

[Texte]

Section 9 of the Regulations prohibits a person from fishing for any "species of fish set out in an item of column I of Schedule II, from the area set out in column II of that item, with the type of gear set out in column III of that item, during the close time set out in column IV of that item". Section 13, for its part, prohibits fishing for the same species of fish "except with the type of gear set out in column III" of Schedule II. While, at first glance, it may appear contradictory for one Section to prohibit the use of types of gear that is mandated by another Section of the same Regulations, it must be remembered that the prohibitory Section (Section 9) only applies during the close times that are prescribed. At any other time not only is the use of a given type of gear not prohibited, it is required to be used as the only permissible type of gear by Section 13.

Turning to the Schedule itself, one notes that many of the close times prescribed in column IV apply from "December 30 to January 1". In those instances, the Regulations prohibit fishing for a period of 3 days; the prescription of what are best described as "token close times" was put into question in relation to SOR/82-771, Foreign Vessel Fishing Regulations, amendment. In a letter dated June 24, 1983, Mr. Rowat explained that:

"In considering the concept of the two-day close times, note must be taken of the mobility, adaptability and catching capacity of modern fishing fleets. Sudden and unforeseen declines in catches, unfavourable economic conditions and many other influencing factors have the potential to redirect the effort of large segments of the fishing industry to fish stocks for which they have not traditionally fished. In many instances, through the incorporation of modern technology, a total redirection of effort may be complete within a period of hours, or at most several days. The Department of Fisheries and Oceans must be capable of quickly and efficiently responding to changes of this nature."

The purpose of establishing token close times then, was not really to ensure the proper management of the fisheries at the time they were prescribed, but rather to enable fishery officers to resort to variation notices in the event the imposition of a close time does become necessary to such management in the future. In short, a device has been found to eliminate the need to amend the Regulations when the necessity of prescribing a close time arises in favour of a mechanism which avoids all steps attendant upon the making of regulations by the Governor in Council. However appealing this approach may be from a practical point of view, it is nevertheless a questionable exercise of subordinate law-making by the Governor in Council. It is certainly a normal expectation that law-making powers conferred by an Act of Parliament will be exercised when necessary in order to fulfill the purposes of the Statute. One is led to conclude that in prescribing three-day close times, the Governor in Council's purpose did not relate to the management and control of Canadian fisheries and that the real purpose of such a prescription is really to sub-delegate to fisheries officers the authority to prescribe close times under the guise of "variations". Even if they were to be found to be

[Traduction]

L'article 9 du règlement interdit de prendre «du poisson d'une espèce prévue à la colonne I de l'annexe II, dans un secteur visé à la colonne II, au moyen d'un engin indiqué à la colonne III, durant la période de fermeture établie à la colonne IV de cette annexe.» Pour sa part, l'article 13 interdit de pêcher les mêmes espèces en utilisant «un engin autre que celui qui est prévu à la colonne III» de l'annexe II. Bien qu'à première vue, il puisse sembler contradictoire qu'un article interdise le recours à des engins que prescrit un autre article du même règlement, il faut se rappeler que l'article 9, qui impose l'interdiction, ne s'applique que durant les périodes de fermeture prescrites. En d'autre temps, non seulement l'utilisation d'un type d'engin donné n'est-elle pas interdite, mais c'est le seul qui est autorisé en vertu de l'article 13.

Pour ce qui est de l'annexe elle-même, on constate qu'une grande partie des périodes de fermeture décrites à la colonne IV durent du 30 décembre au 1^{er} janvier. Dans ces cas précis, le règlement interdit de pêcher pendant trois jours; l'imposition de ce qu'on pourrait appeler des «périodes de fermeture symboliques» a été contestée lors de l'étude du DORS/82-771, Règlement sur les activités de pêche de navires étrangers—Modification. Dans une lettre datée du 24 juin 1983, M. Rowat donnait les explications suivantes:

«Lorsqu'il est question des périodes de fermeture de deux jours, il faut tenir compte de la mobilité, de la faculté d'adaptation et des capacités de prise des flottilles de pêche modernes. Des diminutions soudaines et imprévues des prises, des conditions économiques défavorables et nombre d'autres facteurs déterminants peuvent inciter des groupes entiers de pêcheurs à se tourner vers des espèces de poisson qu'ils ne pêchaient pas par le passé. Dans bien des cas, grâce aux techniques modernes, une réorientation complète peut se faire en quelques heures, au plus en quelques jours. Le ministère des Pêches et Océans doit être prêt à réagir promptement et efficacement à des changements de cette nature.»

Ainsi, l'établissement de périodes de fermeture symboliques n'avait pas vraiment pour but de faire en sorte que les pêcheries soient bien gérées au moment où les périodes sont prescrites, mais plutôt de permettre aux fonctionnaires des pêcheries de recourir à des avis de modification au cas où la gestion des pêcheries nécessiterait l'imposition de périodes de fermeture. Autrement dit, on a mis au point une méthode permettant de fixer des périodes de fermeture sans devoir modifier le règlement et de sauter les étapes inhérentes à la prise de règlements par le gouverneur en conseil. Bien qu'elle puisse sembler avantageuse au plan pratique, cette façon de procéder n'en constitue pas moins une forme douteuse d'exercice de pouvoir législatif subordonné par le gouverneur en conseil. On s'attendrait certainement que les pouvoirs législatifs conférés par une loi du Parlement soient exercés au besoin aux fins d'application de la loi. On est porté à conclure qu'en fixant des périodes de fermeture de trois jours, le gouverneur en conseil ne vise pas tant à assurer la gestion et le contrôle des pêcheries canadiennes qu'à déléguer aux fonctionnaires des pêcheries le pouvoir de prescrire des périodes de fermeture par voie de modifications. Même si, au plan technique, ces dispositions peuvent être