the Act or in regulations made under the Act. The clear and explicit authority that would be required to support a regulation made for the purpose of expanding the application of the statutory penal provisions to requirements imposed in the exercise of an administrative power is not to be found in the Act at this time. In enacting section 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989* the Governor in Council is doing indirectly that which the *Fisheries Act* does not authorize him to do directly, namely, extend the application of section 78 of the Act to breaches of terms or conditions of licences.

déroge aux conditions d'un permis. On est en droit de se demander si les tribunaux, dans l'affaire *Barnett*, n'auraient pas statué différemment s'il avait été question que M. Barnett soit emprisonné pour ne pas avoir respecté les conditions de son permis. Cela les aurait peut-être incitées, à tout le moins, à examiner plus attentivement le fondement des dispositions visées du Règlement.

Dans la mesure où elles soutiennent le principe selon lequel un libellé *clair* est requis pour que le manquement aux conditions d'un permis constitue une infraction à la loi ou au règlement en vertu duquel le permis a été délivré, les décisions rendues dans *Barnett* vont tout à fait dans le même sens que ce que pense le Comité mixte. Le problème dans cette cause, c'est que les deux cours n'ont appliqué ce principe que partiellement. Comme nous l'avons déjà expliqué, s'il faut, dans la loi ou dans ses règlements, une autorisation *expresse* pour que l'infraction aux conditions d'un permis constitue une infraction à la loi ou au règlement en vertu duquel le permis a été délivré, il s'ensuit logiquement qu'il doit y avoir, dans la loi habilitante, une disposition permettant *expressément* de prendre un règlement ayant cet effet. En n'examinant pas la question du fondement juridique des articles 10(1)a) et 160.1 du *Règlement sur la santé des animaux*, la Section de première instance de la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale ont omis de traiter de ce deuxième aspect du principe.

En résumé, l'article 36(2) vise à faire en sorte que la non-observation des conditions d'un permis constitue dorénavant une infraction. Toutefois, le Parlement a prescrit, à l'article 78 de la Loi, que seule la contravention à la Loi ou au Règlement constitue une infraction. S'il avait voulu que la contravention aux conditions d'un permis constitue une infraction, il aurait pu le faire et ne s'en serait certainement pas privé. L'article 36(2) du Règlement ne vise qu'une chose : faire de la dérogation aux conditions d'un permis — des exigences administratives — une infraction à des exigences législatives. Que cela revienne ou non à créer une infraction, il demeure que la *Loi sur les pêches* ne contient pas d'habilitation expresse permettant clairement de prendre une telle disposition.

Si le ministère estime que les dispositions contestées sont nécessaires pour la bonne gestion des pêches, il devrait demander au Parlement de modifier la Loi de manière à y prévoir que la dérogation aux conditions des permis est une infraction. Les responsables de l'application d'une loi ne peuvent prendre une disposition que la loi ne les autorise pas à prendre uniquement parce qu'ils la jugent indispensable sur le plan administratif, surtout pas quand la liberté de la personne est en jeu. Ce qu'il faut souligner ici, c'est que l'article 36(2) a pour objet de permettre au gouverneur en conseil de faire de la violation des conditions d'un permis une infraction passible d'une amende ou d'un emprisonnement. Dans la *Loi sur les pêches*, le Parlement a expressément réservé ces sanctions pénales au non-respect des exigences *législatives* précisées dans la Loi ou ses règlements d'application. On ne trouve pas actuellement dans la Loi l'habilitation claire et explicite nécessaire pour justifier la prise d'une disposition réglementaire visant à étendre l'application des dispositions pénales prévues au non-respect d'exigences imposées dans l'exercice d'un pouvoir administratif. En adoptant l'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989*, le gouverneur en conseil tente de faire indirectement ce que la *Loi sur les pêches* ne lui permet pas de faire directement, soit étendre l'application de l'article 78 de la Loi à la violation des conditions d'un permis.

As your Committee earlier reported to Parliament:

The inadequacy of the present statutory framework in terms of contemporary management of our fishery resources is a matter of public knowledge. Faced with a statute that does not meet modern management requirements, the Executive sees itself forced to resort to regulatory techniques of doubtful validity in order to meet those needs. While it recognizes those difficulties, your Committee does not consider they excuse the persistent and deliberate misuse of the regulation-making powers conferred by Parliament.

In its September 7, 2000 response to the Second Report of the Joint Committee (Report No. 66), the Government undertook to introduce amendments to the *Fisheries Act* that would provide the required legal authority for section 36(2) and similar provisions in a number of other regulations made under the Act. Well over two years later, Bill C-43, *An Act to amend the Fisheries Act*, was given First Reading on June 11, 2003. The Bill did not progress further prior to the prorogation of the Session on November 12, 2003, but was re-introduced as Bill C-33 in the Third Session of the Thirty-seventh Parliament. The bill had not been given Second Reading when Parliament was dissolved. In a letter dated March 24, 2005, the Minister of Fisheries and Oceans made it clear that the Bill would not be reintroduced at this time but that his officials were “planning to carry out a broader renewal of the *Fisheries Act* as soon as possible”. Having received such assurances before and being well aware of the problems and difficulties of reaching a consensus on a reform of the *Fisheries Act*, your Committee feels justified in treating this response as an indication that illegal provisions such as section 36(2) will remain in place for the foreseeable future. Considering that these regulations may have a direct impact on the liberties of Canadians, your Committee considers that further delay is not acceptable, and decided to propose the disallowance of section 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989*. In the event the Houses agree to revoke this provision, your Committee would expect this decision to form a precedent for the removal of similar provisions in other regulations under the *Fisheries Act*.

In closing, the Committee wishes to briefly address the statement by the Ontario Minister of Natural Resources that:

Terms and conditions [of licences] are currently the only mechanisms by which Ontario can establish allowable quota, areas where fishing can occur, designates who can take fish under a licence, reporting for commercial fishing licences.

To the extent this comment suggests that disallowance of section 36(2) would impair the ability to impose terms and conditions of licences, it does not reflect a clear understanding of the nature of section 36(2). Disallowance of that section may change the manner of enforcing compliance with terms and conditions of licences, but would certainly not affect in any way the ability to impose such terms and conditions.

In the same letter, the Minister goes so far as to suggest that the disallowance of section 36(2) would “threaten the sustainability of our fisheries resources”. Whether or not section 36(2) remains in the Regulations, the authority to issue licences and to impose terms and conditions on the licence would remain unimpaired, as

Comme le Comité l’a déjà mentionné dans un rapport au Parlement :

Tout le monde est au courant que le cadre légal actuel comporte des lacunes qui empêchent une gestion moderne de nos ressources halieutiques. Comme la loi ne lui permet pas de remplir les exigences d’une gestion moderne, l’exécutif se voit forcé d’avoir recours à des techniques réglementaires d’une validité douteuse afin de répondre à ces besoins. Bien qu’il reconnaisse ces difficultés, votre Comité ne considère pas qu’elles justifient un abus persistant et délibéré des pouvoirs réglementaires conférés par le Parlement.

Dans sa réponse du 7 septembre 2000 au Deuxième rapport (rapport n^o 66) du Comité mixte, le gouvernement s’est engagé à modifier la *Loi sur les pêches* de manière à y prévoir le fondement juridique nécessaire pour prendre l’article 36(2) et des dispositions semblables de certains autres règlements pris en vertu de la Loi. Plus de deux ans plus tard, soit le 11 juin 2003, le projet de loi C-43, *Loi modifiant la Loi sur les pêches*, a reçu la première lecture, mais le 12 novembre suivant, la session a été prorogée sans que le Parlement ait eu le temps d’en pousser l’étude plus loin. Il a été présenté de nouveau sous le numéro C-33 au cours de la troisième session de la trente-septième législature, qui a toutefois été dissoute avant qu’il ne reçoive la deuxième lecture. Dans une lettre du 24 mars 2005, le ministre des Pêches et des Océans a bien précisé que le projet de loi ne serait pas représenté dans l’immédiat, mais que ses fonctionnaires [traduction] « songeaient à faire une refonte plus large de la *Loi sur les pêches* le plus tôt possible ». Ayant déjà reçu ce genre d’assurances par le passé et sachant pertinemment à quel point il est toujours difficile de réformer la *Loi sur les pêches* de façon consensuelle, le Comité s’estime fondé à déduire de la lettre du ministre que des dispositions illégales, comme l’article 36(2) du Règlement, vont demeurer en vigueur pendant encore un certain temps. Sachant que ce règlement peut influencer directement sur les libertés des Canadiens et jugeant pour cette raison inadmissible d’atermoyer davantage, le Comité a décidé de proposer la révocation de l’article 36(2) du *Règlement de pêche de l’Ontario de 1989*. Dans l’éventualité où les chambres donneraient suite à sa recommandation, le Comité compte que la décision tiendra lieu de précédent justifiant la révocation de dispositions semblables d’autres règlements pris en vertu de la *Loi sur les pêches*.

En terminant, le Comité tient à commenter brièvement un passage de la déclaration du ministre des Ressources naturelles de l’Ontario selon qui :

[traduction] À l’heure actuelle, les conditions [des permis] sont le seul mécanisme permettant à l’Ontario d’établir le volume admissible des prises, les endroits où il est permis de pêcher, les personnes autorisées à prendre du poisson en vertu d’un permis et les rapports à produire aux termes des permis de pêche commerciale.

Si le ministre signifie par là que rejeter l’article 36(2) priverait son gouvernement de la capacité d’imposer les conditions des permis, cela démontre qu’il n’en a pas bien saisi le sens. Rejeter ce paragraphe changerait peut-être la manière dont le gouvernement peut obliger les titulaires de permis à en respecter les conditions, mais cela ne l’empêcherait absolument pas d’imposer ces conditions.

Dans cette même lettre, le ministre va jusqu’à affirmer que le désaveu de l’article 36(2) [traduction] « mettrait en péril la viabilité de nos ressources halieutiques ». Que l’article 36(2) du Règlement soit maintenu ou abrogé, cela ne changera rien au pouvoir de délivrer des permis et d’en fixer les conditions ni à celui

would the ability to enforce observance of those terms and conditions. The imposition of a fine or a jail term for breach of a licence condition, as opposed to suspending or cancelling the same licence, has nothing to do with the sustainability of the fishery resource.

While your Committee understands that the federal and provincial Ministers favour the enforcement of terms and conditions of licences though fines and imprisonment rather than licence suspensions or cancellations, the Committee would be remiss in its statutory responsibility if it allowed this policy preference to override the principle that the Executive may not create offences punishable by criminal sanctions without clear authority granted by Parliament. It is the responsibility of the Executive to ask the Houses for that authority.

d'obliger leurs titulaires à respecter ces conditions. Punir la contravention aux conditions des permis en infligeant une amende ou un emprisonnement plutôt qu'en suspendant ou en révoquant les permis n'aurait aucun effet sur la viabilité de nos ressources halieutiques.

Quoique le Comité soit conscient que les ministres fédéral et provincial favorisent l'utilisation d'amendes et de peines d'emprisonnement plutôt que des mécanismes de suspension ou d'annulation de permis pour assurer le respect des conditions d'un permis, le Comité manquerait à ses obligations s'il permettait que ce choix prenne le pas sur le principe voulant que le pouvoir exécutif ne peut créer des infractions sans autorisation claire du Parlement. Il appartient à l'exécutif de demander aux Chambres de lui conférer cette autorité.

END NOTES

¹ [1996], F.C.J. No. 946, DRS 96-16472, Court File No. T-1039-96 (unedited); [1996], F.C.J. No. 1686, DRS 97-07370, Court File No. A-618-96 (unedited).

NOTES

¹ [1996], F.C.J. n° 946, DRS 96-16472, dossier n° T-1039-96 (non « édité »); [1996], F.C.J. n° 1686, DRS 97-07370, dossier n° A-618-96 (non « édité »).



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux —
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5