

T-2383-89

T-2383-89

Comeau's Sea Foods Limited (Plaintiff)**Comeau's Sea Foods Limited (demanderesse)**

v.

c.

Her Majesty the Queen as represented by the Minister of Fisheries and Oceans (Defendant)**Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre des Pêches et des Océans (défenderesse)***INDEXED AS: COMEAU'S SEA FOODS LTD. v. CANADA (MINISTER OF FISHERIES AND OCEANS) (T.D.)**RÉPERTORIÉ: COMEAU'S SEA FOODS LTD. c. CANADA (MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS) (1^{re} INST.)*

Trial Division, Strayer J.—Halifax, February 18; Ottawa, May 5, 1992.

Section de première instance, juge Strayer—Halifax, 18 février; Ottawa, 5 mai 1992.

Crown — Torts — Action for damages arising from defendant's failure to issue authorized offshore lobster fishery licences, although aware plaintiff expending money on conversion of vessel to use licences — Fisheries Act, s. 7 giving Minister absolute discretion to issue or authorize to be issued fishing licences — Authorization of issue of licences exhausted Minister's discretion — Purported withdrawal of licence ultra vires — Decision licences previously authorized not to be issued negligent act — Minister owed duty of care to plaintiff — Proximity between parties flowing from representation licences would be issued — Breach of standard of care — Harmful effect to plaintiff foreseeable — Plaintiff suffered foreseeable financial loss as result of about-face — Although loss purely economic, where "circumstantial proximity", defendant liable for loss — No defence of statutory authority where Minister exceeding powers — Duty of care not limited — Refusal to issue licences not policy decision — Defence of statutory authority never absolute — Minister not demonstrating manner lobster fishery managed herein inevitable consequence of exercise of discretion under s. 7 — Crown Liability and Proceedings Act, s. 8, giving Crown special immunity from torts liability not applicable as applies only to non-negligent conduct.

Couronne — Délits — Action en dommages-intérêts découlant de l'omission de la défenderesse d'octroyer des permis de pêche du homard en haute mer dont elle avait permis l'octroi, alors qu'elle savait que la demanderesse avait engagé des dépenses en vue de convertir ses bateaux de façon à utiliser les permis — En vertu de l'art. 7 de la Loi sur les pêches, le ministre peut, à discrétion, octroyer des permis de pêche ou en permettre l'octroi — En permettant l'octroi des permis, le ministre a épuisé son pouvoir discrétionnaire — Le présumé retrait de la permission d'octroyer le permis constitue un excès de compétence — La décision de ne pas délivrer les permis dont l'octroi avait antérieurement été autorisé constitue une négligence — Le ministre avait une obligation de diligence envers la demanderesse — Le lien existant entre les parties découlait de la déclaration selon laquelle les permis seraient octroyés — Violation de l'obligation de diligence — Le préjudice causé à la demanderesse était prévisible — La demanderesse a subi une perte financière prévisible par suite du volte-face — Il s'agissait d'une perte purement financière, mais lorsqu'un «lien circonstanciel» existe, la défenderesse est responsable de la perte — Aucun moyen de défense fondé sur l'autorisation du législateur ne peut être invoqué lorsque le ministre outrepassa ses pouvoirs — Obligation de diligence non limitée — Le refus d'octroyer les permis n'est pas une décision de politique — Le moyen de défense fondé sur l'autorisation du législateur n'est jamais absolu — Le ministre n'a pas montré que la façon de gérer la pêche du homard en l'espèce était la conséquence inévitable de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par l'art. 7 — L'art. 8 de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, qui confère à la Couronne une immunité spéciale contre la responsabilité délictuelle, ne s'applique pas étant donné qu'il ne vise qu'une conduite non négligente.

Crown — Contracts — After Minister announcing authorization of issuance of offshore lobster licences, plaintiff advising conversion of vessel under way — Minister subsequently announcing licences would not be issued — Plaintiff alleging contractual relationship established whereby Minister issuing licences in return for plaintiff preparing for and carrying out offshore lobster fishing — No breach of contract as not established parties intended contractual rights and duties to flow from application for and grant of licence.

Couronne — Contrats — Après que le ministre eut annoncé qu'il avait permis l'octroi de permis de pêche du homard en haute mer, la demanderesse a informé celui-ci qu'elle était en train d'exécuter des travaux de conversion à bord de ses navires — Le ministre a par la suite annoncé que les permis ne seraient pas octroyés — La demanderesse soutient qu'il existait un lien contractuel en vertu duquel le ministre octroyait les permis, en échange de quoi la demanderesse se préparait pour la pêche du homard en haute mer et faisait cette pêche — Aucune violation de contrat étant donné qu'il n'a pas été établi

Fisheries — Minister advising plaintiff offshore lobster licences authorized — Plaintiff advising Department vessels under conversion to use licences — Minister giving in to objections of inshore fishermen, announcing licences not to be issued — Crown sued for negligence, breach of contract — Minister exhausted statutory discretion in authorizing issue of licences — Minister's breach of statutory duty constituting actionable negligence — Plaintiff's economic loss foreseeable — Defence of statutory authority unavailable in case of negligence — Crown not demonstrating conduct necessary way of exercising Minister's discretion in management of lobster fishery.

This was an action for damages caused by the failure to issue lobster fishery licences. The Minister advised the plaintiff that he had authorized the issuance to it of two offshore lobster licences and two experimental offshore lobster/red crab licences. The conditions of the licences were to be discussed at a later date. Shortly thereafter, plaintiff provided the Department with the names and numbers of the vessels which were to appear on the licences, and indicated that conversion work on the vessels was in progress. Later, however, the Regional Director was ordered not to issue any licences without specific authority from Ottawa. This was apparently in response to the objections of inshore fishermen who believed that more offshore lobster fishing would adversely affect the inshore fishery. Later still the Minister announced that the experimental licences would not be issued. The Department confirmed by letter to the plaintiff that it would not be receiving the four licences authorized to be issued. The plaintiff had spent about \$500,000 converting its vessel for lobster fishing. *Fisheries Act*, section 7 gives the Minister absolute discretion to issue or authorize to be issued fishing licences. Under section 9, he may suspend or cancel any licence under certain circumstances.

The plaintiff asserted liability in tort for negligence (breach of statutory duty), liability for "breach of a government undertaking", and liability for breach of contract, contending that a contractual relationship had been established whereby it was understood that in return for the Minister issuing the licences the plaintiff would prepare for and carry out offshore lobster fishing. It was argued that, at least with respect to fishing under the "experimental" licences, the Department would benefit from the data gathered on the lobster habitat in the area where licences had not previously been issued.

que les parties voulaient que la demande et l'octroi de permis entraînent des droits et obligations contractuels.

Pêches — Le ministre a informé la demanderesse qu'il avait permis l'octroi de permis de pêche du homard en haute mer — La demanderesse a informé le Ministère qu'elle était en train d'exécuter des travaux de conversion à bord de ses navires de façon à utiliser les permis — Le ministre a cédé aux objections des pêcheurs côtiers et a annoncé que les permis ne seraient pas octroyés — L'État a fait l'objet de poursuites pour négligence et pour violation de contrat — Le ministre a épuisé son pouvoir discrétionnaire législatif en permettant l'octroi des permis — La violation de l'obligation d'origine législative incombant au ministre constitue une négligence ouvrant droit à une poursuite — La perte financière subie par la demanderesse était prévisible — Le moyen de défense fondé sur l'autorisation du législateur ne peut pas être invoqué dans le cas d'une négligence — La défenderesse n'a pas montré que le ministre devait agir comme il l'avait fait en vue d'exercer son pouvoir discrétionnaire dans le cadre de la gestion de la pêche du homard.

Il s'agit d'une action en dommages-intérêts découlant de l'omission d'octroyer des permis de pêche du homard. Le ministre a informé la demanderesse qu'il avait permis l'octroi à cette dernière de deux permis de pêche du homard en haute mer ainsi que de deux permis expérimentaux de pêche du homard et du crabe rouge en haute mer. On devait discuter des conditions des permis à une date ultérieure. Peu de temps après, la demanderesse a fourni au Ministère les noms et numéros des bateaux qui devaient figurer sur les permis et a indiqué que des travaux de conversion des navires étaient en cours. Toutefois, par la suite, on a ordonné au directeur régional de ne pas délivrer de permis sans une autorisation expresse d'Ottawa. Cette décision découlait apparemment des objections formulées par les pêcheurs côtiers, qui croyaient que l'augmentation des activités de pêche du homard en haute mer aurait un effet préjudiciable sur la pêche côtière. Par la suite, le ministre a annoncé que les permis expérimentaux ne seraient pas octroyés. Le Ministère a confirmé, dans une lettre envoyée à la demanderesse, que celle-ci ne recevrait pas les quatre permis dont le ministre avait permis l'octroi. La demanderesse avait dépensé environ 500 000 \$ pour convertir son navire pour la pêche du homard. En vertu de l'article 7 de la *Loi sur les pêches*, le ministre peut, à discrétion, octroyer des permis de pêche ou en permettre l'octroi. En vertu de l'article 9, il peut suspendre ou révoquer tout permis dans certaines circonstances.

La demanderesse a invoqué la responsabilité délictuelle fondée sur la négligence (violation d'une obligation législative), la responsabilité découlant de la «violation d'un engagement pris par le gouvernement» et la responsabilité découlant de la violation d'un contrat, et a soutenu qu'il existait un lien contractuel en vertu duquel il était entendu que si le ministre octroyait les permis, la demanderesse se préparerait pour la pêche du homard en haute mer et ferait cette pêche. Il a été soutenu que, du moins en ce qui concerne la pêche visée par les permis «expérimentaux», le Ministère bénéficierait des données

The Crown's argument was that section 7 gave the Minister absolute discretion to issue licences, which was not affected by the section 9 limit on the authority to revoke a licence since no licence had been issued. Alternatively, it was contended that (1) the defendant did not owe a duty of care to the plaintiff because the decision not to issue the licences was a "policy" decision; and (2) the Minister's actions were authorized by statute so that by both general principles of law and the *Crown Liability and Proceedings Act* (section 8 of which provides that the Crown is not liable in respect of anything done in the exercise of any power or authority exercisable by the Crown), the Crown was not liable.

Held, the action should be allowed.

The Minister has an absolute discretion under section 7 to either issue or to authorize the issue of a licence. If he issues the licence, nothing remains to be done by anyone. If he authorizes the issue, as was done here, with certain conditions to be settled, then it only remains for those conditions to be settled between departmental officials and the licensee. There is no continuing role for the Minister in respect of an authorized licence. The refusal of the licences was not related to any failure by plaintiff to meet specific conditions. When the Minister authorized the issue of licences to the plaintiff, he had exhausted his discretion under section 7. The restrictions on suspension or cancellation of licences provided in section 9 did not apply since no licence had been issued.

While breach of a statute does not automatically give rise to tort liability, the acts constituting breach of a statutory duty by the Minister also constituted actionable negligence. The negligent act was the decision that the licences previously authorized were not to be issued. The elements of negligence were established. (1) The Minister owed a duty of care to the plaintiff. There was a proximity between the defendant and the plaintiff flowing from the Minister's representation that the licences would be issued. (2) There was a breach of the requisite standard of care. From the time the plaintiff advised the Department that it was undertaking work to convert vessels in order to use the licences, it was foreseeable that any departure from the announced line of conduct (i.e. the issue of the licences) would have a harmful effect on the plaintiff. (3) The plaintiff suffered some foreseeable financial loss as a result of the about-face. Although the plaintiff's loss was purely economic, the Supreme Court of Canada has held that where there is the necessary "circumstantial proximity", a defendant can be held liable for such loss.

Courts do not review policy decisions for which public authorities are politically responsible, but decisions taken in the "implementation" of those policy decisions are subject to a

recueillies sur l'habitat du homard dans un secteur où aucun permis n'avait encore été délivré.

La défenderesse a soutenu qu'en vertu de l'article 7, le ministre peut, à discrétion, octroyer des permis, pouvoir qui n'est pas restreint par l'article 9, qui limite le pouvoir de révoquer un permis, étant donné qu'aucun permis n'avait été octroyé. Subsidiairement, il a été soutenu (1) que la défenderesse n'avait pas d'obligation de diligence envers la demanderesse parce que la décision de ne pas octroyer de permis était une décision «de politique»; et (2) que les mesures prises par le ministre étaient autorisées par la loi, de sorte que selon les principes généraux de droit et l'article 8 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, qui prévoit que la responsabilité de l'État n'est pas engagée pour tout fait commis dans l'exercice d'un pouvoir dévolu à celui-ci, la défenderesse n'était pas responsable.

Jugement: l'action devrait être accueillie.

En vertu de l'article 7, le ministre peut, à discrétion, octroyer des permis ou en permettre l'octroi. S'il octroie un permis, personne n'a plus rien à faire. S'il en permet l'octroi, comme en l'espèce, certaines conditions devant être fixées, il reste uniquement aux représentants du Ministère et au titulaire à élaborer ces conditions. Le ministre n'a plus aucun rôle lorsque l'octroi d'un permis a été autorisé. Le refus d'octroyer les permis n'a rien à voir avec une omission par la demanderesse de satisfaire à des conditions précises. Lorsque le ministre a autorisé l'octroi des permis à la demanderesse, il a épuisé le pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 7. Les restrictions relatives à la suspension ou à la révocation des permis prévues à l'article 9 ne s'appliquent pas étant donné qu'aucun permis n'a été octroyé.

La violation d'une loi n'entraîne pas automatiquement une responsabilité délictuelle, mais les actes qui constituent une violation par le ministre d'une obligation d'origine législative constituent également une négligence ouvrant droit à une poursuite. La négligence découle de la décision de ne pas délivrer les permis dont le ministre a antérieurement permis l'octroi. Les éléments de la négligence sont établis. (1) Le ministre avait une obligation de diligence envers la demanderesse. Il existait un lien entre la défenderesse et la demanderesse, par suite de la déclaration que le ministre avait faite, à savoir que les permis seraient octroyés. (2) L'obligation requise de diligence a été violée. À compter du moment où la demanderesse a informé le Ministère qu'elle effectuait des travaux en vue de convertir ses bateaux de façon à utiliser les permis, on pouvait prévoir que toute dérogation à la ligne de conduite annoncée (c'est-à-dire l'octroi des permis) causerait préjudice à la demanderesse. (3) La demanderesse a subi une certaine perte financière prévisible par suite du volte-face. La perte de la demanderesse était purement financière, mais la Cour suprême du Canada a jugé que lorsque le «lien circonstanciel» nécessaire existe, le défendeur peut être tenu responsable de pareille perte.

Les tribunaux ne révisent pas les décisions de politique à l'égard desquelles les autorités publiques sont politiquement responsables, mais les décisions prises dans le cadre de la

duty of care. Once the necessary policy decision is taken, it should be implemented in a way which will not cause an unreasonable risk of harm to those reasonably affected by it. This rationale proceeds on the assumption that the alleged "policy" decision is authorized by statute. The refusal to issue the licences was *ultra vires* the Minister. Furthermore, the only relevant policy decision was the Minister's decision to authorize the issue of the licences, a step specifically provided for in section 7. The decision was to authorize the issue rather than the actual issue because there were some detailed conditions to be worked out, but matters were proceeding without difficulty to the actual issue. No policy issues remained to be resolved. As the Minister's purported withdrawal of the licence authorizations was beyond his powers, there could be no defence of statutory authority. Also, the defence of statutory authority has never been absolute. If an agency was given a discretionary power it could not rely on statutory authority as a defence in actions in tort for harm committed in the exercise of that power unless it could show that the interference with private rights complained of was inevitable in the exercise of the power. This doctrine was modified in favour of plaintiffs in *Tock v. St. John's Metropolitan Area Board*. In that case, Sopinka J.—who took the most generous view of the defence—said that the onus was on the defendant to at least show that what was done under purported statutory authority was done without negligence and therefore the harmful result was inevitable. The Crown had not demonstrated that to authorize issue of a licence but then to refuse its issue after an intended licensee undertook expenditures in reliance on the authorization was a necessary way of exercising the Minister's section 7 discretion. *Crown Liability and Proceedings Act*, section 8 is relevant to non-negligent conduct; the conduct herein was negligent.

Generally, the relations between public officials who issue licences pursuant to statutory authority and licensees are governed not by the law of contract but by the provisions of the statute and general principles of administrative law. While a contractual relationship is not impossible, there should be clear evidence that the parties intended that contractual rights and duties were to flow from the application for and grant of a licence. The circumstances here would not have given rise to such expectations. Apart from the fact that no particular benefit to the Minister was identified with respect to the grant of two of the licences, even the licences in the experimental area were not intended to give rise to mutual obligations. There was no contractual intention.

«mise en œuvre» des décisions de politique sont assujetties à une obligation de diligence. Une fois que la décision de politique nécessaire a été prise, elle devrait être mise en œuvre d'une façon qui ne causera pas un risque déraisonnable de préjudice à ceux qu'elle touchera vraisemblablement. Ce raisonnement découle de la supposition selon laquelle la présumée décision «de politique» est autorisée par la loi. Le refus de délivrer les permis outrepassait la compétence du ministre. En outre, la seule décision de politique pertinente était la décision que le ministre avait prise de permettre l'octroi des permis, mesure expressément prévue par l'article 7. Il avait été décidé de permettre l'octroi plutôt que d'octroyer les permis eux-mêmes parce qu'il restait encore à fixer certaines conditions, mais l'affaire évoluait sans difficulté en faveur de l'octroi des permis eux-mêmes. Il ne restait aucune question de principe à régler. Étant donné que le présumé retrait par le ministre de la permission d'octroyer les permis outrepassait les pouvoirs de celui-ci, le moyen de défense fondé sur l'autorisation du législateur ne peut pas être invoqué. De plus, le moyen de défense fondé sur l'autorisation du législateur n'a jamais été absolu. Si un organisme se voyait conférer un pouvoir discrétionnaire, il ne pourrait pas invoquer l'autorisation du législateur comme moyen de défense dans les actions fondées sur un délit découlant du tort causé par suite de l'exercice de ce pouvoir à moins qu'il ne puisse montrer que la violation alléguée des droits privés était une conséquence inévitable de l'exercice de ce pouvoir. Cette doctrine a été modifiée en faveur des demanderessees dans l'affaire *Tock c. St. John's Metropolitan Area Board*, où le juge Sopinka, qui était le plus favorable au moyen de défense, a dit qu'il incombait au défendeur de prouver au moins que ce qui avait été fait en vertu de la présumée autorisation du législateur n'avait donné lieu à aucune négligence et que le résultat préjudiciable était donc inévitable. La défenderesse n'a pas montré que permettre l'octroi d'un permis, puis refuser de l'octroyer après qu'un titulaire éventuel a engagé des dépenses en se fondant sur cette permission, était une conséquence inévitable de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par l'article 7. L'article 8 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* se rapporte à une conduite non négligente; en l'espèce, il est question de conduite négligente.

Généralement parlant, les relations entre les fonctionnaires qui délivrent les permis en vertu d'une autorisation du législateur d'une part, et les titulaires de permis d'autre part, sont régies non par le droit des contrats, mais par les dispositions de la loi et par les principes généraux du droit administratif. Un lien contractuel n'est pas impossible, mais il devrait être clairement établi que les parties voulaient que la demande et l'octroi d'un permis entraînent des droits et obligations contractuels. Les circonstances de l'espèce n'auraient pas donné lieu à pareilles attentes. Indépendamment du fait qu'on n'a décrit aucun avantage particulier que l'octroi de deux des permis procurerait au ministre, même les permis dans le secteur expérimental n'étaient pas destinés à donner lieu à des obligations mutuelles. Il n'existait aucune intention contractuelle.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Atlantic Fishery Regulations, 1985*, SOR/86-21, s. 28(1)(a) (rep. by SOR/91-296, s. 1).
Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C., 1985, c. C-50 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21), ss. 8, 31 (as am. *idem*, s. 31).
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, ss. 7, 9 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 95).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- Canadian National Railway Co. v. Norsk Pacific Steamship Co.*, judgment dated 30/4/92, S.C.C. confg [1990] 3 F.C. 114; (1990), 65 D.L.R. (4th) 321; 3 C.C.L.T. 229; 104 N.R. 321 (C.A.); *Swanson v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 F.C. 408; (1991), 80 D.L.R. (4th) 741; 7 C.C.L.T. (2d) 186 (C.A.); *Tock v. St. John's Metropolitan Area Board*, [1989] 2 S.C.R. 1181; (1989), 64 D.L.R. (4th) 620; 104 N.R. 241.

CONSIDERED:

- Ann's v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.); *Kamloops (City of) v. Nielsen et al.*, [1984] 2 S.C.R. 2; (1984), 10 D.L.R. (4th) 641; [1984] 5 W.W.R. 1; 29 C.C.L.T. 97; *Just v. British Columbia*, [1989] 2 S.C.R. 1228; (1989), 64 D.L.R. (4th) 689; [1990] 1 W.W.R. 385; 103 N.R. 1.

REFERRED TO:

- R. in right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205; (1983), 143 D.L.R. (3d) 9; [1983] 3 W.W.R. 97; 23 C.C.L.T. 121; 45 N.R. 425.

AUTHORS CITED

- Hogg, Peter W. Case Comments, "*Tock v. St. John's Metropolitan Area Board*" (1990), 69 *Can. Bar Rev.* 589.

ACTION for damages arising from Minister's refusal to issue authorized lobster fishery licences. Action allowed.

COUNSEL:

- Hon. Stewart McInnes*, Q.C. for plaintiff.
Michael F. Donovan for defendant.

SOLICITORS:

- McInnes, Cooper & Robertson*, Halifax, for plaintiff.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21), art. 8, 31 (mod., *idem*, art. 31).
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 7, 9 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} supp.), ch. 31, art. 95).
Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985, DORS/86-21, art. 28(1a) (abrogé par DORS/91-296, art. 1).

b JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Norsk Pacific Steamship Co.*, jugement en date du 30-4-92, C.S.C., conf. [1990] 3 C.F. 114; (1990), 65 D.L.R. (4th) 321; 3 C.C.L.T. 229; 104 N.R. 321 (C.A.); *Swanson c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 C.F. 408; (1991), 80 D.L.R. (4th) 741; 7 C.C.L.T. (2d) 186 (C.A.); *Tock c. St. John's Metropolitan Area Board*, [1989] 2 R.C.S. 1181; (1989), 64 D.L.R. (4th) 620; 104 N.R. 241.

d

DÉCISIONS EXAMINÉES:

- Ann's v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.); *Kamloops (Ville de) c. Nielsen et autres*, [1984] 2 R.C.S. 2; (1984), 10 D.L.R. (4th) 641; [1984] 5 W.W.R. 1; 29 C.C.L.T. 97; *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228; (1989), 64 D.L.R. (4th) 689; [1990] 1 W.W.R. 385; 103 N.R. 1.

DÉCISION CITÉE:

- R. du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205; (1983), 143 D.L.R. (3d) 9; [1983] 3 W.W.R. 97; 23 C.C.L.T. 121; 45 N.R. 425.

DOCTRINE

- Hogg, Peter W. Case Comments, "*Tock v. St. John's Metropolitan Area Board*" (1990), 69 *Rev. du Bar. can.* 589.

ACTION en dommages-intérêts découlant du refus du ministre de délivrer les permis de pêche du homard dont il avait permis l'octroi. Action accueillie.

AVOCATS:

- L'hon. Stewart McInnes*, c.r., pour la demanderesse.
Michael F. Donovan pour la défenderesse.

PROCUREURS:

- McInnes, Cooper & Robertson*, Halifax, pour la demanderesse.

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

STRAYER J.:

LE JUGE STRAYER:

Relief Requested

Redressement demandé

This is an action for damages which the plaintiff says it has suffered as a result of the failure of the defendant, represented by the Minister of Fisheries and Oceans, to issue to it four lobster fishery licences after allegedly undertaking, representing, or contracting to issue such licences. The plaintiff alleges it has incurred expenses as a result of such representation, undertaking, or agreement.

b Il s'agit d'une action découlant des dommages que la demanderesse allègue avoir subis par suite de l'omission de la défenderesse, représentée par le ministre des Pêches et des Océans, de lui délivrer c quatre permis de pêche du homard après s'être apparemment engagée à le faire, ou après avoir déclaré d qu'elle délivrerait ces permis ou avoir convenu de le faire. La demanderesse allègue avoir engagé des dépenses par suite de la déclaration, de l'engagement d ou de l'entente en question.

By order of May 7, 1991 Martin J. directed that the issue of damages, including *quantum*, accounting and other relief, be referred to a judge nominated by the Associate Chief Justice after the issue of liability has been decided by the Court. I am therefore only concerned in the present proceedings with determining liability.

e Par une ordonnance du 7 mai 1991, le juge Martin a ordonné que la question des dommages-intérêts, notamment en ce qui concerne le montant, la reddition de compte et tout autre redressement, soit renvoyée à un juge désigné par le juge en chef adjoint après que la question de la responsabilité eut été tranchée par la Cour. En l'espèce, je ne m'occuperai donc f que de déterminer la responsabilité.

Facts

Les faits

The inshore lobster fishery off the east, south, and southwest coast of Nova Scotia is carried on within a geographical area extending approximately fifty nautical miles from those coasts and forming part of North Atlantic Fisheries Organization Convention areas 4X and 4W. There are 1,601 inshore lobster fishery licensees in this inshore area. The offshore lobster fishery is carried on in those portions of areas 4X and 5Z beyond the inshore area. The eastern boundary of area 4X and the western boundary of area 4W is a line commencing at approximately Halifax and running due southward. Area 5Z lies to the west of area 4X, including both some Canadian and some U.S. fisheries territory. There were eight offshore lobster licensees operating in areas 4X/5Z at the time in question. In the offshore portion of NAFO Convention area 4W there were and are no offshore lobster licensees.

g La pêche du homard côtier au large de la côte est, sud et sud-ouest de la Nouvelle-Écosse se fait dans un secteur géographique s'étendant à environ cinquante milles marins de ces côtes et faisant partie des zones 4X et 4W de la Convention de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord. Il y a 1 601 titulaires h de permis de pêche du homard côtier dans ce secteur. La pêche du homard en haute mer se fait dans les parties des zones 4X et 5Z qui s'étendent au-delà du secteur côtier. La limite est de la zone 4X et la limite ouest de la zone 4W forment une ligne commençant i à peu près à Halifax et allant franc sud. La zone 5Z est à l'ouest de la zone 4X, et comprend un territoire de pêche situé en partie au Canada et en partie aux États-Unis. Huit titulaires de permis de pêche du homard en haute mer exploitaient leur entreprise dans les zones 4X et 5Z pendant la période pertinente. Dans la partie située en haute mer de la zone 4W de

The plaintiff is an integrated fishing company operating on the southwest coast of Nova Scotia. It has some fifteen vessels and in peak season employs up to one thousand people. It has no offshore lobster licences but had been expressing to the Minister of Fisheries since at least 1984 an interest in obtaining such licences.

In 1985 by the decision of a panel of the International Court of Justice the Canada-U.S. boundary was defined in the Gulf of Maine, deciding in favour of Canada in respect of certain additional areas of value for the lobster fishery. This resulted in a renewed effort by the plaintiff to obtain two offshore lobster licences: by a letter of August 21, 1986 the President of the plaintiff, Marcel Comeau, wrote to the Honourable Thomas Siddon, asking for such licences and stating that the plaintiff was "prepared to start fishing immediately" once it had the necessary licences. Subsequently Mr. Comeau and his father, the Chairman of the Board of the plaintiff company, pursued this matter personally with the Minister. They spoke to him at a meeting in Boston in March, 1987 and the Minister assured them that he would definitely look into the possibility of them getting a licence. In September, 1987 they spoke to the Minister at a meeting in Quebec City and he told Marcel Comeau and his father that their company would definitely get one offshore lobster licence.

It appears that in fact some thirteen applications for new offshore lobster licences were received by the Minister in 1987. The evidence also seems clear that one of the factors militating in favour of some changes in licensing in areas 4X/5Z was that at that time seven of the eight licences in those areas were held by closely-related corporations. Another factor was that there was thought to be a possibility of a worthwhile offshore lobster fishery in area 4W and it was thought best to issue some licences in this area

la Convention de l'OPAN, il n'y avait pas et il n'y a pas de titulaires de permis de pêche du homard en haute mer.

La demanderesse est une entreprise de pêche intégrée qui est exploitée au large de la côte sud-ouest de la Nouvelle-Écosse. Elle possède une quinzaine de bateaux et pendant la pleine saison, elle emploie jusqu'à mille personnes. Elle ne possède pas de permis de pêche du homard en haute mer, mais depuis au moins 1984, elle a fait savoir au ministre des Pêches qu'elle voulait obtenir pareils permis.

En 1985, par une décision rendue par des juges de la Cour internationale de justice, la frontière canado-américaine a été fixée dans le golfe du Maine, la Cour ayant rendu une décision favorable au Canada à l'égard de certains secteurs additionnels importants pour la pêche du homard. La demanderesse a donc renouvelé ses efforts pour obtenir deux permis de pêche du homard en haute mer: par une lettre du 21 août 1986, le président de la société demanderesse, Marcel Comeau, a écrit à l'honorable Thomas Siddon pour lui demander ces permis et a déclaré que la demanderesse était [TRADUCTION] «prête à commencer à pêcher immédiatement», une fois les permis nécessaires obtenus. Par la suite, M. Comeau et son père, qui était président du conseil d'administration de la société demanderesse, ont personnellement fait des démarches auprès du ministre. Ils lui ont parlé au cours d'une rencontre qui a eu lieu à Boston, en mars 1987, et le ministre leur a assuré qu'il étudierait certainement la possibilité de leur délivrer un permis. En septembre 1987, ils ont parlé au ministre, lors d'une rencontre à Québec, et ce dernier a dit à Marcel Comeau et à son père que la société obtiendrait certainement un permis de pêche du homard en haute mer.

Il semble qu'en fait, environ treize demandes de nouveaux permis de pêche du homard en haute mer ont été reçues par le ministre en 1987. Il semble également être clairement prouvé qu'un des facteurs militant en faveur de certaines modifications en ce qui concerne l'octroi de permis dans les zones 4X et 5Z était qu'à ce moment-là, sept des huit permis dans ces zones étaient détenus par des sociétés étroitement liées. Un autre facteur était qu'on croyait qu'il pouvait valoir la peine de pêcher le homard en haute mer

on an experimental basis. The Minister appears therefore to have decided to maintain the same total allowable catch for areas 4X/5Z of 720 tonnes per annum, to reduce the number of licences held in those areas by the then licence holders (giving the withdrawn licences to new applicants such as the plaintiff) and giving "experimental" licences in area 4W as well to both new applicants and old licence holders in 4X/5Z (the latter to compensate them for loss of their 4X/5Z licences). The net result as far as the plaintiff is concerned is that on December 29, 1987 the Minister sent to the plaintiff a telex as follows:

I am pleased to advise you that I have authorized the issuance of two offshore lobster licences to your company valid for NAFO divisions 4X/5Z and two experimental offshore lobster/red crab licences valid for NAFO division 4W. One of each of these licences will be fished as a unit and will be placed on two of your company vessels greater than 60 feet LOA.

Your company's EA based on a 12 month fishing season (Oct. 15–Oct. 14) for lobster in division 4W will be 60T per vessel with no catch limit for red crab. Similarly your company's EA for lobster in divisions 4X/5Z will be 30T per vessel.

These EAS will be prorated for the 1987/88 season as follows for each of your vessels:

Division 4W—48T
Divisions 4X/5Z—24T

Regional officials will be in contact with you shortly at which time specific conditions of licence will be discussed.

As will be seen the Minister confirmed that the plaintiff was to get two licences for division 4X/5Z and two experimental licences for division 4W. The "EA" referred to, according to the evidence, is the "enterprise allocation". It will be noted that such allocations were stated very precisely in respect of the plaintiff. Further, these allocations were specifically prorated for the 1987/88 season with each vessel to have only 80% of its normal annual allocation for the remainder of that season, the season running from October 15, 1987 to October 14, 1988 with approximately 20% of it having elapsed at the time of this telex.

dans la zone 4W et l'on estimait qu'il était préférable de délivrer, à titre expérimental, certains permis dans cette zone. Le ministre semble donc avoir décidé de maintenir le même niveau total de prises dans les zones 4X et 5Z, soit 720 tonnes l'an, de réduire le nombre de permis détenus par les titulaires dans ces zones (les permis retirés étant délivrés aux nouveaux demandeurs comme la demanderesse) et d'octroyer les permis «expérimentaux» dans la zone 4W tant aux nouveaux demandeurs qu'aux anciens titulaires de permis dans les zones 4X et 5Z (ceux-ci étant destinés à compenser la perte des permis dans les zones 4X et 5Z). Par conséquent, le 29 décembre 1987, le ministre a envoyé à la demanderesse le télex suivant:

[TRADUCTION] J'ai le plaisir de vous informer que j'ai permis l'octroi à votre société de deux permis de pêche du homard en haute mer, lesquels viseraient les divisions 4X et 5Z de l'OPAN ainsi que de deux permis expérimentaux de pêche du homard et du crabe rouge en haute mer, visant la division 4W de l'OPAN. Un permis de chaque type sera considéré comme une unité et sera apposé à bord de deux des bateaux de la société de plus de 60 pieds de longueur hors tout.

L'AE de votre société, pour une saison de pêche de 12 mois (du 15 octobre au 14 octobre), sera de 60 tonnes par bateau pour la pêche du homard dans la division 4W, aucune limite de capture n'étant prévue pour le crabe rouge. De même, l'AE de votre société pour le homard dans les divisions 4X et 5Z sera de 30 tonnes par bateau.

Ces AE seront partagées proportionnellement comme suit pour chacun de vos bateaux pendant la saison 1987-1988:

Division 4W—48 T
Divisions 4X et 5Z—24 T

Les agents régionaux communiqueront avec vous dans peu de temps pour discuter des conditions précises des permis.

Comme nous pouvons le constater, le ministre a confirmé que la demanderesse allait obtenir deux permis pour les divisions 4X et 5Z et, à titre expérimental, deux permis pour la division 4W. Selon la preuve, l'«AE» mentionnée est l'«allocation aux entreprises». Il est à noter que ces allocations étaient indiquées d'une manière fort précise en ce qui concerne la demanderesse. En outre, ces allocations étaient expressément partagées proportionnellement pour la saison 1987-1988, chaque bateau ne devant avoir que 80 % de son allocation annuelle normale pour le reste de cette saison-là, soit du 15 octobre 1987 au 14 octobre 1988, puisque 20 % de la saison s'était écoulée au moment où ce télex a été envoyé.

It will also be noted that in the telex the Minister said that specific conditions of the licence would be discussed with the plaintiff by regional officials. On January 11 a telex was sent by the Department of Fisheries and Oceans to the plaintiff and others announcing a "meeting of the offshore lobster licence holders" to be held at Hunt's Point, Nova Scotia, on January 14. At this meeting were representatives of the holders of licences theretofore granted as well as those to whom the Minister had announced on December 29, 1987 that he had authorized licences to be issued. According to the minutes the Department explained the new allocations and the controls which would be imposed and "licence holders had no objections to any of these controls". On January 27, 1988 the Department sent a telex to each of the firms represented at the Hunt's Point meeting advising them that it would be necessary to file a fishing plan for each vessel for the balance of the fishing season. The Department also said that it required the name and number of each vessel which would appear on the licence. On January 29, 1988 the plaintiff provided the information required, by letter. In that letter it advised that the fishing vessels it would use would be the *Lady Comeau* and the *Lady Denise*. The letter added:

These vessels are presently geared for the scallop fishery but work to convert these for the offshore lobster fishery is due to start very shortly. These vessels should be ready to go fishing in April.

This was a clear indication that the plaintiff was proceeding with conversion work on these vessels in the belief that the lobster licences would be issued to it in due course. Mr. Neil Bellefontaine, now Regional Director General of the Department of Fisheries and Oceans for the Scotia-Fundy region, testified that thereafter and until at least March 8 if the plaintiff had asked for the actual licences to be issued the Department would have issued them subject to settling any specific conditions which should be attached to their licences or to the licences in this area generally. Those conditions had not yet been settled finally. However, on March 8, 1988 Mr. Bellefontaine was instructed from Ottawa not to issue

Il est également à noter que dans le télex, le ministre disait que les agents régionaux discuteraient des conditions précises du permis avec la demanderesse. Le 11 janvier, le ministère des Pêches et des Océans a envoyé à la demanderesse et aux autres un télex pour les informer qu'une [TRADUCTION] «réunion des titulaires de permis de pêche du homard en haute mer» aurait lieu à Hunt's Point (Nouvelle-Écosse) le 14 janvier. Les représentants des titulaires de permis déjà délivrés, ainsi que ceux que le ministre avait informés, le 29 décembre 1987, qu'il leur avait permis l'octroi de permis, assistaient à cette réunion. Selon le procès-verbal, les représentants du Ministère ont donné des explications au sujet des nouvelles allocations et des mesures de surveillance qui seraient prises et [TRADUCTION] «les titulaires de permis ne se sont opposés à aucune de ces mesures de surveillance». Le 27 janvier 1988, le Ministère a envoyé un télex à toutes les entreprises représentées à la réunion qui avait eu lieu à Hunt's Point pour les informer qu'elles devaient déposer un plan de pêche à l'égard de chaque bateau pour le reste de la saison de pêche. Le Ministère leur a également dit qu'il avait besoin du nom et du numéro de chaque bateau visé par permis. Le 29 janvier 1988, la demanderesse a fourni, par lettre, les renseignements requis. Dans cette lettre, elle disait qu'elle utiliserait le *Lady Comeau* et le *Lady Denise*. Elle ajoutait ceci:

[TRADUCTION] Ces bateaux sont actuellement équipés pour la pêche du pétoncle, mais des travaux sont sur le point d'être exécutés afin de les convertir pour la pêche du homard en haute mer. Ces bateaux devraient être prêts pour la pêche en avril.

C'était là une indication claire que la demanderesse exécutait des travaux de conversion à bord de ces bateaux parce qu'elle croyait que les permis de pêche du homard seraient délivrés en temps utile. M. Neil Bellefontaine, maintenant directeur général régional du ministère des Pêches et des Océans pour la région Scotia-Fundy, a témoigné que par la suite et jusqu'au 8 mars au moins, le Ministère aurait délivré les permis, si la demanderesse l'avait demandé, en se réservant le droit de fixer les conditions précises attachées à ces permis ou aux permis de ce secteur en général. Ces conditions n'avaient pas encore été fixées d'une manière définitive. Toutefois, le 8 mars 1988, M. Bellefontaine a reçu d'Ottawa des direc-

any such licences without specific clearance from the Assistant Deputy Minister in Ottawa.

In the period since the announcement by the Minister on December 29, 1987 that new offshore licences would be issued there had been strong objections voiced by inshore fishermen against the issue of any new offshore licences. This apparently stemmed from a belief that more lobster fishing in the offshore would affect the inshore fishery. (It will be noted that only the proposed licences in division 4W would involve new catch, as the total proposed allocation for areas 4X/5Z remained the same but with some change of licensees.) It seems amply clear that the scientific evidence available to the Minister at that time did not suggest any likely harmful effect on the inshore fishery by increased offshore fishery activity; indeed a report of the Canadian Atlantic Fishery Scientific Advisory Committee produced at about this time indicates the contrary. Certainly the Minister initially took the position with the inshore fishermen that there was no evidence of any likely harmful effect.

At a meeting of the Scotia-Fundy Lobster Advisory Committee, involving representatives of the industry, held in Halifax on March 30, 1988 the Minister listened to the concerns of the inshore fishermen. In a press release issued after that meeting he maintained that he would not "cancel" the new offshore licences but said he was prepared to impose the necessary conditions to respond to the concerns of inshore lobster fishermen. However the negative pressure continued from the inshore fishermen and the issue developed into a political dispute in Nova Scotia and in Ottawa. Finally on April 29, 1988 the Minister issued another press release announcing that

... the four experimental offshore lobster licences in Nova Scotia would not be issued in the foreseeable future. . . .

He announced instead that he was launching a new study "of all the major issues facing the lobster

tives selon lesquelles il ne devait pas délivrer pareils permis sans autorisation expresse du sous-ministre adjoint à Ottawa.

a Dans l'intervalle, après que le ministre eut annoncé, le 29 décembre 1987, que les nouveaux permis de pêche en haute mer seraient délivrés, les pêcheurs côtiers s'étaient vigoureusement opposés à la délivrance de tout nouveau permis de pêche en haute mer. Cette opposition découlait apparemment de la conviction qu'une augmentation des activités de pêche du homard en haute mer influerait sur la pêche côtière. (Notons que seuls les permis qui devaient être délivrés dans la division 4W entraînaient de nouvelles prises, étant donné que l'allocation totale prévue dans les zones 4X et 5Z demeurerait la même, mais avec un changement de titulaires.) Il semble être tout à fait clair que la preuve scientifique dont le ministre disposait à ce moment-là ne laissait pas entendre que l'augmentation de l'activité de pêche en haute mer aurait vraisemblablement un effet préjudiciable sur la pêche côtière; de fait, un rapport du Comité scientifique consultatif des pêches canadiennes dans l'Atlantique publié à peu près à ce moment-là indique le contraire. De toute évidence, la position que le ministre a initialement prise auprès des pêcheurs côtiers était que rien ne prouvait qu'il y aurait vraisemblablement un effet préjudiciable.

f À une réunion du Comité consultatif du homard de Scotia-Fundy, à laquelle assistaient des représentants de l'industrie, laquelle a eu lieu à Halifax le 30 mars 1988, le ministre a entendu les observations des pêcheurs côtiers. Dans un communiqué de presse publié après la réunion, le ministre a maintenu qu'il n'«annulerait» pas les nouveaux permis de pêche en haute mer, mais il a déclaré être prêt à imposer les conditions nécessaires pour répondre aux préoccupations des pêcheurs côtiers de homard. Toutefois, ces derniers ont continué à exercer des pressions et la chose a engendré un différend politique en Nouvelle-Écosse et à Ottawa. Enfin, le 29 avril 1988, le ministre a publié un autre communiqué de presse dans lequel il annonçait que:

[TRADUCTION] Les quatre permis expérimentaux de pêche du homard en haute mer en Nouvelle-Écosse ne seraient pas délivrés dans un avenir immédiat . . .

j Le ministre a annoncé qu'il entamait plutôt une nouvelle étude [TRADUCTION] «de toutes les questions

industry in Scotia-Fundy Region”, observing that there had been no major study of the lobster fishery since 1975. That study was subsequently launched and was not completed until 1990. It was then reviewed by the Minister and the Department and only recently, as I understand it, have any decisions flowed from it. In the meantime the Department confirmed by letter to the plaintiff on May 31, 1988 that it would not be receiving the four licences (neither the “experimental” licences in area 4W nor the other licences for area 4X/5Z) which the Minister had authorized to be issued to the plaintiff, and it had not received those licences as of the time of trial.

There was no evidence to explain the *volte-face* of the Minister between December 29, 1987 and April 29, 1988 other than the obvious: namely the pressure generated by the strenuous objections of the inshore fishermen (who are far more numerous than the offshore fishermen) to any new offshore lobster licences. The Minister did not testify at this trial and his Department did not produce any evidence suggesting any other reason. Ample evidence was presented of the objections of the inshore fishermen.

As the question of damages had been referred for determination after trial at a reference, should liability be found, I entertained evidence as to this subject at the trial only to the extent of being satisfied that the plaintiff did incur expenditures in contemplation of receiving the lobster fishing licences which were announced by the Minister in his telex of December 29, 1987 and aborted by the Minister's press release of April 29, 1988. Mr. Marcel Comeau, the President of the plaintiff company, testified that during the period between these two dates the plaintiff had spent about \$500,000 converting the MV *Lady Comeau* for lobster fishing. This was not presented as a detailed claim and I made clear that I was receiving this evidence only to see if there was evidence of some loss, not for the purpose of establishing *quantum*. I am satisfied that some loss was incurred sufficient to support a claim for liability should the other elements of actionable harm be established.

importantes auxquelles faisait face l'industrie de la pêche du homard dans la région Scotia-Fundy», faisant observer qu'aucune étude importante de la pêche du homard n'avait été menée depuis 1975. Cette étude a par la suite été entamée et n'a pris fin qu'en 1990. Elle a alors fait l'objet d'un examen par le ministre et le Ministère et ce n'est que récemment, si je comprends bien, que des décisions ont été prises à ce sujet. Dans l'intervalle, le Ministère a confirmé, dans une lettre envoyée à la demanderesse le 31 mai 1988, que celle-ci ne recevrait pas les quatre permis (non plus que les permis «expérimentaux» dans la zone 4W ou les autres permis dans les zones 4X et 5Z) dont le ministre avait permis l'octroi; au moment de l'instruction, la demanderesse n'avait pas reçu ces permis.

Aucune preuve n'a été présentée pour expliquer le *volte-face* du ministre entre le 29 décembre 1987 et le 29 avril 1988, à part ce qui est évident, à savoir, les pressions auxquelles il faisait face par suite de l'opposition vigoureuse des pêcheurs côtiers (qui sont beaucoup plus nombreux que les pêcheurs en haute mer) à l'octroi de tout nouveau permis de pêche du homard en haute mer. Le ministre n'a pas témoigné pendant ce procès et le Ministère n'a pas présenté de preuve indiquant l'existence de quelque autre raison. Une preuve abondante a été présentée à l'égard des objections des pêcheurs côtiers.

Étant donné que la question des dommages-intérêts avait été renvoyée, après le procès, en vue d'être tranchée si jamais il était conclu à la responsabilité, j'ai entendu la preuve présentée à ce sujet à l'instruction uniquement dans la mesure où elle montrerait, à ma satisfaction, que la demanderesse avait de fait engagé des dépenses en prévision de l'octroi des permis de pêche du homard qui avait été annoncé par le ministre dans le télex du 29 décembre 1987, et qui avait été révoqué dans le communiqué de presse du ministre en date du 29 avril 1988. M. Marcel Comeau, président de la société demanderesse, a témoigné que pendant la période qui s'était écoulée entre ces deux dates, la demanderesse avait dépensé environ 500 000 \$ pour convertir le *Lady Comeau* pour la pêche du homard. Aucune demande détaillée n'a été présentée et j'ai clairement fait savoir que je recevais cette preuve uniquement pour voir si une perte quelconque avait été subie, et non afin d'établir le mon-

tant des dommages-intérêts. Je suis convaincu que la demanderesse a subi une perte suffisante pour étayer une action en dommages-intérêts si jamais les autres éléments de dommage ouvrant droit à une poursuite
 a étaient établis.

The plaintiff in argument asserted four bases for liability of the defendant: liability in tort for negligence; liability for the “breach of a government undertaking”; liability for breach of contract; and some kind of liability turning on “promissory estoppel”. It appears to me that only breach of contract was pleaded in the original statement of claim, although it may perhaps be read to allege an obligation of the defendant to issue the licences flowing in part from more general obligations imposed on the Minister pursuant to legislation. At the trial the plaintiff proposed certain amendments to its statement of claim and these amendments were permitted on condition, as requested by the defendant, that the defendant be allowed to raise any defences to these amendments without amending its own pleadings. Those amendments are as follows:

12(a) In the alternative and in any event the plaintiff repeats paragraphs 1 to 11 hereof and says that the refusal of the defendant to issue the lobster fishing licence to the plaintiff was *ultra vires* Fisheries Act and a breach of the defendant's statutory duty thereunder, constituting the tort of negligence, as a direct result of which the plaintiff has suffered damages.

12(b) In the further alternative and in any event the plaintiff repeats paragraphs 1 to 11 hereof and says that the decision of the defendant to issue the lobster fishing licence to the plaintiff was an irrevocable legal act which the defendant wrongfully purported to revoke as a direct result of which the plaintiff has suffered damages.

It will be noted that these amendments allege liability for negligence and also allege that the announcement of the authorization of the licences was “an irrevocable legal act” and the Minister's purported revocation of it wrongfully caused damages to the plaintiff. The defendant took the position at trial that the plaintiff had not pleaded promissory estoppel and that if the plaintiff was then seeking an amendment to allege promissory estoppel, the defendant would object to

Dans l'argumentation, la demanderesse a invoqué quatre motifs de responsabilité de la part de la défenderesse: la responsabilité délictuelle fondée sur la négligence; la responsabilité découlant de la [TRADUCTION] «violation d'un engagement pris par le gouvernement»; la responsabilité découlant de la violation d'un contrat; et un certain genre de responsabilité découlant de l'irrecevabilité fondée sur une promesse. Il me semble que seule la violation de contrat a été plaidée dans la déclaration initiale, bien qu'il soit peut-être possible d'interpréter celle-ci comme alléguant une obligation de la part de la défenderesse d'octroyer les permis par suite, notamment, des obligations plus générales qui incombent au ministre en vertu de la loi. À l'instruction, la demanderesse a proposé d'apporter certaines modifications à sa déclaration, lesquelles ont été autorisées à condition que la défenderesse puisse invoquer tout moyen de défense contre ces modifications, et ce, sans modifier ses propres plaidoiries, condition que la défenderesse avait demandée. Les modifications sont que:

[TRADUCTION] 12a) Subsidiairement et en tout état de cause, la demanderesse répète les paragraphes 1 à 11 de la déclaration et affirme que le refus de la défenderesse de lui délivrer le permis de pêche du homard constitue un excès de la compétence conférée par la Loi sur les pêches et va à l'encontre de l'obligation d'origine législative qui incombe à la défenderesse, ce qui constitue une négligence qui a directement causé préjudice à la demanderesse.

12b) Subsidiairement encore et en tout état de cause, la demanderesse répète les paragraphes 1 à 11 de la déclaration et affirme que la décision de la défenderesse de lui délivrer le permis de pêche du homard constitue un acte légal irrévocable que celle-ci a illicitement tenté de révoquer, ce qui a directement eu pour effet de lui causer préjudice.

Il est à noter que par ces modifications, la demanderesse allègue la responsabilité fondée sur la négligence et affirme que l'annonce selon laquelle le ministre avait permis l'octroi des permis constituait [TRADUCTION] «un acte légal irrévocable» et que la soi-disant révocation a eu pour effet de lui causer illicitement préjudice. À l'instruction, la défenderesse a soutenu que la demanderesse n'avait pas plaidé l'irrecevabilité fondée sur une promesse et que si la

such an amendment being made. The plaintiff took the position that if such an amendment were required it was requesting the amendment. I reserved on that question as argument had already been advanced on the substance of promissory estoppel.

Conclusions

Scope of the Minister's Statutory Authority

Before considering the specific grounds of liability alleged, it will be appropriate to consider the nature and scope of the Minister's power under sections 7 and 9 of the *Fisheries Act* [R.S.C., 1985, c. F-14 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 95)] which are relied on by the defendant as the source of the Minister's authority to do what he has done. They provide:

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

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

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

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

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

The defendant argues that these sections give the Minister absolute discretion under section 7 as to whether or not to issue a fishing licence although, once the licence is issued, the Minister's authority to revoke it is limited by section 9. It is said that in the present case as the licences had never been issued there was nothing to prevent the Minister from first authorizing them and then refusing to issue them. I disagree.

The language of section 7 is quite clear in stating that there is an absolute discretion either to issue or to authorize the issue of a licence. The meaning of this

demanderesse cherchait à effectuer une modification, de façon à alléguer ce moyen, elle s'y opposerait. La demanderesse a soutenu que si cette modification était requise, elle demandait à la faire. J'ai remis à plus tard ma décision sur ce point puisque des arguments avaient déjà été présentés sur le moyen lui-même de l'irrecevabilité fondée sur une promesse.

Conclusions

Étendue du pouvoir conféré au ministre par la Loi

Avant d'examiner les motifs précis de responsabilité qui ont été allégués, il est opportun d'examiner la nature et l'étendue du pouvoir que possède le ministre en vertu des articles 7 et 9 de la *Loi sur les pêches* [L.R.C. (1985), ch. F-14 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 95)], sur lesquels la défenderesse se fonde pour affirmer que le ministre est autorisé à faire ce qu'il a fait. Ces dispositions prévoient ceci:

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

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

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

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

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

La défenderesse soutient qu'en vertu de l'article 7, le ministre peut, à discrétion, octroyer ou refuser un permis de pêche, bien que, une fois le permis consenti, le pouvoir que possède le ministre de le révoquer soit limité par l'article 9. Elle affirme qu'en l'espèce, puisque les permis n'ont jamais été délivrés, rien n'empêche le ministre de permettre initialement leur octroi, puis de ne pas les délivrer. Je ne souscris pas à cet avis.

Selon le libellé de l'article 7, il est passablement clair que le ministre peut, à discrétion, octroyer des permis ou en permettre l'octroi. Le sens de ce libellé

language seems plain. If the Minister issues the licence nothing remains to be done by anyone. If he authorizes the issue, as he did here, with certain conditions to be settled with the intended licensee, then it only remains for someone else (his officials) to work out those conditions with the licensee. The position of an authorized licence is perhaps more ambiguous than that of an issued licence (the latter being revocable only in accordance with section 9). But there is no continuing role for the Minister in respect of an authorized licence. His absolute discretion is either (1) to issue, or (2) to authorize the issue, of the licence. Presumably if he has, as here, authorized its issue on certain conditions to be settled between officials and the licensee, and the conditions are not settled, then the officials will not issue the licence. But that was not the situation here. As Mr. Bellefontaine of the Department testified, everything was proceeding smoothly in relation to the conditions until word came from Ottawa not to issue the licences without specific authority. When the licences were ultimately refused, the refusal had nothing to do with a failure by the plaintiff to meet any specific conditions.

That the Minister's authorization to issue a licence is considered definitive is apparent from the facts here. As noted above, when the authorization was announced on December 29, 1987, the Minister allocated catch to the plaintiff for 1987-1988 in a portion of annual catch approximately equal to the portion of the 1987-1988 fishing season remaining after that date. In meetings and correspondence with the Department in January, 1988 the plaintiff was treated as if it already were a "licence holder".

I therefore conclude that when the Minister authorized the issue of licences to the plaintiff subject to certain conditions to be discussed with officials, he had exhausted his discretion under section 7 of the *Fisheries Act*.

The plaintiff also argued that the refusal to issue the licence was contrary to paragraph 28(1)(a) of the

semble être clair. Si le ministre octroie le permis, personne n'a plus rien à faire. S'il en permet l'octroi, comme il l'a fait en l'espèce, certaines conditions devant être fixées avec le titulaire envisagé, il reste uniquement à quelqu'un d'autre (les représentants du ministre) et au titulaire à élaborer ces conditions. L'état d'un permis dont le ministre a permis l'octroi est peut-être plus ambigu que celui d'un permis qui a été octroyé (ce dernier n'étant révoqué que conformément à l'article 9), mais le ministre n'a plus aucun rôle en pareil cas. Son pouvoir discrétionnaire consiste (1) à octroyer le permis, ou (2) à en permettre l'octroi. Selon toute probabilité, si, comme en l'espèce, il a permis l'octroi du permis à certaines conditions, que ses représentants et le titulaire devaient fixer, et que les conditions ne sont pas fixées, le permis ne sera pas délivré. Cependant, tel n'est pas le cas en l'espèce. Comme M. Bellefontaine, représentant du ministère, l'a déclaré, tout allait bien, en ce qui concerne les conditions, jusqu'à ce que des directives selon lesquelles les permis ne devaient pas être octroyés sans autorisation expresse soient données par Ottawa. Lorsque les permis ont en fin de compte été refusés, cela n'avait rien à voir avec l'omission par la demanderesse de satisfaire à quelque condition précise.

Il ressort des faits de l'espèce que le fait que le ministre a permis l'octroi d'un permis est considéré comme définitif. Comme je l'ai ci-dessus mentionné, lorsque l'autorisation a été annoncée le 29 décembre 1987, le ministre a alloué à la demanderesse, pour 1987-1988, une partie de la prise annuelle à peu près proportionnelle au nombre de jours qui restaient après cette date pendant la saison de pêche 1987-1988. Aux réunions et dans la correspondance avec le Ministère, en janvier 1988, la demanderesse a été traitée comme si elle était déjà «titulaire de permis».

Je conclus donc que lorsque le ministre a permis l'octroi des permis à la demanderesse sous réserve de certaines conditions qui feraient l'objet de discussions avec ses représentants, il a épuisé le pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 7 de la *Loi sur les pêches*.

La demanderesse a également soutenu que le refus de délivrer le permis allait à l'encontre de l'ali-

*Atlantic Fishery Regulations, 1985*¹ which was in effect at that time. That Regulation provided that where a person had been convicted of an offence under the *Fisheries Act* or any regulations the Minister could “suspend any document issued to that person or refuse to issue to that person any document . . . [Emphasis added.]” (The plaintiff argued that this specified the only circumstance in which there could be a refusal to issue, once the licence had been authorized.) That Regulation was repealed in 1991² and the “Regulatory Impact Analysis Statement” accompanying the repealing amendment indicated that subsection 28(1) was repealed because it restricted the absolute discretion given to the Minister in section 7 of the *Fisheries Act*. While that view of the law is not determinative, I am inclined to agree that such a regulation could not limit the exercise of a discretion actually granted by the statute unless the making of such a regulation was itself authorized by the statute and it is not apparent that it was.

The restrictions on suspension or cancellation of licences provided in section 9 of the *Fisheries Act* do not of course apply to this situation since no licence had actually been issued.

I shall then deal with each of the grounds of liability alleged by the plaintiff in argument.

Promissory Estoppel

I have concluded that promissory estoppel is not pleaded in the statement of claim and, the defendant having objected to such an amendment being made at trial I am not going to permit such an amendment at that late date. In coming to this conclusion I am influenced by the fact that I think such a pleading would in any event be futile. It would be an attempt to base a cause of action, a claim for damages, on a promissory estoppel and not merely the invocation of such a promise in order to estop the promisor from acting inconsistently with that promise. I believe this strains

¹ SOR/86-21.

² SOR/91-296.

née 28(1)a) du *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985*¹, en vigueur à ce moment-là. Ce règlement prévoit que lorsqu'une personne est reconnue coupable d'une infraction à la *Loi sur les pêches* ou à ses règlements, le ministre peut «suspendre tout document délivré à cette personne ou refuser de lui délivrer un document». (La demanderesse a soutenu que c'était le seul cas dans lequel un refus était expressément prévu, une fois que le ministre avait permis l'octroi du permis). Ce règlement a été abrogé en 1991², et le «Résumé de l'étude d'impact de la réglementation» joint à la modification abrogatoire montre que le paragraphe 28(1) a été abrogé parce qu'il restreignait le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par l'article 7 de la *Loi sur les pêches*. Cette interprétation de la loi n'est pas déterminante, mais je suis enclin à convenir que pareil règlement ne pouvait pas limiter l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire réellement conféré par la Loi, à moins que son adoption n'ait elle-même été autorisée par la Loi; or, il ne semble pas que ce soit le cas.

Bien sûr, les restrictions relatives à la suspension ou à la révocation des permis prévues à l'article 9 de la *Loi sur les pêches* ne s'appliquent pas dans ce cas, étant donné qu'aucun permis n'a réellement été délivré.

J'examinerai donc chacun des motifs de responsabilité que la demanderesse a invoqués dans l'argumentation.

Irrecevabilité fondée sur une promesse

J'ai conclu que ce moyen n'est pas plaidé dans la déclaration et puisque, à l'instruction, la défenderesse s'est opposée à cette modification, je ne vais pas la permettre aussi tardivement. En tirant cette conclusion, je m'appuie sur le fait que, à mon avis, cette plaidoirie serait de toute façon futile. Il s'agirait ainsi de tenter de fonder une cause d'action, une demande en dommages-intérêts, sur l'irrecevabilité fondée sur une promesse et non simplement d'invoquer pareille promesse afin d'empêcher celui qui l'a faite de ne pas la respecter. Je crois que c'est là pousser trop loin la

¹ DORS/86-21.

² DORS/91-296.

the concept of promissory estoppel and this is not a case suitable for its application.

Contractual Liability

The plaintiff contends that a contractual relationship was established whereby it was understood that in return for the Minister issuing to the plaintiff the licences whose authorization he announced on December 29, 1987 the plaintiff would prepare for, and carry out, offshore lobster fishing. It is argued that such activities by the plaintiff would constitute a benefit to the Minister at least with respect to fishing under the "experimental" licences in the offshore portion of area 4W. Licences had not previously been issued for offshore fishing in this area and it is clear the Department of Fisheries wished to acquire data on the lobster habitat in this area from the lobster fishing to be undertaken by the licensees. It is argued that the plaintiff had started to perform this contract by preparing itself for undertaking the fishery and the Minister was therefore contractually bound to issue the licence which he had promised in his announcement of December 29, 1987. He having failed to do so, the defendant is therefore liable for breach of contract.

I have considerable difficulty in fitting this situation into a contractual model. Generally speaking, the relations between public officials who issue licences pursuant to statutory authority and those to whom licences are issued are governed not by the law of contract but by the provisions of the statute and general principles of administrative law. While a contractual relationship is not impossible, there should be clear evidence that the parties intended that contractual rights and duties were to flow from the application for, and grant of, a licence. It does not seem to me that the circumstances in question here would have given rise to such expectations. Apart from the fact that no particular benefit has been identified for the Minister with respect to the grant to the plaintiff of two of the licences—those in respect of divisions 4X/5Z—it is hard to imagine even with respect to the licences in the experimental area of 4W that they were intended to give rise to mutual obligations. If the Minister had in fact issued the licences, could he have sued the plaintiff in contract for failure to fish in

notion d'irrecevabilité fondée sur une promesse et qu'il n'est pas opportun d'appliquer cette notion en l'espèce.

Responsabilité contractuelle

La demanderesse soutient qu'il existe un lien contractuel en vertu duquel il était entendu qu'en échange des permis dont l'octroi avait été permis, selon l'annonce faite par le ministre le 29 décembre 1987, elle se préparerait pour la pêche du homard en haute mer et ferait cette pêche. Il est soutenu que ces activités de la demanderesse seraient avantageuses pour le ministre, du moins en ce qui concerne la pêche en haute mer, visée par les permis consentis «à titre expérimental» dans la zone 4W. Aucun permis n'avait jamais été délivré pour la pêche en haute mer dans ce secteur et il est clair que le ministère des Pêches voulait obtenir des données sur l'habitat du homard dans ce secteur grâce aux activités des titulaires de permis. Il est soutenu que la demanderesse avait commencé à exécuter ce contrat en se préparant pour la pêche et que le ministre était donc contractuellement tenu de délivrer le permis, comme il l'avait promis le 29 décembre 1987. Par suite de l'omission, la défenderesse était donc responsable parce qu'elle avait violé le contrat.

Il m'est énormément difficile de faire correspondre ce cas à un modèle contractuel. Généralement parlant, les relations entre les hauts fonctionnaires qui délivrent les permis en vertu d'un pouvoir conféré par une loi d'une part, et ceux à qui ils sont délivrés d'autre part, sont régies non par le droit des contrats, mais par les dispositions de cette loi et par les principes généraux du droit administratif. Bien que l'existence d'un lien contractuel ne soit pas impossible, il devrait être clairement établi que les parties voulaient que la demande et l'octroi de permis entraînent des droits et obligations contractuels. Je ne crois pas que les circonstances de l'espèce auraient donné lieu à pareilles attentes. Indépendamment du fait qu'on n'a décrit aucun avantage particulier que l'octroi à la demanderesse de deux des permis, soit ceux qui se rapportent aux divisions 4X et 5Z, procurerait au ministre, il est difficile d'imaginer, même en ce qui concerne les permis expérimentaux dans la zone 4W, que des obligations mutuelles devaient en découler. Si le ministre avait de fait délivré les per-

that area? Or was the "offer" the authorization of the licences on December 29, 1987, with "acceptance" to occur through the expenditure of money by the plaintiff on preparations to undertake the fishery permitted by the licences? If so this would mean that once the plaintiff spent some money on preparations the offer was accepted and the Minister was obliged to issue the licences. The problem with this analysis is that there is nothing to indicate that the Minister understood at the time he authorized the issue of licences to the plaintiff that the plaintiff would be obliged to spend money converting a vessel to use those licences. On the contrary by letters of June 11 and July 5, 1985 the plaintiff had advised the Minister or his Department that it had two vessels (*The Lady Melissa* and *Sealife III*) fully equipped for lobster fishing. Under cross-examination at trial Marcel Comeau, President of the plaintiff company, agreed that at no time before the Minister's announcement on December 29, 1987 of the authorization of the licences had the plaintiff informed the Minister or his Department that it would be converting one or more scallop boats for the lobster fishery.

I therefore believe that it would be unrealistic to conclude that the parties had some contractual intention giving rise to an obligation on the part of the Minister to issue the licences as promised.

Tortious Liability for Negligence

I have concluded above that the Minister's purported withdrawal of the licence authorizations was beyond his powers. There is therefore no defence of statutory authority available. I agree with the defendant that breach of a statute does not automatically give rise to tort liability.³ For reasons which follow, however, I have concluded that the acts constituting breach of statutory duty by the Minister also constituted actionable negligence here. Indeed, I am also of the view that even if the revocation of authorization

³ *R. in right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205.

mis, aurait-il pu tenter des poursuites contre la demanderesse en vertu du contrat si cette dernière ne pêchait pas dans ce secteur? Ou encore, l'«offre» était-elle la permission donnée le 29 décembre 1987, l'«acceptation» devant se manifester par les sommes que la demanderesse déboursait pour se préparer à pêcher conformément aux permis? Dans l'affirmative, cela voudrait dire qu'une fois que la demanderesse avait engagé des dépenses pour se préparer, l'offre était acceptée et le ministre était tenu de délivrer les permis. Toutefois, cela pose un problème; en effet, rien ne montre que le ministre comprenait, au moment où il a permis l'octroi de permis à la demanderesse, que cette dernière serait obligée de dépenser de l'argent pour convertir un bateau en vue d'utiliser ces permis. Au contraire, par les lettres du 11 juin et du 5 juillet 1985, la demanderesse avait informé le ministre ou le Ministère que deux de ses bateaux (le *Lady Melissa* et le *Sea Life III*) étaient entièrement équipés pour la pêche du homard. Pendant le contre-interrogatoire dont il a fait l'objet à l'instruction, le président de la société demanderesse, Marcel Comeau, a convenu que jamais, avant que le ministre eût annoncé, le 29 décembre 1987, qu'il avait permis l'octroi des permis, la demanderesse n'avait informé le ministre ou le Ministère qu'elle allait convertir au moins un bateau utilisé pour la pêche du pétoncle en vue de pêcher le homard.

Je crois donc qu'il ne serait pas réaliste de conclure que les parties avaient quelque intention contractuelle donnant lieu à une obligation de la part du ministre de délivrer les permis, comme il avait promis de le faire.

Responsabilité délictuelle fondée sur la négligence

J'ai ci-dessus conclu qu'en retirant sa permission, le ministre outrepassait ses pouvoirs. Par conséquent, il ne peut invoquer aucun moyen de défense fondé sur l'existence d'un pouvoir conféré par une loi. Je souscris à l'avis de la défenderesse, à savoir que la violation d'une loi n'entraîne pas automatiquement une responsabilité délictuelle³. Toutefois, pour les motifs que j'énoncerai ci-dessous, j'ai conclu que les actes qui constituaient une violation par le ministre d'une obligation d'origine législative constituaient

³ *R. du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205.

were permitted by the statute, it would in these circumstances still constitute the tort of negligence. However, the plaintiff has not so pleaded, its amended statement of claim alleging only that the refusal to issue

... was *ultra vires* Fisheries Act and a breach of the defendant's statutory duty thereunder, constituting the tort of negligence

It is clear that what was done on behalf of the defendant in this case was erratic public administration which was productive of serious mischief to private entrepreneurs. I am satisfied from the evidence given on behalf of the plaintiff by its President, Marcel Comeau, that the plaintiff acted reasonably and in good faith. The evidence presented on behalf of the defendant, while honest and straightforward, simply did not demonstrate any reasonable justification for first announcing a decision authorizing the issue of the lobster licences to the plaintiff and then the withdrawal of that authorization. The only apparent justification for a change in the decision to issue the licences was the strident opposition of the inshore fishermen. But the evidence indicated that even prior to the announcement authorizing the licences, such opposition was quite predictable if not perhaps its strength and volubility.

The question remains, however, as to whether this kind of decision-making amounts to actionable negligence. I have concluded that, in the circumstances, it does. The negligent act was, in my view, the decision announced on April 29, 1988 that the lobster fishing licences previously authorized on December 29, 1987 to be issued to the plaintiff were not to be issued. The elements of negligence are established. First there was a duty of care owed by the Minister to the plaintiff. There was a proximity between the defendant and the plaintiff, flowing from the Minister's representation to the plaintiff on December 29, 1987 that the licences would be issued to it. At least from that day onward it should have been obvious to the Minister that any further decisions he took in this matter would directly affect a determinate party, namely this

également une négligence ouvrant droit à une poursuite en l'espèce. De fait, j'estime également que même si la révocation était autorisée par la Loi, un délit de négligence aurait néanmoins été commis en l'occurrence. Toutefois, la demanderesse n'a pas plaidé la chose; dans la nouvelle déclaration, elle s'est contentée d'alléguer que le refus

[TRADUCTION] [constituait] un excès de la compétence conférée par la Loi sur les pêches et [allait] à l'encontre de l'obligation d'origine législative qui incomb[ait] à la défenderesse, ce qui constitu[ait] une négligence . . .

Il est clair qu'en l'espèce, les mesures prises pour le compte de la défenderesse constituaient une gestion capricieuse des affaires publiques, laquelle causait un tort sérieux aux entrepreneurs privés. La déposition du président de la demanderesse, Marcel Comeau, me convainc que cette dernière a agi raisonnablement et en toute bonne foi. La preuve présentée pour le compte de la défenderesse, quoique honnête et sincère, n'a tout simplement pas établi l'existence d'une justification raisonnable, lorsqu'il s'est agi d'annoncer initialement qu'il avait été décidé de permettre l'octroi des permis de pêche du homard à la demanderesse, puis de révoquer la permission. La seule justification apparente du changement d'attitude, en ce qui concerne l'octroi des permis, était l'opposition véhémement des pêcheurs côtiers. Cependant, selon la preuve, même avant que le ministre eût fait l'annonce, pareille opposition était passablement prévisible, sauf peut-être en ce qui concerne sa force et sa volubilité.

Toutefois, il reste à savoir si ce genre de prise de décision équivaut à une négligence ouvrant droit à une poursuite. J'ai conclu qu'en l'occurrence, elle y ouvrirait droit. À mon avis, la négligence découlait de la décision annoncée le 29 avril 1988, à savoir que les permis de pêche du homard dont l'octroi à la demanderesse avait été permis le 29 décembre 1987 n'allaient pas être délivrés. Les éléments de la négligence sont établis. Premièrement, le ministre avait une obligation de diligence envers la demanderesse. Il y avait un lien de proximité entre la défenderesse et la demanderesse, par suite de la déclaration que le ministre avait faite à cette dernière le 29 décembre 1987, à savoir que les permis lui seraient délivrés. À compter de ce jour-là du moins, le ministre aurait dû se rendre compte que toute autre décision prise par

plaintiff. Second, there was a breach of the requisite standard of care. At least as of January 29, 1988 when the plaintiff advised the Department of Fisheries and Oceans that it was undertaking work to convert vessels for the offshore lobster fishery in order to use the licences, it was perfectly foreseeable that any departure from the line of conduct (i.e. the issue of the licences) previously announced by the Minister on December 29, 1987 would have a harmful effect on the plaintiff. Third, as I have indicated the evidence satisfies me that at least some foreseeable financial loss was suffered by the plaintiff as a result of the *volte-face* of the Minister on April 29, 1988, although the precise nature and amount of that loss remains to be determined on a reference. While the plaintiff's loss appears to be purely economic, it has been held by the Supreme Court of Canada in *Canadian National Railway Co. v. Norsk Pacific Steamship Co.*⁴ that where as here there is the necessary "circumstantial proximity" a defendant can be held liable for purely economic loss.

Notwithstanding the existence of such circumstances as would give rise to the liability of ordinary mortals, the defendant in effect contends that the Crown or the Minister is entitled to escape liability. It appears to me that the defendant's argument is based essentially on two possible defences peculiar to this kind of public authority: that there are considerations justifying a refusal to find the duty of care owed by the defendant to the plaintiff; and that what was done by the Minister in the exercise of his absolute statutory discretion was therefore authorized by statute, so that by both general principles of law and by the specific provisions of the *Crown Liability and Proceedings Act*⁵ it cannot give rise to liability of the Crown.

First, with respect to the lack of a duty of care, the defendant relies on the jurisprudence developed in

⁴ April 30, 1992, not yet reported, confirming [1990] 3 F.C. 114 (C.A.).

⁵ R.S.C., 1985, c. C-50 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21).

lui dans cette affaire toucherait directement une partie déterminée, à savoir la demanderesse. Deuxièmement, le degré requis de diligence n'a pas été respecté. Depuis au moins le 29 janvier 1988, date à laquelle la demanderesse a informé le ministre des Pêches et des Océans qu'elle effectuait des travaux en vue de convertir ses bateaux pour la pêche du homard en haute mer afin d'utiliser les permis, on pouvait certainement prévoir que toute dérogation à la ligne de conduite (c'est-à-dire l'octroi des permis) antérieurement annoncée par le ministre le 29 décembre 1987 causerait préjudice à la demanderesse. Troisièmement, comme je l'ai fait savoir, la preuve me convainc que la demanderesse a subi une certaine perte financière prévisible par suite du volte-face du ministre le 29 avril 1988, bien qu'il reste à établir la nature et le montant exacts de cette perte au moyen d'un renvoi. La perte de la demanderesse semble être purement financière, mais dans l'arrêt *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Norsk Pacific Steamship Co.*⁴, la Cour suprême du Canada a jugé que lorsque, comme en l'espèce, le «lien étroit circonstanciel» nécessaire existe, la défenderesse peut être tenue responsable d'une perte purement financière.

Malgré l'existence de circonstances qui entraîneraient la responsabilité dans le cas d'un simple mortel, la défenderesse soutient de fait que Sa Majesté ou le ministre ont le droit d'échapper à la responsabilité. Il me semble que l'argument de la défenderesse est essentiellement fondé sur deux moyens de défense possibles, propres à ce genre de pouvoir public, à savoir qu'il existe des considérations justifiant le refus de conclure à une obligation de diligence de la part de la défenderesse envers la demanderesse, et que ce que le ministre a fait dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire est autorisé par la Loi, de sorte que selon les principes généraux de droit et selon les dispositions expresses de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*⁵, cela ne peut pas entraîner la responsabilité de Sa Majesté.

En premier lieu, en ce qui concerne la violation de l'obligation de diligence, la défenderesse s'appuie sur

⁴ 30 avril 1992, encore inédit, confirmant [1990] 3 C.F. 114 (C.A.).

⁵ L.R.C. (1985), ch. C-50 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21).

cases such as *Anns v. Merton London Borough Council*⁶ approved by the Supreme Court of Canada in *Kamloops (City of) v. Nielsen et al.*⁷ and applied by it in *Just v. British Columbia*.⁸ According to these authorities even though a sufficient relationship of proximity exists between the parties so that a *prima facie* duty of care may be found, it is still necessary to consider whether there are any considerations which ought to reduce or limit the scope of the duty or the class of person to whom it is owed. In respect of public authorities there is a good reason not to find a duty of care if the decision of the authority which caused harm was a "policy" decision. By this means courts respect the right and obligation of public bodies to make policy within the ambit of their authority and the courts do not presume to review such policy decisions for which the public authorities are politically responsible. Typical of such policy decisions are those concerning the allocation, or failure to allocate, funds for public works which might enhance the safety of the public. On the other hand, decisions taken in the "implementation" of those policy decisions are subject to a duty of care. In effect, once the necessary policy decision is taken, it should be implemented in a way which will not cause an unreasonable risk of harm to those foreseeably affected by it.

la jurisprudence établie dans des arrêts comme *Anns v. Merton London Borough Council*⁶, que la Cour suprême du Canada a approuvé dans l'arrêt *Kamloops (Ville de) c. Nielsen et autres*⁷ et appliqué dans l'arrêt *Just c. Colombie-Britannique*⁸. Selon ces arrêts, même s'il existe entre les parties un lien de proximité suffisant, de sorte qu'il peut être conclu à l'existence *prima facie* d'une obligation de diligence, il reste qu'il faut néanmoins déterminer s'il y a des considérations permettant de réduire ou de limiter l'étendue de l'obligation ou de restreindre la catégorie de personnes auxquelles cette obligation est due. Dans le cas des autorités publiques, il existe une bonne raison de ne pas conclure à l'existence d'une obligation de diligence si la décision qui a causé préjudice est une décision «de politique». Les tribunaux respectent ainsi le droit et l'obligation des organismes publics d'établir une politique dans les limites de leurs attributions et ils ne cherchent pas à réviser les décisions de politique à l'égard desquelles les autorités publiques sont politiquement responsables. Les décisions concernant l'affectation, ou le défaut d'affectation, de fonds à des travaux publics qui pourraient accroître la sécurité du public sont notamment des décisions de politique. D'autre part, les décisions prises dans le cadre de la «mise en œuvre» des décisions de politique sont assujetties à une obligation de diligence. En effet, une fois que la décision de politique nécessaire a été prise, elle devrait être mise en œuvre d'une façon qui ne causera pas un risque déraisonnable de préjudice à ceux qu'elle touchera vraisemblablement.

It should first be observed that this rationale proceeds, as I understand it, on the assumption that the alleged "policy" decision is authorized by statute. In the present case I have already decided that the decision complained of, the refusal to issue, was *ultra vires* the Minister.

Il faut d'abord faire observer que ce raisonnement découle, si je comprends bien, de la supposition selon laquelle la présumée décision «de politique» est autorisée par la loi. En l'espèce, j'ai déjà décidé que la décision attaquée, soit le refus de délivrer les permis, outrepassait la compétence du ministre.

But I have also concluded that the only relevant policy decision was taken by the Minister when he announced that he had authorized the issue of the licences to the plaintiff. This was no mere informal step but was one specifically provided for in subsection 7(1) of the *Fisheries Act* which gives him a dis-

Cependant, j'ai également conclu que la seule décision de politique pertinente a été prise par le ministre lorsqu'il a annoncé qu'il avait permis l'octroi des permis à la demanderesse. Il ne s'agissait pas d'une simple mesure officieuse; c'était une mesure expressément prévue par le paragraphe 7(1) de la *Loi*

⁶ [1978] A.C. 728 (H.L.).

⁷ [1984] 2 S.C.R. 2.

⁸ [1989] 2 S.C.R. 1228.

⁶ [1978] A.C. 728 (H.L.).

⁷ [1984] 2 R.C.S. 2.

⁸ [1989] 2 R.C.S. 1228.

cretion to "issue or authorize to be issued . . . licences". The evidence suggests in this case that the decision was to authorize the issue rather than the actual issue because there were still some detailed conditions to be worked out. The evidence further was to the effect that, as a result of subsequent discussions undertaken between fisheries officials and those authorized to receive the new licences, matters were proceeding without difficulty to the actual issue of the licences. No policy issues remained to be resolved. The objective facts indicate the assumption on both sides that the actual issue of the licence certificates was a matter of routine, not a matter of policy. Therefore there is no basis for denying the existence of a duty of care in the manner in which the licence authorizations were cancelled.

Second, even if one accepted the defendant's argument that after authorizing the issue of the licences the Minister retained an absolute discretion to refuse to issue them, I am not satisfied that this would be an obstacle to a plea of simple negligence. The defence of statutory authority has never been absolute. If an agency was given a discretionary power it could not rely on statutory authority as a defence in actions in tort for harm committed in the exercise of that power unless it could show that the interference with private rights complained of was inevitable in the exercise of the power.⁹ This doctrine has been somewhat modified in favour of plaintiffs by the recent Supreme Court of Canada decision in *Tock v. St. John's Metropolitan Area Board*¹⁰ where opinion was divided as to the effect to be given to the defence of statutory authority. The most generous view of that defence was taken by Sopinka J., but he held that the onus was on the defendant to prove that what was done under purported statutory authority was done without negligence and therefore that the harmful result was inevitable. Other members of the Court took a less generous view of the scope of the defence of statutory authority. In the present case the defendant has not demonstrated that this manner of managing lobster fishery licences was the inevitable consequence of the exercise of discretion under section 7 of the

sur les pêches, qui permet au ministre à discrétion d'«octroyer des . . . permis . . . ou [d']en permettre l'octroi». La preuve laisse entendre qu'en l'espèce, il avait été décidé de permettre l'octroi plutôt que d'octroyer les permis eux-mêmes, parce qu'il restait encore à fixer certaines conditions précises. En outre, la preuve montre que, par suite des discussions subséquentes qui ont eu lieu entre les agents des pêches et les personnes autorisées à recevoir les nouveaux permis, l'affaire évoluait sans difficulté en faveur de l'octroi des permis eux-mêmes. Il ne restait aucune question de politique à régler. Les faits objectifs montrent que les deux parties supposaient que la délivrance des certificats eux-mêmes était une mesure courante, et non une question de politique. Par conséquent, rien ne permet de nier l'existence d'une obligation de diligence en ce qui concerne la révocation.

En second lieu, même si l'on retenait l'argument de la défenderesse, à savoir qu'après avoir permis l'octroi des permis, le ministre pouvait encore, à discrétion, refuser de les octroyer, je ne suis pas convaincu que cela ferait obstacle à une plaidoirie de simple négligence. Le moyen de défense fondé sur l'autorisation du législateur n'a jamais été absolu. Si un organisme se voyait conférer un pouvoir discrétionnaire, il ne pourrait pas invoquer l'autorisation du législateur comme moyen de défense dans les actions fondées sur un délit découlant du tort causé par suite de l'exercice de ce pouvoir reconnu par la loi à moins qu'il ne puisse montrer qu'en l'exerçant, on portait inévitablement atteinte à des droits privés⁹. Cette doctrine a dans une certaine mesure été modifiée en faveur des demanderessees par la décision que la Cour suprême du Canada a récemment rendue dans l'affaire *Tock c. St. John's Metropolitan Area Board*¹⁰, où les avis étaient partagés en ce qui concerne l'effet à donner au moyen de défense fondé sur l'autorisation du législateur reconnu par la loi. L'avis le plus favorable à ce moyen de défense a été exprimé par le juge Sopinka, mais ce dernier a jugé qu'il incombe au défendeur de prouver que ce qui a été fait en vertu de la soi-disant autorisation du législateur n'a donné lieu à aucune négligence et que le résultat préjudiciable était donc inévitable. Les autres membres de la

⁹ See e.g. Hogg, Case Comments on *Tock v. St. John's Metropolitan Area Board* (1990), 69 *Can. Bar Rev.* 589.

¹⁰ [1989] 2 S.C.R. 1181.

⁹ Voir, par exemple, Hogg, Case Comments on *Tock v. St. John's Metropolitan Area Board* (1990), 69 *Rev. du Bar. can.* 589.

¹⁰ [1989] 2 R.C.S. 1181.

Fisheries Act. Authorizing the issue of a licence within the licence year in which the announcement was made, and then refusing to issue the licence after an intended licensee has to the knowledge of the Minister undertaken expenditure on the basis of the authorization of his licence, has not been shown to my satisfaction to be a necessary means of exercising the Minister's discretion under section 7.

Third, the defendant's other claim for special immunity from torts liability is based on section 8 of the *Crown Liability and Proceedings Act* which provides as follows:

8. Nothing in sections 3 to 7 makes the Crown liable in respect of anything done or omitted in the exercise of any power or authority that, if those sections had not been passed, would have been exercisable by virtue of the prerogative of the Crown, or any power or authority conferred on the Crown by any statute, and, in particular, but without restricting the generality of the foregoing, nothing in those sections makes the Crown liable in respect of anything done or omitted in the exercise of any power or authority exercisable by the Crown, whether in time of peace or of war, for the purpose of the defence of Canada or of training, or maintaining the efficiency of, the Canadian Forces.

It has been held by the Federal Court of Appeal that this section is only relevant to non-negligent conduct.¹¹ What is involved in the present case is negligent conduct. If the Minister had any legitimate doubts about the issue of the licences he should not have exercised his admitted policy discretion under section 7 to authorize their issue. But once he publicly authorized that issue, it was negligent of him to withhold the licence in the knowledge that he would probably inflict an injury on a person to whom the issue of a licence had been authorized.

Cour ont exprimé un avis moins favorable en ce qui concerne la portée du moyen de défense fondé sur l'autorisation du législateur. En l'espèce, la défenderesse n'a pas montré que cette façon de gérer les permis de pêche du homard était la conséquence inévitable de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 7 de la *Loi sur les pêches*. On n'a pas montré à ma satisfaction que l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par l'article 7 autorise celui-ci à permettre l'octroi d'un permis pendant l'année où l'annonce est faite, puis à refuser d'octroyer le permis après qu'un titulaire éventuel a engagé des dépenses en se fondant sur cette annonce, et ce, à la connaissance du ministre.

Troisièmement, l'autre revendication par la défenderesse d'une immunité spéciale contre la responsabilité délictuelle est fondée sur l'article 8 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* qui prévoit ceci:

8. Les articles 3 à 7 n'ont pas pour effet d'engager la responsabilité de l'État pour tout fait—acte ou omission—commis dans l'exercice d'un pouvoir qui, sans ces articles, s'exercerait au titre de la prérogative royale ou d'une disposition législative, et notamment pour les faits commis dans l'exercice d'un pouvoir dévolu à l'État, en temps de paix ou de guerre, pour la défense du Canada, l'instruction des Forces canadiennes ou le maintien de leur efficacité.

La Cour d'appel fédérale a jugé que cette disposition se rapporte uniquement à une conduite non négligente¹¹. Or, en l'espèce, il est question de conduite négligente. Si le ministre avait quelque doute légitime au sujet de l'octroi des permis, il n'aurait pas dû exercer le pouvoir discrétionnaire reconnu qu'il possède en matière de politique en vertu de l'article 7 pour permettre leur octroi. Cependant, une fois qu'il avait publiquement permis leur octroi, il s'est montré négligent lorsqu'il a empêché l'octroi des permis en sachant qu'il causerait probablement préjudice à l'intéressé.

¹¹ *Swanson v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 F.C. 408, at p. 426.

¹¹ *Swanson c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 C.F. 408, à la p. 426.

Irrevocable Legal Act

This alleged ground of liability is based on the amended pleading that the issue of the lobster licence was

an irrevocable legal act which the defendant purported to revoke as a direct result of which the plaintiff has suffered damages.

The argument in support of this seemed to be in part based on estoppel and partly on the suggestion that after the initial authorization under section 7 the Minister was *functus officio*. I have rejected estoppel above, and I am not convinced the *functus officio* argument adds anything to my conclusion that it was *ultra vires* the Minister to revoke an authorization once given and refuse to issue where the refusal to issue had nothing to do with the conditions on which the licence was authorized to be issued. To the extent that there is a damage claim, I think it must be based on liability for negligence as already relied on.

Disposition

I therefore conclude that the defendant is liable for the plaintiff's financial losses flowing from its reliance during the period between December 29, 1987 and April 29, 1988 on the legitimate expectation of receiving the offshore lobster licences whose authorization was announced by the Minister on December 29, 1987.

No argument was presented at the trial on the nature of the damages that should be ordered. The original statement of claim makes specific mention of loss of profits, but that was in relation to the claim for breach of contract which I have dismissed. As the reference as to *quantum* is to be heard by a judge, I will leave the better definition of permissible heads of damage to argument and decision on the reference, subject to the general terms I am specifying in the judgment.

Acte légal irrévocable

Ce présumé motif de responsabilité est fondé sur la nouvelle plaidoirie, selon laquelle l'octroi du permis de pêche du homard était

[TRADUCTION] un acte légal irrévocable que la défenderesse a tenté de révoquer, ce qui a directement causé préjudice à la demanderesse.

L'argument à l'appui semblait être en partie fondé sur une fin de non-recevoir (irrecevabilité fondée sur une promesse) et en partie sur la proposition selon laquelle le ministre était dessaisi de l'affaire une fois qu'il avait permis l'octroi du permis en vertu de l'article 7. J'ai déjà rejeté la fin de non-recevoir, et je ne suis pas convaincu que l'argument selon lequel le ministre était dessaisi de l'affaire ajoute quoi que ce soit à la conclusion que j'ai tirée, à savoir que le ministre outrepassait sa compétence en révoquant sa décision et en refusant la délivrance alors que le refus n'avait rien à voir avec les conditions auxquelles il avait autorisé l'octroi du permis. Dans la mesure où des dommages-intérêts sont réclamés, je crois que la demande doit être fondée sur la responsabilité pour négligence sur laquelle on s'est déjà appuyé.

Dispositif

Je conclus donc que la défenderesse est responsable des pertes financières que la demanderesse a subies du fait que, du 29 décembre 1987 au 29 avril 1988, elle s'attendait légitimement à recevoir les permis de pêche du homard en haute mer comme le ministre l'avait annoncé le 29 décembre 1987.

À l'instruction, aucun argument n'a été présenté au sujet de la nature des dommages-intérêts accordés. La déclaration initiale mentionne expressément la perte de profits, mais cela se rapporte à la demande fondée sur la violation de contrat, laquelle j'ai rejetée. Étant donné que l'affaire doit être renvoyée à un juge pour qu'il détermine le montant des dommages-intérêts, je laisserai la question des chefs possibles de dommages-intérêts être débattue et tranchée dans le cadre du renvoi, sous réserve des conditions générales énoncées dans le présent jugement.

In its statement of claim the plaintiff seeks pre-judgment interest. In accordance with section 31 of the *Crown Liability and Proceedings Act*¹² I am directing that pre-judgment interest be payable as of February 1, 1992 (when this section came into force) in accordance with the law of Nova Scotia as between subject and subject. As the provisions of such law were not put before me, any further direction as to its application can be made by the judge who hears the reference as to damages.

Dans sa déclaration, la demanderesse réclame l'intérêt avant jugement. Conformément à l'article 31 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*¹², j'ordonne que l'intérêt soit exigible à compter du 1^{er} février 1992 (date à laquelle cette disposition est entrée en vigueur) conformément à la loi qui s'applique entre particuliers en Nouvelle-Écosse. Étant donné que les dispositions de pareille loi n'ont pas été mises à ma disposition, toute autre directive au sujet de son application pourra être donnée par le juge qui entendra le renvoi relatif aux dommages-intérêts.

¹² As am. by S.C. 1990, c. 8, s. 31.

¹² Mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 31.