

**Benoit Joseph Saulnier and Bingo Queen Fisheries Limited** *Appellants*

v.

**Royal Bank of Canada, WBLI Inc., in its capacity as Receiver of Benoit Joseph Saulnier and Bingo Queen Fisheries Limited, and Goodman Rosen Inc., in its capacity as Trustee in bankruptcy of Benoit Joseph Saulnier** *Respondents*

and

**Attorney General of Canada, Seafood Producers Association of Nova Scotia, Groundfish Enterprise Allocation Council, BC Seafood Alliance, Canadian Association of Prawn Producers and Fisheries Council of Canada** *Interveners*

**INDEXED AS: SAULNIER v. ROYAL BANK OF CANADA**

**Neutral citation: 2008 SCC 58.**

File No.: 31622.

2008: January 23; 2008: October 24.

Present: McLachlin C.J. and Bastarache,\* Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron and Rothstein JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NOVA SCOTIA

*Bankruptcy and insolvency — Property — Commercial fishing licences — Fisher signing general security agreement with bank — Fisher subsequently making assignment in bankruptcy — Whether fisher’s commercial fishing licences constitute “property” within scope of bankruptcy and insolvency legislation and within scope of personal property security legislation — Bankruptcy and Insolvency Act, R.S.C. 1985, c. B-3, s. 2 “property” — Personal Property Security Act, S.N.S. 1995-96, c. 13, s. 2(w), (ad).*

\* Bastarache J. took no part in the judgment.

**Benoit Joseph Saulnier et Bingo Queen Fisheries Limited** *Appelants*

c.

**Banque Royale du Canada, WBLI Inc., en sa qualité de séquestre de Benoit Joseph Saulnier et de Bingo Queen Fisheries Limited, et Goodman Rosen Inc., en sa qualité de syndic à la faillite de Benoit Joseph Saulnier** *Intimées*

et

**Procureur général du Canada, Association des producteurs de fruits de mer de la Nouvelle-Écosse, Conseil des allocations aux entreprises d’exploitation du poisson de fond, BC Seafood Alliance, Association canadienne des producteurs de crevettes et Conseil canadien des pêches** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : SAULNIER c. BANQUE ROYALE DU CANADA**

**Référence neutre : 2008 CSC 58.**

N° du greffe : 31622.

2008 : 23 janvier; 2008 : 24 octobre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache\*, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron et Rothstein.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

*Faillite et insolvabilité — Biens — Permis de pêche commerciale — Pêcheur ayant signé un contrat de garantie générale avec une banque — Cession sub-séquente de ses biens par le pêcheur — Un permis de pêche commerciale constitue-t-il un « bien » au sens de la législation sur la faillite et l’insolvabilité et de la législation sur les sûretés mobilières? — Loi sur la faillite et l’insolvabilité, L.R.C. 1985, ch. B-3, art. 2 « bien » — Personal Property Security Act, S.N.S. 1995-96, ch. 13, art. 2w), (ad).*

\* Le juge Bastarache n’a pas participé au jugement.

S holds four fishing licences. In order to finance his fishing business, he signed a General Security Agreement (“GSA”) with a bank, as well as a guarantee for the debts of his company. The company entered into a parallel GSA. The GSAs gave the bank a security interest in “all . . . present and after acquired personal property including . . . Intangibles . . . and in all proceeds and renewals thereof”. In 2004, the fishing business faltered and S made an assignment in bankruptcy. The following year, the receiver and the trustee in bankruptcy signed an agreement to sell the four licences and other assets to a third party for \$630,000, but S refused to sign the necessary documents. The trustee in bankruptcy and the bank brought an application for declaratory relief. S claimed that the commercial fishing licences did not constitute “property” available to a trustee under the federal *Bankruptcy and Insolvency Act* (“BIA”), or to a creditor who has registered a GSA under the Nova Scotia *Personal Property Security Act* (“PPSA”). For different reasons, both the trial judge and the Court of Appeal rejected this position.

*Held:* The appeal should be dismissed.

The task in this case is to interpret the definitions of “property” in s. 2 of the *BIA* and of “personal property” in s. 2 of the *PPSA* in a purposeful way having regard to their entire context, in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament. A fishing licence is unquestionably a major commercial asset. The holder of such a licence, issued at the discretion of the Minister of Fisheries and Oceans under s. 7(1) of the *Fisheries Act*, obtains a good deal more than merely permission to do that which would otherwise be unlawful. A s. 7(1) licence confers to the holder a right to engage in an exclusive fishery under the conditions imposed by the licence, and a proprietary right in the fish harvested and the earnings from their sale. The subject matter of the licence, coupled with a proprietary interest in the fish caught pursuant to its terms, bears a reasonable analogy to a common law *profit à prendre* which is undeniably a property right. While these elements of the licence do not wholly correspond to the full range of rights necessary to characterize something as “property” at common law, the issue is whether they are sufficient to qualify the “bundle of rights” conferred on S as property for the purposes of the *BIA* and *PPSA*. [16] [23] [28] [34] [43]

S détient quatre permis de pêche. Pour financer son entreprise de pêche, il a signé un contrat de garantie générale (« CGG ») avec une banque et il s’est porté caution des dettes de sa société. La société a aussi conclu un CGG. Les CGG accordaient à la banque une sûreté grevant « tous [. . .] les biens personnels, actuels et acquis par la suite, y compris [. . .] les biens immatériels [. . .] et tous les produits et renouvellements y afférents ». En 2004, l’entreprise de pêche était en défaut et S a fait cession de ses biens. L’année suivante, le séquestre et le syndic de faillite ont signé une entente concernant la vente des quatre permis et d’autres éléments d’actif à un tiers pour la somme de 630 000 \$, mais S a refusé de signer les documents nécessaires. Le syndic de faillite et la banque ont présenté une demande de jugement déclaratoire. S a soutenu que les permis de pêche commerciale ne constituaient pas des « biens » dont peut se réclamer un syndic sous le régime fédéral de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité* (« LFI ») ou un créancier ayant enregistré un CGG sous le régime de la *Personal Property Security Act* de la Nouvelle-Écosse (« PPSA »). Le juge de première instance et la Cour d’appel ont rejeté ces prétentions, pour des motifs différents.

*Arrêt :* Le pourvoi est rejeté.

La Cour est appelée en l’espèce à donner aux définitions des termes « bien » à l’art. 2 de la *LFI* et « bien personnel » à l’art. 2 de la *PPSA* une interprétation téléologique qui tienne compte de leur contexte global, en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur. Un permis de pêche constitue indiscutablement un élément d’actif commercial très important. Le titulaire d’un tel permis, délivré à discrétion par le ministre des Pêches et des Océans en vertu du par. 7(1) de la *Loi sur les pêches*, acquiert bien davantage que la simple permission de faire ce qui, autrement, serait illégal. Un permis visé au par. 7(1) confère à son titulaire le droit de participer à des activités de pêche exclusive en conformité avec les conditions fixées par le permis et un droit propriétaire dans les poissons capturés et dans les revenus tirés de leur vente. L’objet du permis, assorti d’un intérêt propriétaire sur les prises effectuées conformément au permis, s’apparente raisonnablement à un profit à prendre en common law, qui constitue sans conteste un droit de propriété. Bien que ces éléments ne correspondent pas entièrement à la totalité des droits nécessaires pour que quelque chose soit considéré comme un « bien » en common law, la question est de savoir s’ils suffisent pour que le « faisceau de droits » conféré à S soit considéré comme un « bien » pour l’application de la *LFI* et de la *PPSA*. [16] [23] [28] [34] [43]

In an industry where holding one of a very restricted number of licences is a condition precedent to participation, the licence unlocks the value in the fishers' other marine assets. While "commercial realities" cannot legitimate wishful thinking about the notion of "property" in the *BIA* and the *PPSA*, these statutes are largely commercial instruments which should be interpreted in a way best suited to enable them to accomplish their respective commercial purposes. [14] [42]

The *BIA* is intended to achieve certain objectives in the event of a bankruptcy which require, in general, that non-exempt assets be made available to creditors. The s. 2 definition of "property" in the *BIA* should be construed accordingly to include a s. 7(1) licence. Parliament unambiguously signalled an intention to sweep up a variety of assets of the bankrupt not normally considered "property" at common law, and this intention must be respected if the purposes of the *BIA* are to be achieved. It is important to look at the substance of what is conferred, namely a licence to participate in the fishery coupled with a proprietary interest in the fish caught according to its terms and subject to the Minister's regulations. While it is true that the proprietary interest in the fish is contingent on the fish first being caught, the existence of that contingency is contemplated in the *BIA* definition and is no more fatal to the licence's proprietary status for *BIA* purposes than is the case with an equivalent contingency arising under a *profit à prendre*. It follows that the trustee was entitled to require S to execute the appropriate documentation to obtain a transfer of the fishing licences to the third party purchaser. [44] [46-47] [49]

A holding that a fishing licence is property in the hands of the holder for limited statutory purposes does not fetter the Minister's discretion under the *Fisheries Act* to issue, renew or cancel a fishing licence, according to the exigencies of the management of the fisheries. [48]

The fishing licence is also "personal property" within the meaning of s. 2 of the *PPSA*. The definition of "intangible" in that section includes an interest created by statute having the characteristics of a licence coupled with an interest at common law. The grant by the Minister of a licence, coupled with a proprietary interest in the fish caught, is thus sufficient to satisfy the *PPSA* definition. The registration is therefore valid to include the s. 7(1) licence and, in the absence of any other *PPSA* defence, the bank is entitled to proceed with its *PPSA* remedies. [51-52]

Dans un secteur où la possession de l'un des rares permis disponibles constitue un préalable à la participation aux activités, la valeur des autres actifs liés à la pêche est tributaire de la détention d'un permis. Bien que la « réalité commerciale » ne puisse légitimer une perception de la notion de « bien » de la *LFI* et de la *PPSA* qui relève de la pensée magique, ce sont des lois à caractère en grande partie commercial, qui devraient être interprétées de manière à favoriser la réalisation de leurs objectifs commerciaux respectifs. [14] [42]

La *LFI* vise la réalisation de certains objectifs en cas de faillite qui exigent que, règle générale, les créanciers aient accès aux éléments d'actif non exclus. La définition d'un « bien » à l'art. 2 doit être interprétée en conséquence de façon à inclure un permis de pêche visé au par. 7(1). Le législateur a clairement manifesté son intention d'englober un large éventail d'éléments d'actif du failli qui, en common law, ne sont pas habituellement considérés comme des « biens », et il faut respecter cette intention pour assurer la réalisation des objectifs de la *LFI*. Il est important de considérer l'essence de ce qui a été conféré, à savoir le permis de participer à la pêche auquel se rattache un intérêt propriétaire sur les prises effectuées en conformité avec les conditions du permis et sous réserve des règlements pris par le ministre. S'il est vrai que, pour bénéficier d'un intérêt propriétaire dans les poissons, il faut d'abord les capturer, l'existence de cette condition se reflète dans la définition de la *LFI* et n'exclut pas davantage un intérêt propriétaire pour l'application de la *LFI* que ne l'exclut la condition équivalente propre au profit à prendre. Il s'ensuit que le syndic était en droit d'exiger que S signe les documents requis pour que les permis de pêche soient transférés au tiers acheteur. [44] [46-47] [49]

La conclusion que le permis de pêche est un bien de son titulaire aux fins limitées prévues par la loi ne limite pas le pouvoir discrétionnaire du ministre d'octroyer, de renouveler ou de révoquer un permis de pêche en vertu de la *Loi sur les pêches*, selon ce qu'exige sa gestion des pêches. [48]

Le permis de pêche constitue également un « bien personnel » au sens de l'art. 2 de la *PPSA*. La définition d'un « bien immatériel » énoncée dans cet article inclut un intérêt d'origine législative, ayant les caractéristiques d'un permis assorti d'un intérêt en common law. L'octroi par le ministre d'un permis assorti d'un intérêt propriétaire dans les prises effectuées répond donc à la définition de la *PPSA*. L'enregistrement inclut donc valablement le permis de pêche visé au par. 7(1) et, aucun autre moyen de défense fondé sur la *PPSA* n'ayant été invoqué, la banque est en droit d'exercer les recours qui y sont prévus. [51-52]

## Cases Cited

**Distinguished:** *Re National Trust Co. and Bouckhuyt* (1987), 61 O.R. (2d) 640; **referred to:** *St. Anthony Seafoods Limited Partnership v. Newfoundland and Labrador (Minister of Fisheries and Aquaculture)* (2004), 245 D.L.R. (4th) 597, 2004 NLCA 59; *Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1997] 1 S.C.R. 12; *Jenkins, Re* (1997), 32 C.B.R. (4th) 262; *Townsend, Re* (2002), 32 C.B.R. (4th) 318; *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453; *C.I.B.C. v. Marathon Realty Co.*, [1987] 5 W.W.R. 236; *Credit Suisse Canada v. 1133 Yonge Street Holdings Ltd.* (1998), 41 O.R. (3d) 632; *Noël (Syndic) (Re)*, [1994] Q.J. No. 978 (QL); *Canadian Imperial Bank of Commerce v. Hallahan* (1990), 69 D.L.R. (4th) 449; *Bank of Montreal v. Bale* (1992), 4 P.P.S.A.C. (2d) 114; *The Queen in Right of British Columbia v. Tener*, [1985] 1 S.C.R. 533; *Waryk v. Bank of Montreal* (1991), 85 D.L.R. (4th) 514; *British Columbia Packers Ltd. v. Sparrow*, [1989] 4 C.N.L.R. 63; *Buston v. Canada*, [1993] 2 C.T.C. 2720; *Kelly v. Kelly* (1990), 92 A.L.R. 74; *Pennington v. McGovern* (1987), 45 S.A.S.R. 27; *Harper v. Minister for Sea Fisheries* (1989), 168 C.L.R. 314; *Sugarman (in trust) v. Duca Community Credit Union Ltd.* (1999), 44 O.R. (3d) 257; *Foster (Re)* (1992), 89 D.L.R. (4th) 555; *Re Rae*, [1995] B.C.C. 102; *Joliffe v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 511; *Bennett, Re* (1988), 67 C.B.R. (N.S.) 314; *Ward (Bankrupt), Re* (2000), 229 N.B.R. (2d) 121; *Dugas, Re* (2004), 50 C.B.R. (4th) 200, 2004 NBQB 200; *Saskatoon Auction Mart Ltd. v. Finesse Holsteins* (1992), 4 P.P.S.A.C. (2d) 67; *G. Slocombe & Associates Inc. v. Gold River Lodges Ltd.* (2001), 2 P.P.S.A.C. (3d) 324, 2001 BCSC 840; *Re Celtic Extraction Ltd.*, [2000] 2 W.L.R. 991; *Swift v. Dairywise Farms Ltd.*, [2000] 1 W.L.R. 1177; *Veffer v. Canada (Minister of Foreign Affairs)*, [2008] 1 F.C.R. 641, 2007 FCA 247.

## Statutes and Regulations Cited

*Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3, ss. 2 “property”, 67(1).  
*Fisheries Act*, R.S.C. 1985, c. F-14, ss. 7(1), 9.  
*Fishery (General) Regulations*, SOR/93-53, ss. 2 “document”, 16.  
*Personal Property Security Act*, S.N.S. 1995-96, c. 13, ss. 2(w), (ad).

## Authors Cited

Canada. Fisheries and Oceans. *Commercial Fisheries Licensing Policy for Eastern Canada, 1996*. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1996.

## Jurisprudence

**Distinction d'avec l'arrêt :** *Re National Trust Co. and Bouckhuyt* (1987), 61 O.R. (2d) 640; **arrêts mentionnés :** *St. Anthony Seafoods Limited Partnership c. Newfoundland and Labrador (Minister of Fisheries and Aquaculture)* (2004), 245 D.L.R. (4th) 597, 2004 NLCA 59; *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12; *Jenkins, Re* (1997), 32 C.B.R. (4th) 262; *Townsend, Re* (2002), 32 C.B.R. (4th) 318; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453; *C.I.B.C. c. Marathon Realty Co.*, [1987] 5 W.W.R. 236; *Credit Suisse Canada c. 1133 Yonge Street Holdings Ltd.* (1998), 41 O.R. (3d) 632; *Noël (Syndic) (Re)*, [1994] J.Q. n° 978 (QL); *Canadian Imperial Bank of Commerce c. Hallahan* (1990), 69 D.L.R. (4th) 449; *Bank of Montreal c. Bale* (1992), 4 P.P.S.A.C. (2d) 114; *La Reine du chef de la Colombie-Britannique c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533; *Waryk c. Bank of Montreal* (1991), 85 D.L.R. (4th) 514; *British Columbia Packers Ltd. c. Sparrow*, [1989] 4 C.N.L.R. 63; *Buston c. Canada*, [1993] A.C.I. n° 426 (QL); *Kelly c. Kelly* (1990), 92 A.L.R. 74; *Pennington c. McGovern* (1987), 45 S.A.S.R. 27; *Harper c. Minister for Sea Fisheries* (1989), 168 C.L.R. 314; *Sugarman (in trust) c. Duca Community Credit Union Ltd.* (1999), 44 O.R. (3d) 257; *Foster (Re)* (1992), 89 D.L.R. (4th) 555; *Re Rae*, [1995] B.C.C. 102; *Joliffe c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 511; *Bennett, Re* (1988), 67 C.B.R. (N.S.) 314; *Ward (Bankrupt), Re* (2000), 229 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 121; *Dugas, Re* (2004), 50 C.B.R. (4th) 200, 2004 NBQB 200; *Saskatoon Auction Mart Ltd. c. Finesse Holsteins* (1992), 4 P.P.S.A.C. (2d) 67; *G. Slocombe & Associates Inc. c. Gold River Lodges Ltd.* (2001), 2 P.P.S.A.C. (3d) 324, 2001 BCSC 840; *Re Celtic Extraction Ltd.*, [2000] 2 W.L.R. 991; *Swift c. Dairywise Farms Ltd.*, [2000] 1 W.L.R. 1177; *Veffer c. Canada (Ministre des Affaires étrangères)*, [2008] 1 R.C.F. 641, 2007 CAF 247.

## Lois et règlements cités

*Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. 1985, ch. B-3, art. 2 « bien », 67(1).  
*Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14, art. 7(1), 9.  
*Personal Property Security Act*, S.N.S. 1995-96, ch. 13, art. 2w), ad).  
*Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53, art. 2 « document », 16.

## Doctrine citée

Canada. Pêches et Océans. *Politique d'émission des permis pour la pêche commerciale dans l'est du Canada, 1996*. Ottawa : Ministre des Approvisionnement et Services, 1996.

Honoré, A. M. “Ownership”, in A. G. Guest, ed., *Oxford Essays in Jurisprudence: A Collaborative Work*. London: Oxford University Press, 1961.

Johnson, Tom. “Security Interests in Discretionary Licences Under the *Ontario Personal Property Security Act*” (1993), 8 *B.F.L.R.* 123.

Megarry, Robert, and H. W. R. Wade. *The Law of Real Property*, 4th ed. London: Sweet & Maxwell, 1975.

Mossman, Mary Jane, and William F. Flanagan, *Property Law: Cases and Commentary*, 2nd ed. Toronto: Emond Montgomery, 2004.

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

Telfer, Thomas G. W. “Statutory Licences and the Search for Property: The End of the Imbroglío?” (2007), 45 *Can. Bus. L.J.* 224.

Ziegel, Jacob S. “Regulated Licences and the OPPSA: No End in Sight to the Judicial Imbroglío” (1998), 30 *Can. Bus. L.J.* 284.

Ziegel, Jacob S., and David L. Denomme. *The Ontario Personal Property Security Act: Commentary and Analysis*. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1994.

Ziegel, Jacob S., Benjamin Geva and R. C. C. Cuming. *Commercial and Consumer Transactions: Cases, Text and Materials*, 3rd ed., vol. III, *Secured Transactions in Personal Property, Suretyships and Insolvency* by Jacob S. Ziegel and R. C. C. Cuming. Toronto: Emond Montgomery, 1995.

Ziff, Bruce. *Principles of Property Law*, 2nd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1996.

APPEAL from a judgment of the Nova Scotia Court of Appeal (Bateman, Hamilton and Fichaud J.J.A.) (2006), 246 N.S.R. (2d) 239, 780 A.P.R. 239, 271 D.L.R. (4th) 34, 21 B.L.R. (4th) 1, 22 C.B.R. (5th) 38, 10 P.P.S.A.C. (3d) 221, [2006] N.S.J. No. 307 (QL), 2006 CarswellNS 323, 2006 NSCA 91, affirming in part a decision of Kennedy C.J.S.C. (2006), 241 N.S.R. (2d) 96, 767 A.P.R. 96, 17 C.B.R. (5th) 182, [2006] N.S.J. No. 38 (QL), 2006 CarswellNS 41, 2006 NSSC 34. Appeal dismissed.

*Andrew S. Nickerson, Q.C.*, for the appellants.

*Carl A. Holm, Q.C.*, and *Christian Weisenburger*, for the respondents.

*Peter M. Southey* and *Christine Mohr*, for the intervener the Attorney General of Canada.

Honoré, A. M. « Ownership », in A. G. Guest, ed., *Oxford Essays in Jurisprudence: A Collaborative Work*. London : Oxford University Press, 1961.

Johnson, Tom. « Security Interests in Discretionary Licences Under the *Ontario Personal Property Security Act* » (1993), 8 *B.F.L.R.* 123.

Megarry, Robert, and H. W. R. Wade. *The Law of Real Property*, 4th ed. London : Sweet & Maxwell, 1975.

Mossman, Mary Jane, and William F. Flanagan, *Property Law : Cases and Commentary*, 2nd ed. Toronto : Emond Montgomery, 2004.

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont. : Butterworths, 2002.

Telfer, Thomas G. W. « Statutory Licences and the Search for Property : The End of the Imbroglío? » (2007), 45 *Rev. can. dr. comm.* 224.

Ziegel, Jacob S. « Regulated Licences and the OPPSA : No End in Sight to the Judicial Imbroglío » (1998), 30 *Rev. can. dr. comm.* 284.

Ziegel, Jacob S., and David L. Denomme. *The Ontario Personal Property Security Act : Commentary and Analysis*. Aurora, Ont. : Canada Law Book, 1994.

Ziegel, Jacob S., Benjamin Geva and R. C. C. Cuming. *Commercial and Consumer Transactions : Cases, Text and Materials*, 3rd ed., vol. III, *Secured Transactions in Personal Property, Suretyships and Insolvency* by Jacob S. Ziegel and R. C. C. Cuming. Toronto : Emond Montgomery, 1995.

Ziff, Bruce. *Principles of Property Law*, 2nd ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 1996.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel de la Nouvelle-Écosse (les juges Bateman, Hamilton et Fichaud) (2006), 246 N.S.R. (2d) 239, 780 A.P.R. 239, 271 D.L.R. (4th) 34, 21 B.L.R. (4th) 1, 22 C.B.R. (5th) 38, 10 P.P.S.A.C. (3d) 221, [2006] N.S.J. No. 307 (QL), 2006 CarswellNS 323, 2006 NSCA 91, qui a accueilli en partie un appel contre une décision du juge en chef Kennedy (2006), 241 N.S.R. (2d) 96, 767 A.P.R. 96, 17 C.B.R. (5th) 182, [2006] N.S.J. No. 38 (QL), 2006 CarswellNS 41, 2006 NSSC 34. Pourvoi rejeté.

*Andrew S. Nickerson, c.r.*, pour les appelants.

*Carl A. Holm, c.r.*, et *Christian Weisenburger*, pour les intimées.

*Peter M. Southey* et *Christine Mohr*, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

*Richard F. Southcott and Andrea F. Baldwin*, for the interveners the Seafood Producers Association of Nova Scotia, the Groundfish Enterprise Allocation Council, the BC Seafood Alliance, the Canadian Association of Prawn Producers and the Fisheries Council of Canada.

The judgment of the Court was delivered by

[1] BINNIE J. — The question raised by this appeal is whether a commercial fishing licence, which enables a fisher to engage in a regulated industry where participation is otherwise prohibited, constitutes “property” available to a trustee under the federal *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3 (“BIA”), or a creditor who has registered a General Security Agreement (“GSA”) under the Nova Scotia *Personal Property Security Act*, S.N.S. 1995-96, c. 13 (“PPSA”).

[2] The appellant, a bankrupt commercial fisherman, and his wholly owned company, the appellant Bingo Queen Fisheries Limited, say that a fishing licence is merely a “privilege” to do that which would otherwise be illegal. As such, it does not pass to the respondent Royal Bank under the GSA which the appellants signed, nor to the respondent trustee in bankruptcy. In the result, they say, the appellant Saulnier, who holds the four fishing licences in question, is entitled to carry on fishing despite the bankruptcy, leaving the creditors to fight over the remaining assets. Without the licences the assets do not come close to covering the liabilities.

[3] The appellants were unsuccessful in the courts of Nova Scotia. The trial judge based his decision on “commercial reality”. The Nova Scotia Court of Appeal agreed in the result but declined to base its decision on “commercial reality”. Instead it looked to the rights acquired by the holder of a fishing licence to the earnings from the catch, and to the administrative law principles which the court felt would govern the exercise of the Minister’s discretion in any application for renewal

*Richard F. Southcott et Andrea F. Baldwin*, pour les intervenants l’Association des producteurs de fruits de mer de la Nouvelle-Écosse, le Conseil des allocations aux entreprises d’exploitation du poisson de fond, BC Seafood Alliance, l’Association canadienne des producteurs de crevettes et le Conseil canadien des pêches.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LE JUGE BINNIE — Dans le présent pourvoi, la Cour est appelée à décider si un permis de pêche commerciale, autorisant un pêcheur à exercer une activité réglementée — interdite à défaut de détenir un tel permis —, constitue un « bien » dont peut se réclamer un syndic, sous le régime de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, L.R.C. 1985, ch. B-3 (« LFI »), ou un créancier, ayant enregistré un contrat de garantie générale (« CGG ») en vertu de la *Personal Property Security Act* de la Nouvelle-Écosse, S.N.S. 1995-96, ch. 13 (« PPSA »).

[2] L’appellant, un pêcheur commercial ayant fait faillite, et sa société en propriété exclusive, l’appelante Bingo Queen Fisheries Limited, font valoir qu’un permis de pêche ne constitue qu’un « privilège » d’exercer une activité qui, autrement, serait illégale. En tant que tel, ce permis ne saurait donc être dévolu à l’intimée, la Banque Royale du Canada, en vertu du CGG que les appelants ont signé, ni au syndic de faillite intimé. En conséquence, affirment-ils, l’appellant Saulnier, qui détient les quatre permis de pêche en cause en l’espèce, est en droit de continuer à pêcher malgré la faillite, de sorte que les créanciers n’ont que le reste de l’actif à se partager. Sans les permis, la valeur des biens est loin d’être suffisante pour acquitter l’ensemble des dettes.

[3] Les appelants n’ont pas eu gain de cause devant les tribunaux de la Nouvelle-Écosse. Le juge de première instance a fondé sa décision sur la notion de [TRADUCTION] « réalité commerciale ». La Cour d’appel de la Nouvelle-Écosse a souscrit au résultat, refusant toutefois de fonder sa propre décision sur cette notion de « réalité commerciale ». Elle a plutôt tenu compte du fait que les permis de pêche confèrent à leur titulaire le droit de toucher les revenus provenant de la pêche et des principes de droit

or transfer of the licence under the federal *Fishery (General) Regulations*, SOR/93-53 (“*Regulations*”). Collectively, in its opinion, the components of this “bundle of rights” invested the licence holder with property-like rights sufficient to bring the licences within the bankruptcy regime and the *PPSA*.

[4] For different reasons, and on a more limited basis, I also agree that the appeal must be dismissed.

#### I. Facts

[5] The appellant Saulnier holds four fishing licences (lobster, herring, swordfish and mackerel). Like most fishers, he required loans to finance his business. Accordingly, in April 1999, he signed a GSA with the Royal Bank. In January 2003, he signed a guarantee (limited to \$215,000) to the Royal Bank for the debts of the appellant Bingo Queen, a company of which he was the sole owner. At that time, Bingo Queen also entered into a GSA. The standard form GSA gave the Bank a security interest in: “all . . . present and after acquired personal property including . . . Intangibles . . . and in all proceeds and renewals thereof”. The GSA also specified that the term “intangible” would be interpreted according to its definition in the *PPSA*. The GSA contemplated a listing of specific property in Schedule C but in the case of both GSAs in question Schedule C was left blank.

[6] In 2004, the appellants’ fishing business faltered. As of July 6, Mr. Saulnier owed the Bank \$120,449, and Bingo Queen owed \$177,282. On July 8, Saulnier made an assignment in bankruptcy. His Statement of Affairs under the *BIA* showed liabilities of \$400,330, of which about \$250,000 was owed to the Royal Bank. The trial judge found that

administratif qui, selon elle, régissent l’exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre à l’égard de toute demande de renouvellement ou de transfert de permis sous le régime du *Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53 (« *Règlement* »). La Cour d’appel a exprimé l’avis que, collectivement, les divers éléments de ce [TRADUCTION] « faisceau de droits » conféraient au titulaire des permis suffisamment de droits présentant des similarités avec des droits de propriété pour que les permis soient visés par le régime applicable en matière de faillite et par la *PPSA*.

[4] Pour des motifs différents, et sur une base plus limitée, je suis également d’avis de rejeter le pourvoi.

#### I. Faits

[5] L’appellant Saulnier détient quatre permis de pêche (homard, hareng, espadon et maquereau). Comme la plupart des pêcheurs, il a dû s’endetter pour financer ses activités. Ainsi, en avril 1999, il a conclu un CGG avec la Banque Royale. En janvier 2003, il s’est porté caution (jusqu’à concurrence de 215 000 \$) envers la Banque Royale à l’égard de prêts consentis à l’appelante Bingo Queen, une société dont il avait la propriété exclusive. À cette époque, Bingo Queen a également conclu un CGG. Suivant le formulaire de garantie utilisé, la banque a obtenu une sûreté grevant [TRADUCTION] « tous [. . .] les biens personnels, actuels et acquis par la suite, y compris [. . .] les biens immatériels [. . .] et tous les produits et renouvellements y afférents ». Le contrat précisait de plus que le terme « bien immatériel » devait s’interpréter suivant la définition qu’en donne la *PPSA*. Il est prévu, dans le CGG, que certains biens seront énumérés à l’annexe C, mais dans les deux CGG en litige, cette annexe a été laissée en blanc.

[6] En 2004, l’entreprise de pêche de l’appellant était en défaut. Le 6 juillet, M. Saulnier devait 120 449 \$ à la banque et Bingo Queen avait accumulé des dettes de 177 282 \$. Le 8 juillet, M. Saulnier a fait cession de ses biens. Le bilan qu’il a soumis sous le régime de la *LFI* faisait état de dettes totalisant 400 330 \$, dont une dette d’environ 250 000 \$

according to the evidence, Saulnier's four fishing licences had a market value in excess of \$600,000. This amount, if available to creditors, would be sufficient to discharge all debts and provide a surplus.

[7] On November 18, 2004, four months after the bankruptcy, Saulnier purported to lease his lobster licence to Horizon Fisheries Limited, whose principal owner was his common law spouse. In March 2005, the receiver and the trustee in bankruptcy signed an agreement to sell Saulnier's fishing licences and other assets to a third party for \$630,000 (the sale was conditional on the trustee being able to effect a transfer of the licences). Saulnier refused to sign the necessary documents. The trustee in bankruptcy and the Royal Bank brought the present application for declaratory relief.

## II. Relevant Statutory Provisions

[8] *Fisheries Act*, R.S.C. 1985, c. F-14

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.

. . .

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.

*Fishery (General) Regulations*, SOR/93-53

2. . . .

“document” means a licence, fisher's registration card or vessel registration card that grants a legal

envers la Banque Royale. Le juge du procès a conclu que, selon la preuve, les quatre permis de pêche de M. Saulnier avaient une valeur marchande de plus de 600 000 \$. Si elle était mise à la disposition des créanciers, cette somme suffirait à couvrir toutes les dettes et permettrait de dégager un excédent.

[7] Le 18 novembre 2004, quatre mois après la faillite, M. Saulnier a voulu louer son permis de pêche au homard à Horizon Fisheries Limited, dont sa conjointe de fait était la principale propriétaire. En mars 2005, le séquestre et le syndic de faillite ont conclu une entente concernant la vente des permis de pêche de M. Saulnier et d'autres éléments d'actif à un tiers pour la somme de 630 000 \$ (la vente était conditionnelle à ce que le syndic puisse transférer les permis). Monsieur Saulnier a refusé de signer les documents nécessaires. Le syndic de faillite et la Banque Royale ont présenté la demande de jugement déclaratoire qui nous occupe en l'espèce.

## II. Dispositions législatives pertinentes

[8] *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14

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.

. . .

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.

*Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53

2. . . .

« document » Permis, carte d'enregistrement de pêcheur ou carte d'enregistrement de bateau accordant le



privilege to engage in fishing or any other activity related to fishing and fisheries;

privilège légal de pratiquer la pêche ou des activités relatives à la pêche et aux pêches en général.

. . . .

. . . .

16. (1) A document is the property of the Crown and is not transferable.

16. (1) Tout document appartient à la Couronne et est inaccessibles.

(2) The issuance of a document of any type to any person does not imply or confer any future right or privilege for that person to be issued a document of the same type or any other type.

(2) La délivrance d'un document quelconque à une personne n'implique ou ne lui confère aucun droit ou privilège futur quant à l'obtention d'un document du même type ou non.

*Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3

*Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. 1985, ch. B-3

2. . . .

2. . . .

“property” means any type of property, whether situated in Canada or elsewhere, and includes money, goods, things in action, land and every description of property, whether real or personal, legal or equitable, as well as obligations, easements and every description of estate, interest and profit, present or future, vested or contingent, in, arising out of or incident to property;

« bien » Bien de toute nature, qu'il soit situé au Canada ou ailleurs. Sont compris parmi les biens les biens personnels et réels, en droit ou en equity, les sommes d'argent, marchandises, choses non possessoires et terres, ainsi que les obligations, servitudes et toute espèce de domaines, d'intérêts ou de profits, présents ou futurs, acquis ou éventuels, sur des biens, ou en provenant ou s'y rattachant.

. . . .

. . . .

67. (1) The property of a bankrupt divisible among his creditors shall not comprise

67. (1) Les biens d'un failli, constituant le patrimoine attribué à ses créanciers, ne comprennent pas les biens suivants :

(a) property held by the bankrupt in trust for any other person,

a) les biens détenus par le failli en fiducie pour toute autre personne;

(b) any property that as against the bankrupt is exempt from execution or seizure under any laws applicable in the province within which the property is situated and within which the bankrupt resides, or

b) les biens qui, à l'encontre du failli, sont exempts d'exécution ou de saisie sous le régime des lois applicables dans la province dans laquelle sont situés ces biens et où réside le failli;

(b.1) such goods and services tax credit payments and prescribed payments relating to the essential needs of an individual as are made in prescribed circumstances and are not property referred to in paragraph (a) or (b),

b.1) dans les circonstances prescrites, les paiements au titre de crédits de la taxe sur les produits et services et les paiements prescrits qui sont faits à des personnes physiques relativement à leurs besoins essentiels et qui ne sont pas visés aux alinéas a) et b),

but it shall comprise

mais ils comprennent :

(c) all property wherever situated of the bankrupt at the date of his bankruptcy or that may be acquired by or devolve on him before his discharge, and

c) tous les biens, où qu'ils soient situés, qui appartiennent au failli à la date de la faillite, ou qu'il peut acquérir ou qui peuvent lui être dévolus avant sa libération;

(d) such powers in or over or in respect of the property as might have been exercised by the bankrupt for his own benefit.

d) les pouvoirs sur des biens ou à leur égard, qui auraient pu être exercés par le failli pour son propre bénéfice.

*Personal Property Security Act*, S.N.S. 1995-96, c. 13

2. In this Act,

. . . .

(w) “intangible” means personal property that is not goods, a document of title, chattel paper, a security, an instrument or money;

. . . .

(ad) “personal property” means goods, a document of title, chattel paper, a security, an instrument, money or an intangible;

### III. Judicial History

A. *Supreme Court of Nova Scotia* (2006), 241 N.S.R. (2d) 96, 2006 NSSC 34

[9] Kennedy C.J.S.C. found that “the fair and correct approach is to characterize the federal fishing licences based on the reality of the commercial arena” (para. 49). He added that “[t]o accept the argument . . . that there can be no property in these licences in the hands of the holder, because of ministerial control would . . . foster an unrealistic legal condition based on an historic definition of property that ignores what is actually happening in the commercial world that the law must serve” (para. 53). In his view, the bundle of rights conferred by the licences “constitute marketable property capable of providing security” (para. 54) and also “property for purposes of the *BIA*” (para. 57).

B. *Nova Scotia Court of Appeal (Bateman, Hamilton and Fichaud J.J.A.)* (2006), 246 N.S.R. (2d) 239, 2006 NSCA 91

[10] Fichaud J.A., writing for the court, found that while commercial reality and the market value attached to licences “may be a determinant in the

*Personal Property Security Act*, S.N.S. 1995-96, ch. 13

[TRANSDUCTION]

2. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

. . . .

w) « bien immatériel » Bien personnel qui n’est pas un objet, un titre, un titre de créance garanti, une valeur mobilière, un effet ou une somme d’argent;

. . . .

ad) « bien personnel » Objet, titre, titre de créance garanti, valeur mobilière, effet, somme d’argent ou bien immatériel;

### III. Historique des procédures judiciaires

A. *Cour suprême de la Nouvelle-Écosse* (2006), 241 N.S.R. (2d) 96, 2006 NSSC 34

[9] Le juge en chef Kennedy a conclu que [TRANSDUCTION] « l’approche juste et appropriée consiste à définir la nature des permis de pêche fédéraux en fonction de la réalité commerciale » (par. 49). Il a ajouté que « [l]e fait d’accepter l’argument [. . .] selon lequel ces permis ne sauraient constituer un bien de leur titulaire, en raison du contrôle exercé par le ministre à leur égard, aurait pour effet [. . .] de créer une situation juridique irréaliste, fondée sur une définition historique de la notion de “bien” qui ne tient pas compte de ce qui se passe aujourd’hui dans le monde des affaires, que le droit doit servir » (par. 53). À son avis, le faisceau de droits conférés par les permis « constitue un bien négociable pouvant être cédé en garantie » (par. 54) ainsi qu’un « bien au sens de la *LFI* » (par. 57).

B. *Cour d’appel de la Nouvelle-Écosse (les juges Bateman, Hamilton et Fichaud)* (2006), 246 N.S.R. (2d) 239, 2006 NSCA 91

[10] Le juge Fichaud, qui s’exprimait au nom de la Cour d’appel, a conclu que, bien que la réalité commerciale et la valeur marchande des permis

accounting or appraisal contexts” (para. 17), the legal issue should be determined with reference to the definitions of “property” and “personal property” in the *BIA* and the *PPSA*.

[11] Based on his consideration of ss. 2 and 16(1) of the *Regulations*, he concluded that the licence itself is the property of the Crown, and not of the holder. However, “during the term of a license, a licensee has a beneficial interest in the earnings from use of the license. That interest, and the right to those earnings, pass to the trustee in bankruptcy of the license holder” (para. 38). An important issue, in his view, was whether Mr. Saulnier had any rights relating to the renewal or reissuance of his licences, and whether these rights pass to the trustee. He considered it important that the holder of a fishing licence not only had the right to request a renewal but a right not to be arbitrarily denied it. In these circumstances

[t]he license holder has a legally recognized right — limited though it may be — that constitutes intangible personal property. . . . The security holder or trustee in bankruptcy takes the license holder’s limited legal right or beneficial interest. The security holder or trustee takes [it] subject to all the risks of non-renewal that applied to the license holder — i.e. non-renewal on grounds that are not arbitrary. This ensures that the interest of the security holder or trustee in bankruptcy does not degrade the regulatory scheme of the [fisheries] legislation . . . [para. 49]

[12] Fichaud J.A. cited cases in which bad-faith ministerial decisions had given rise to damages or had been judicially reviewed by the courts including *St. Anthony Seafoods Limited Partnership v. Newfoundland and Labrador (Minister of Fisheries and Aquaculture)* (2004), 245 D.L.R. (4th) 597, 2004 NLCA 59. On the strength of these decisions, he found that “[a] legal right to damages or to set aside a ministerial decision is, in my view, intangible personal property under the broad definition in s. 2 of the *BIA*” (para. 52). Moreover, while

[TRANSLATION] « puissent être des facteurs déterminants en matière de comptabilité ou d’évaluation » (par. 17), la question de droit devrait être tranchée en tenant compte des définitions des termes « bien » et « bien personnel » figurant dans la *LFI* et dans la *PPSA*.

[11] Après avoir examiné l’art. 2 et le par. 16(1) du *Règlement*, le juge Fichaud a statué que le permis lui-même appartient à l’État et non à son titulaire. Toutefois, [TRANSLATION] « pendant la durée de validité d’un permis, le titulaire possède un intérêt bénéficiaire dans les revenus tirés de l’utilisation du permis. Cet intérêt bénéficiaire, ainsi que le droit à ces revenus, sont transmis au syndic de faillite du titulaire du permis » (par. 38). Selon le juge, il était important de déterminer, d’une part, si M. Saulnier avait des droits quelconques quant au renouvellement ou à la redélivrance de ses permis et, d’autre part, si ces droits étaient transmis au syndic. Il a accordé de l’importance au fait que le titulaire d’un permis de pêche a non seulement le droit d’en demander le renouvellement, mais aussi celui de ne pas se le voir refuser arbitrairement. Dans ces circonstances,

[TRANSLATION] [I]e titulaire du permis possède un droit légalement reconnu — aussi limité qu’il puisse être —, qui constitue un bien personnel immatériel. [. . .] Le droit limité du titulaire du permis ou son intérêt bénéficiaire est transmis au créancier garanti ou au syndic de faillite. [II] est dévolu à ces derniers sous réserve de tous les risques de non-renouvellement applicables au titulaire — c.-à-d. la possibilité que, pour des motifs non arbitraires, le permis ne soit pas renouvelé. Ainsi, l’intérêt du créancier garanti ou du syndic de faillite n’affaiblit pas le régime réglementaire établi par la législation [sur les pêches] . . . [par. 49]

[12] Le juge Fichaud a cité de la jurisprudence concernant des décisions ministérielles prises de mauvaise foi et ayant entraîné une condamnation à des dommages-intérêts ou ayant fait l’objet d’un contrôle judiciaire, dont l’arrêt *St. Anthony Seafoods Limited Partnership c. Newfoundland and Labrador (Minister of Fisheries and Aquaculture)* (2004), 245 D.L.R. (4th) 597, 2004 NLCA 59. S’appuyant sur ces arrêts, il a conclu : [TRANSLATION] « Le droit d’obtenir des dommages-intérêts ou de faire annuler une décision ministérielle constitue, selon moi,

“[t]he *PPSA*’s framework to define ‘intangible’ is less substantial than in the *BIA*”, the result concerning the fishing licences is the same (para. 61). The holder’s rights in the fishing licences are also personal property (“intangibles”) for the purposes of the *PPSA*, in his view.

#### IV. Analysis

[13] A commercial fisher with a ramshackle boat and a licence to fish is much better off financially than a fisher with a great boat tied up at the wharf with no licence. Financial institutions looking for readily marketable loan collateral want to snap up licences issued under the federal *Regulations*, which in the case of the lobster fishery can have a dockside value that fluctuates up to a half a million dollars or more. Fishers want to offer as much collateral as they can to obtain the loans needed to acquire the equipment to enable them to put to sea.

[14] The Minister’s claim to more or less unfettered discretion to renew or not to renew fishing licences each year is based on the legislation as interpreted in *Comeau’s Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1997] 1 S.C.R. 12. In that case, Major J. wrote for the Court:

Canada’s fisheries are a “common property resource”, belonging to all the people of Canada. Under the *Fisheries Act*, it is the Minister’s duty to manage, conserve and develop the fishery on behalf of Canadians in the public interest (s. 43). Licensing is a tool in the arsenal of powers available to the Minister under the *Fisheries Act* to manage fisheries. [para. 37]

Nevertheless, the fact is that the stability of the fishing industry depends on the Minister’s predictable renewal of such licences year after year. Few

un bien personnel immatériel au sens de la définition large donnée au mot “bien” à l’art. 2 de la *LFI* » (par. 52). De plus, à son avis, même si « [l]e cadre de la *PPSA* permettant de définir la notion de “bien immatériel” n’est pas aussi substantiel que celui de la *LFI* », cela ne modifie en rien le résultat en ce qui concerne les permis de pêche (par. 61). En effet, pour lui, les droits que le permis de pêche confère à son titulaire constituent également des biens personnels (« immatériels ») pour l’application de la *PPSA*.

#### IV. Analyse

[13] Le pêcheur commercial qui possède un vieux rafiote et un permis de pêche est dans une bien meilleure situation financière que le pêcheur sans permis, dont le luxueux bateau reste amarré au quai. Les institutions financières désireuses d’obtenir des garanties facilement réalisables cherchent à mettre la main sur les permis délivrés en vertu du *Règlement fédéral*, dont la valeur marchande peut atteindre un demi-million de dollars ou plus dans le cas de la pêche au homard. Les pêcheurs souhaitent offrir les garanties les plus considérables possible afin de pouvoir emprunter les sommes nécessaires à l’acquisition du matériel dont ils ont besoin pour prendre la mer.

[14] La prétention du ministre selon laquelle il dispose d’un pouvoir discrétionnaire plus ou moins absolu pour renouveler ou non chaque année les permis de pêche repose sur la loi, telle qu’elle a été interprétée dans *Comeau’s Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12. Dans cet arrêt, le juge Major, qui s’exprimait au nom de la Cour, a écrit ceci :

Les ressources halieutiques du Canada sont un bien commun qui appartient à tous les Canadiens. En vertu de la *Loi sur les pêches*, le Ministre a l’obligation de gérer, conserver et développer les pêches au nom des Canadiens et dans l’intérêt public (art. 43). Les permis sont un outil dans l’arsenal de pouvoirs que la *Loi sur les pêches* confère au Ministre pour gérer les pêches. [par. 37]

Néanmoins, le fait est que la stabilité du secteur de la pêche dépend du renouvellement prévisible des permis par le ministre année après année. Peu de

fishers expect to see their loans paid off with the proceeds of a single year's catch. In an industry where holding one of a very restricted number of licences is a condition precedent to participation, the licence unlocks the value in the fishers' other marine assets.

[15] Yet the appellants are correct to say that just because a "right" or "power" to fish has commercial value, it does not follow that licences also constitute property within the scope of the *BIA* or *PPSA*. Earlier trial level decisions in Nova Scotia had held that fishing licences were not property and were not claimable by the trustee in bankruptcy. See e.g. *Jenkins, Re* (1997), 32 C.B.R. (4th) 262 (N.S.S.C.), and *Townsend, Re* (2002), 32 C.B.R. (4th) 318 (N.S.S.C.). We cannot wish away the statutory language, however, much practical sense is reflected in the result reached by the courts below.

#### A. A Question of Statutory Interpretation

[16] The questions before the Court essentially raise a dispute about statutory interpretation. We are not concerned with the concept of "property" in the abstract. The notion of "property" is, in any event, a term of some elasticity that takes its meaning from the context. The task is to interpret the definitions in the *BIA* and *PPSA* in a purposeful way having regard to "their entire context, in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament" (R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4th ed. 2002), at p. 1). Because a fishing licence may not qualify as "property" for the general purposes of the common law does not mean that it is also excluded from the reach of the statutes. For particular purposes Parliament can and does create its own lexicon.

[17] In determining the scope of the definition of "property" in a statutory context, it is necessary to have regard to the overall purpose of the *BIA*,

pêcheurs s'attendent à rembourser leurs emprunts grâce aux revenus d'une seule année de pêche. Dans un secteur où la possession de l'un des rares permis disponibles constitue un préalable à la participation aux activités, la valeur des autres actifs liés à la pêche est tributaire de la détention d'un permis.

[15] Par contre, les appelants ont raison de dire que le seul fait qu'un « droit » ou un « pouvoir » de pêcher possède une valeur commerciale ne fait pas pour autant du permis un bien au sens de la *LFI* ou de la *PPSA*. Dans le passé, des tribunaux de première instance de la Nouvelle-Écosse ont statué que les permis de pêche ne constituent pas des biens et que les syndicats ne peuvent demander qu'ils leur soient dévolus. Voir, à titre d'exemple, *Jenkins, Re* (1997), 32 C.B.R. (4th) 262 (C.S.N.-É.), et *Townsend, Re* (2002), 32 C.B.R. (4th) 318 (C.S.N.-É.). On ne saurait faire abstraction du texte de la loi, aussi valables que puissent être les conclusions des juridictions inférieures sur le plan pratique.

#### A. Une question d'interprétation législative

[16] Les questions soumises à la Cour sont essentiellement des questions d'interprétation législative. Nous ne sommes pas appelés à examiner la notion de « bien » dans l'abstrait. Ce terme correspond de toute façon à une notion plutôt élastique, qui tire son sens du contexte. En conséquence, il s'agit de donner aux définitions pertinentes de la *LFI* et la *PPSA* une interprétation téléologique tenant compte de [TRADUCTION] « leur contexte global, en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4<sup>e</sup> éd. 2002), p. 1). Ce n'est pas parce qu'un permis de pêche ne peut être considéré comme un « bien » en common law en général qu'il est d'office exclu du champ d'application des lois. En effet, le législateur peut, à des fins particulières, créer sa propre nomenclature, et il lui arrive effectivement de le faire.

[17] Pour déterminer la portée de la définition d'un « bien » dans le contexte législatif qui nous occupe, il faut examiner l'objet général de la *LFI*,

which is to regulate the orderly administration of the bankrupt's affairs, keeping a balance between the rights of creditors and the desirability of giving the bankrupt a clean break: *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453, at para. 7. The exemption of designated property from distribution among creditors under s. 67(1) is to allow the bankrupt to continue a living pending discharge and, when discharged, to make a fresh start. Those exemptions do not, it seems to me, bear much similarity to the proposed "exempting" of a valuable asset such as a commercial fishing licence. If Saulnier had "sold" his licences prior to discharge the cash proceeds would, it seems, be after-acquired property that would be divided amongst his creditors under s. 67(1)(c) of the *BIA*.

[18] Within this overall purpose an appropriate interpretation must be given to the following definition of "property" in s. 2 of the *BIA*:

"property" means any type of property, whether situated in Canada or elsewhere, and includes money, goods, things in action, land and every description of property, whether real or personal, legal or equitable, as well as obligations, easements and every description of estate, interest and profit, present or future, vested or contingent, in, arising out of or incident to property;

[19] The *PPSA*, on the other hand, is designed to facilitate the creation of a security interest to enable holders of personal property to use it as collateral, and to enable lenders to predict accurately the priority of their claims against the assets in question.

Proceeding from the premise that all security agreements are designed to accomplish the same end and that borrowers usually have little bargaining power, the *PPSA* prescribes a detailed system for the regulation of default rights and remedies which is designed to provide consistency and fairness in the enforcement of security interests.

(J. S. Ziegel, B. Geva and R. C. C. Cuming, *Commercial and Consumer Transactions: Cases, Text and Materials* (3rd ed. 1995), vol. III, at p. 18)

qui consiste à assurer la bonne administration des affaires du failli en maintenant un juste équilibre entre les droits des créanciers et l'opportunité de permettre au failli de repartir à neuf : *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453, par. 7. Le paragraphe 67(1) exclut certains types de biens du patrimoine attribué aux créanciers afin de permettre au failli de subsister jusqu'à sa libération et de repartir ensuite à neuf. Ces exclusions ne s'apparentent guère, selon moi, à l'exclusion proposée d'un élément d'actif de grande valeur comme un permis de pêche commerciale. Si M. Saulnier avait « vendu » ses permis avant sa libération, le produit de la vente aurait, semble-t-il, été considéré comme un bien acquis après la faillite et faisant partie du patrimoine attribué à ses créanciers en vertu de l'al. 67(1)c) de la *LFI*.

[18] C'est au regard de ce contexte général qu'il faut déterminer le sens qu'il convient de donner à la définition d'un « bien » à l'art. 2 de la *LFI*, qui est reproduit ci-dessous :

« bien » Bien de toute nature, qu'il soit situé au Canada ou ailleurs. Sont compris parmi les biens les biens personnels et réels, en droit ou en equity, les sommes d'argent, marchandises, choses non possessoires et terres, ainsi que les obligations, servitudes et toute espèce de domaines, d'intérêts ou de profits, présents ou futurs, acquis ou éventuels, sur des biens, ou en provenant ou s'y rattachant.

[19] Quant à elle, la *PPSA* vise à faciliter la création de sûretés permettant aux détenteurs de biens personnels de les offrir en garantie et aux prêteurs de connaître avec précision le rang de leur réclamation à l'égard des biens en question.

[TRADUCTION] Partant du principe que tous les contrats de garantie visent le même objectif et que les emprunteurs ont généralement un faible pouvoir de négociation, la *PPSA* établit un système détaillé régissant les droits et recours en cas de défaut, dans le but de garantir l'uniformité et l'équité dans l'exécution des sûretés.

(J. S. Ziegel, B. Geva et R. C. C. Cuming, *Commercial and Consumer Transactions: Cases, Text and Materials* (3<sup>e</sup> éd. 1995), vol. III, p. 18)

To the same effect see *C.I.B.C. v. Marathon Realty Co.*, [1987] 5 W.W.R. 236 (Sask. C.A.), at p. 247, and *Credit Suisse Canada v. 1133 Yonge Street Holdings Ltd.* (1998), 41 O.R. (3d) 632 (C.A.).

[20] Within that overall purpose, an interpretation must be given to the somewhat circular definitions given in s. 2 of the *PPSA*:

(w) “intangible” means personal property that is not goods, a document of title, chattel paper, a security, an instrument or money;

. . . .

(ad) “personal property” means goods, a document of title, chattel paper, a security, an instrument, money or an intangible;

[21] Of course a creditor/lender who enters into a security agreement that is not registerable under the *PPSA* may still have contractual rights against the borrower. However, the objective of lenders is to achieve priority (or to know in advance what priority they *can* achieve) over other claimants. Otherwise a miscreant could enter into a series of unregistered financing agreements purporting to use and re-use the same boat and licence as collateral.

#### B. *The Interest Conferred by a Fishing Licence*

[22] The fishery is a public resource. The fishing licence permits the holder to participate for a limited time in its exploitation. The fish, once caught, become the property of the holder. Accordingly, the fishing licence is more than a “mere licence” to do that which is otherwise illegal. It is a licence coupled with a proprietary interest in the harvest from the fishing effort contingent, of course, on first catching it.

[23] It is extremely doubtful that a simple licence could itself be considered property at common law. See generally A. M. Honoré, “Ownership”, in

Au même effet, voir *C.I.B.C. c. Marathon Realty Co.*, [1987] 5 W.W.R. 236 (C.A. Sask.), p. 247, et *Credit Suisse Canada c. 1133 Yonge Street Holdings Ltd.* (1998), 41 O.R. (3d) 632 (C.A.).

[20] Il nous faut, dans le cadre de cet objectif général, donner un sens aux définitions plutôt circulaires figurant à l’art. 2 de la *PPSA* :

[TRADUCTION]

w) « bien immatériel » Bien personnel qui n’est pas un objet, un titre, un titre de créance garanti, une valeur mobilière, un effet ou une somme d’argent;

. . . .

ad) « bien personnel » Objet, titre, titre de créance garanti, valeur mobilière, effet, somme d’argent ou bien immatériel;

[21] Certes, un créancier prêteur ayant conclu un contrat de garantie qui n’est pas enregistrable sous le régime de la *PPSA* peut quand même avoir des droits contractuels à exercer contre l’emprunteur. Toutefois, l’objectif de chaque prêteur est d’obtenir priorité sur les réclamations des autres créanciers (ou de savoir à l’avance quel rang *pourra* prendre sa créance). Autrement, un mécréant pourrait signer une série de contrats de financement non enregistrés cédant apparemment tous en garantie le même bateau et le même permis.

#### B. *L’intérêt conféré par un permis de pêche*

[22] Les ressources halieutiques constituent une ressource publique. Le permis de pêche autorise son titulaire à participer à l’exploitation de cette ressource pendant une période limitée. Une fois capturé, le poisson devient la propriété du titulaire du permis. En conséquence, le permis de pêche représente davantage qu’un « simple permis » d’exercer une activité qui autrement serait illégale. Il constitue un permis auquel se rattache un intérêt propriétaire sur le fruit des efforts de pêche, à condition bien sûr de capturer quelque chose.

[23] Il est extrêmement douteux qu’un simple permis puisse en soi être considéré comme un bien en common law. Voir, de façon générale,

A. G. Guest, ed., *Oxford Essays in Jurisprudence* (1961). On the other hand, if not property in the common law sense, a fishing licence is unquestionably a major commercial asset.

[24] Successive Ministers of Fisheries have issued policies underscoring their support for stability in the fishing industry, which necessitates continuity in the ranks of licence holders. Despite a policy favouring stability and continuity, the Minister's *Commercial Fisheries Licensing Policy for Eastern Canada, 1996* seeks to guard against any notion that such licences should be read as conferring a property interest on licence holders, which could possibly impose a fetter on the exercise of the Minister's "absolute discretion" in their issuance. Thus s. 5(a) of the Licensing Policy states:

A "licence" grants permission to do something which, without such permission, would be prohibited. As such, a licence confers no property or other rights which can be legally sold, bartered or bequeathed. Essentially, it is a privilege to do something, subject to the terms and conditions of the licence.

The Minister's statement of policy expresses a departmental position that has no regulatory status and which, in the eye of the law, does not add to or subtract from his "absolute discretion" under s. 7(1) of the *Fisheries Act* to issue licences. Nor does this informal policy determine whether the licence can be construed as "property" for the purposes of the *BIA* and *PPSA*. The reality, as found by the courts below, is that the commercial market operates justifiably on the assumption that licences can be transferred on application to the Minister with the consent of the existing licence holder, that licences will be renewed from year to year, and that the Minister's policy will not be changed to the detriment of the existing licence holders. Thus, despite the Minister's protestations, the market attributes a high market value to what might otherwise be seen, as some of the cases put it, as a "transitory and ephemeral" right.

A. M. Honoré, « Ownership », dans A. G. Guest, dir., *Oxford Essays in Jurisprudence* (1961). Par contre, si un permis de pêche n'est pas un bien au sens de la common law, il constitue indiscutablement un élément d'actif commercial très important.

[24] Les ministres qui se sont succédé à Pêches et Océans Canada ont établi des politiques témoignant de leur souci de soutenir la stabilité du secteur de la pêche, ce qui nécessite une continuité dans les rangs des titulaires de permis. Malgré une orientation favorable à la stabilité et à la continuité, la *Politique d'émission des permis pour la pêche commerciale dans l'est du Canada, 1996* émanant du ministre tente d'écarter l'idée que ces permis devraient être interprétés comme conférant un intérêt de propriété à leurs titulaires, ce qui pourrait limiter l'exercice du pouvoir du ministre de les délivrer « à discrétion ». Ainsi, l'alinéa 5(a) de cette politique précise :

Un « permis » autorise une activité qui autrement est interdite. Un permis ne confère donc aucun droit de propriété ou aucun autre droit pouvant être légalement vendu, échangé ou légué. Il s'agit essentiellement du privilège de mener une activité, mais sous réserve des conditions liées au permis.

L'énoncé de politique du ministre exprime une position du ministère qui n'a aucune valeur réglementaire et qui, en droit, n'ajoute ni ne retranche rien au pouvoir du ministre de délivrer des permis « à discrétion » en vertu du par. 7(1) de la *Loi sur les pêches*. Cette politique informelle ne détermine pas non plus si le permis peut être considéré comme un « bien » pour l'application de la *LFI* et de la *PPSA*. En réalité, comme l'ont constaté les juridictions inférieures, le secteur de la pêche commerciale présume, à juste titre, que les permis peuvent être transférés sur demande au ministre, avec le consentement du titulaire de permis actuel, que les permis seront renouvelés, d'une année à l'autre, et que la politique ministérielle ne sera pas modifiée au détriment de ceux qui détiennent déjà un permis. Ainsi, malgré les protestations du ministre, le marché attribue une valeur marchande élevée à ce qui pourrait autrement être considéré comme un droit [TRADUCTION] « transitoire et éphémère », pour reprendre les termes utilisés dans certaines décisions.



[25] The jurisprudence indicates a number of different approaches.

(i) The Traditional “Property” Approach

[26] The appellants rely on the decision of the Ontario Court of Appeal in *Re National Trust Co. and Bouckhuys* (1987), 61 O.R. (2d) 640. In that case, the court dismissed the trust company’s claim that a valuable tobacco quota listed in a chattel mortgage could properly be made the subject of Ontario *PPSA* registration. Cory J.A., as he then was, referred to some traditional indicia of rights of property and concluded that renewal of the tobacco quota year to year was subject to the “unfettered discretion of the [Tobacco B]oard” and that the quota itself was “transitory and ephemeral” (pp. 647-48). Accordingly, the quota did “not constitute intangible personal property as that term is utilized” in the Ontario *PPSA* (p. 649). The Quebec Court of Appeal reached a similar conclusion under the *BIA* in relation to a fishing licence in *Noël (Syndic) (Re)*, [1994] Q.J. No. 978 (QL).

[27] The *Bouckhuys* approach has been followed in some of the Ontario *PPSA* cases; see e.g. *Canadian Imperial Bank of Commerce v. Hallahan* (1990), 69 D.L.R. (4th) 449 (Ont. C.A.), and *Bank of Montreal v. Bale* (1992), 4 P.P.S.A.C. (2d) 114 (Ont. C.A.), but it has been criticized as insufficiently sensitive to the particular context of personal property security legislation, which (so the critics say) commands a broader concept of intangible property if the purposes of that legislation are to be achieved. See e.g. J. S. Ziegel and D. L. Denomme, *The Ontario Personal Property Security Act: Commentary and Analysis* (1994), at pp. 41-42. As discussed below, more recent cases have tended to restrict *Bouckhuys* to its facts. Even in the “regulatory cases” the courts now adopt a more purposeful approach to the definitions in the *BIA* and in personal property security legislation, and consider traditional common law notions of

[25] La jurisprudence propose plusieurs approches.

(i) L’approche fondée sur la définition traditionnelle d’un « bien »

[26] Les appelants s’appuient sur l’arrêt *Re National Trust Co. and Bouckhuys* (1987), 61 O.R. (2d) 640, dans lequel la Cour d’appel de l’Ontario a rejeté l’argument de la société de fiducie selon lequel un contingent de tabac de grande valeur inclus dans un acte d’hypothèque mobilière pouvait faire l’objet d’un enregistrement sous le régime de la loi ontarienne sur les sûretés mobilières. Le juge Cory, plus tard juge de notre Cour, a mentionné certains indices traditionnels de l’existence d’un droit de propriété et a conclu que le renouvellement d’un contingent de tabac année après année était assujéti au [TRADUCTION] « pouvoir discrétionnaire absolu de la commission [du tabac] » et que le contingent lui-même était « transitoire et éphémère » (p. 647-648). Par conséquent, le contingent ne « constitu[ait] pas un bien personnel immatériel au sens de la *Loi sur les sûretés mobilières* » de l’Ontario (p. 649). La Cour d’appel du Québec a tiré une conclusion similaire relativement à un permis de pêche pour l’application de la *LFI* dans *Noël (Syndic) (Re)*, [1994] J.Q. n° 978 (QL).

[27] L’approche adoptée dans *Bouckhuys* a été appliquée dans certaines décisions mettant en cause la loi ontarienne sur les sûretés mobilières; voir, à titre d’exemple, *Canadian Imperial Bank of Commerce c. Hallahan* (1990), 69 D.L.R. (4th) 449 (C.A. Ont.), et *Bank of Montreal c. Bale* (1992), 4 P.P.S.A.C. (2d) 114 (C.A. Ont.). Certains estiment toutefois que cette approche ne tient pas suffisamment compte du contexte particulier de la législation sur les sûretés mobilières, qui commande une conception plus large de la notion de biens immatériels, laquelle serait essentielle, selon les critiques, à la réalisation de ses objectifs. Voir J. S. Ziegel et D. L. Denomme, *The Ontario Personal Property Security Act : Commentary and Analysis* (1994), p. 41-42. Comme je l’explique plus loin, la jurisprudence plus récente tend à restreindre la portée de l’arrêt *Bouckhuys* aux faits qui lui sont propres. Même dans les décisions axées sur l’approche

property as less of a stumbling block to recognition of licences and quotas as “property” for statutory purposes. I agree with this evolution.

[28] In any event, there is a significant difference between a quota (as in *Bouckhuys*) and a fishing licence, which bears some analogy to a common law *profit à prendre* which is undeniably a property right. A *profit à prendre* enables the holder to enter onto the land of another to extract some part of the natural produce, such as crops or game birds (B. Ziff, *Principles of Property Law* (2nd ed. 1996), at pp. 333-34; *The Queen in Right of British Columbia v. Tener*, [1985] 1 S.C.R. 533; M. J. Mossman and W. F. Flanagan, *Property Law: Cases and Commentary* (2nd ed. 2004), at p. 545). Equally, a “profit of piscary” (being a type of *profit à prendre*) is recognized as a property right to fish in the privately owned waters of another.

[29] Fichaud J.A. in the court below noted numerous cases where it was held that “during the term of a license the license holder has a beneficial interest to the earnings from his license” (para. 37). See also: *Waryk v. Bank of Montreal* (1991), 85 D.L.R. (4th) 514 (B.C.C.A.), at pp. 521-24; *British Columbia Packers Ltd. v. Sparrow*, [1989] 4 C.N.L.R. 63 (B.C.C.A.), at p. 68; *Buston v. Canada*, [1993] 2 C.T.C. 2720 (T.C.C.), at pp. 2733-34. This is another way of expressing substantially the same idea. The earnings flow from the catch which is lawfully reduced to possession at the time of the catch, as is the case with a *profit à prendre*.

[30] Some analytical comfort may be drawn in this connection from the observations of R. Megarry and H. W. R. Wade on *The Law of Real Property* (4th ed. 1975), at p. 779:

A licence may be coupled with some proprietary interest in other property. Thus the right to enter another

« réglementaire », les tribunaux adoptent maintenant une interprétation plus téléologique des définitions de la *LFI* et des lois sur les sûretés mobilières, et ils considèrent la notion traditionnelle de bien en common law comme un moins grand obstacle à la reconnaissance des permis et des contingents comme des « biens » pour l’application de ces lois. Je souscris à ce courant.

[28] Quoi qu’il en soit, il y a une grande différence entre un contingent (comme dans *Bouckhuys*) et un permis de pêche, qui s’apparente davantage à un profit à prendre en common law, lequel constitue sans conteste un droit de propriété. Un profit à prendre permet à celui qui en est titulaire d’accéder au bien-fonds d’une autre personne pour en extraire une partie des produits naturels, comme les récoltes ou le gibier à plumes (B. Ziff, *Principles of Property Law* (2<sup>e</sup> éd. 1996), p. 333-334; *La Reine du chef de la Colombie-Britannique c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533; M. J. Mossman et W. F. Flanagan, *Property Law : Cases and Commentary* (2<sup>e</sup> éd. 2004), p. 545). De même, un « profit de pêche » (un type de profit à prendre) est reconnu comme un droit de propriété sur le poisson qui se trouve dans des eaux privées appartenant à une autre personne.

[29] Le juge Fichaud a mentionné, dans l’arrêt dont appel, de nombreuses décisions portant que [TRADUCTION] « pendant la durée de validité d’un permis, son titulaire a un intérêt bénéficiaire dans les revenus qu’il génère » (par. 37). Voir également : *Waryk c. Bank of Montreal* (1991), 85 D.L.R. (4th) 514 (C.A.C.-B.), p. 521-524; *British Columbia Packers Ltd. c. Sparrow*, [1989] 4 C.N.L.R. 63 (C.A.C.-B.), p. 68; *Buston c. Canada*, [1993] A.C.I. n° 426 (QL) (C.C.I.), par. 45-51. C’est une autre façon d’exprimer essentiellement la même idée. Les revenus proviennent des poissons dont la prise de possession, en droit, coïncide avec le moment de leur capture, comme dans le cas d’un profit à prendre.

[30] Les observations formulées par R. Megarry et H. W. R. Wade dans *The Law of Real Property* (4<sup>e</sup> éd. 1975), p. 779, supportent cette analyse dans une certaine mesure :

[TRADUCTION] Un permis peut être assorti d’un intérêt propriété sur un autre bien. Ainsi, le droit d’accéder au

man's land to hunt and take away the deer killed, or to enter and cut down a tree and take it away, involves two things, namely, a licence to enter the land and the grant of an interest (a profit à prendre) in the deer or tree.

And at p. 822:

A right to “hawk, hunt, fish and fowl” may thus exist as a profit, for this gives the right to take creatures living on the soil which, when killed, are capable of being owned.

(See also *Kelly v. Kelly* (1990), 92 A.L.R. 74 (H.C.); *Pennington v. McGovern* (1987), 45 S.A.S.R. 27 (S.C.).)

[31] The analogy of a commercial fishing licence to the profit à prendre has already been noted by the High Court of Australia in *Harper v. Minister for Sea Fisheries* (1989), 168 C.L.R. 314. In that case a challenge was made to the authority of the Tasmanian government to issue a licence to fish for abalone, *inter alia*, in the Australian fishing zone beyond the coastal waters of the state of Tasmania. The facts are far removed from our case, as is the relevant statutory regime, yet of interest are the observations of Brennan J. with whom Dawson, Toohey and McHugh JJ. concurred:

A fee paid to obtain such a privilege is analogous to the price of a profit à prendre; it is a charge for the acquisition of a right akin to property. Such a fee may be distinguished from a fee exacted for a licence merely to do some act which is otherwise prohibited (for example, a fee for a licence to sell liquor) where there is no resource to which a right of access is obtained by payment of the fee. [p. 335]

[32] The concurring judgment of Mason C.J., Deane and Gaudron JJ. pointed out that notwithstanding its resemblance in some respects to a profit à prendre, the fishing licence is nevertheless a statutory creation:

What was formerly in the public domain is converted into the exclusive but controlled preserve of those who

bien-fonds d'une autre personne pour chasser le cerf et d'emporter l'animal abattu, ou d'accéder au bien-fonds, d'y couper un arbre et de l'emporter, comporte deux éléments : la permission d'accéder au bien-fonds et la concession d'un droit (un profit à prendre) sur le cerf ou l'arbre.

Et à la p. 822 :

Le droit « de chasser au faucon, de chasser le gros et le petit gibier et de pêcher » peut donc constituer un profit à prendre, étant donné que ce droit confère celui de prendre, sur le bien-fonds, des êtres vivants qui, une fois tués, deviennent susceptibles d'appropriation.

(Voir également *Kelly c. Kelly* (1990), 92 A.L.R. 74 (H.C.); *Pennington c. McGovern* (1987), 45 S.A.S.R. 27 (C.S.).)

[31] L'analogie entre un permis de pêche commerciale et le profit à prendre a déjà été mentionnée par la Haute Cour d'Australie dans *Harper c. Minister for Sea Fisheries* (1989), 168 C.L.R. 314. Dans cette affaire, on contestait l'autorité du gouvernement tasmanien de délivrer un permis de pêche à l'ormeau, notamment, dans la zone de pêche australienne, au-delà des eaux côtières de l'État de Tasmanie. Le contexte factuel et le régime législatif en cause étaient très différents de ceux qui nous occupent, mais les observations du juge Brennan, auxquelles ont souscrit les juges Dawson, Toohey et McHugh, sont néanmoins pertinentes :

[TRADUCTION] Les droits versés pour obtenir un tel privilège s'apparentent au prix à payer pour acquérir un profit à prendre; il s'agit de frais payables pour acquérir un droit analogue à un droit de propriété. On peut distinguer ces droits des droits exigés pour obtenir un permis conférant simplement le droit de faire quelque chose qui autrement serait interdit (par exemple, les droits versés en vue d'obtenir un permis pour la vente de boissons alcooliques), et dont le versement ne confère pas de droit d'accès à une ressource. [p. 335]

[32] Dans leurs motifs concordants, le juge en chef Mason et les juges Deane et Gaudron soulignent que, bien qu'il ressemble à certains égards à un profit à prendre, le permis de pêche est néanmoins une création de la loi :

[TRADUCTION] Ce qui faisait autrefois partie du domaine public est maintenant réservé de façon exclusive, mais à

hold licences. The right of commercial exploitation of a public resource for personal profit has become a privilege confined to those who hold commercial licences. This privilege can be compared to a profit à prendre. In truth, however, it is an entitlement of a new kind created as part of a system for preserving a limited public natural resource . . . . [p. 325]

[33] In my view these observations are helpful. A fishing licence is, no doubt, a creature of the *Fisheries Act* and its *Regulations*. Our Court has already emphasized the broad scope and discretion of the Minister in relation to such licences in *Comeau's Sea Foods*. Nevertheless, there are important points of analogy between the fishing licences issued to the appellant Saulnier and the form of common law property called a *profit à prendre*, which may include a profit of piscary. If the question were whether a fishing licence is a *profit à prendre*, the answer would almost certainly be no. But that is not the question. The question before us is whether the fishing licences thus conceived can satisfy the statutory definition of the *BIA* and *PPSA*, purposefully interpreted.

[34] My point is simply that the subject matter of the licence (i.e. the right to participate in a fishery that is exclusive to licence holders) coupled with a proprietary interest in the fish caught pursuant to its terms, bears a reasonable analogy to rights traditionally considered at common law to be proprietary in nature. It is thus reasonably within the contemplation of the definition of “property” in s. 2 of the *BIA*, where reference is made to a “profit, present or future, vested or contingent, in, arising out of or incident to property”. In this connection the property in question is the fish harvest.

[35] Of course, the holder’s rights under a fishing licence are limited in time, place and the manner of their exercise by the *Fisheries Act* and *Regulations*. To say that the fishing licence is *coupled* with a proprietary interest does not encumber the Minister’s discretion with proprietary fetters. The analogy used for present purposes does not prevail over the legislation. The licence is no more

certaines conditions, aux titulaires de permis. Le droit d’exploiter une ressource publique à des fins commerciales pour son profit personnel est devenu un privilège réservé à ceux qui détiennent un permis commercial. Ce privilège peut se comparer à un profit à prendre. En vérité, toutefois, il s’agit d’une nouvelle sorte de droit faisant partie d’un système visant à préserver une ressource naturelle publique qui n’est pas illimitée . . . [p. 325]

[33] À mon avis, ces observations sont utiles. Il ne fait pas de doute qu’un permis de pêche est une création de la *Loi sur les pêches* et du *Règlement*. Dans *Comeau's Sea Foods*, notre Cour a déjà souligné la grande latitude et le vaste pouvoir discrétionnaire dont jouit le ministre en ce qui concerne ces permis. Il n’en demeure pas moins qu’il existe d’importantes similitudes entre les permis de pêche délivrés à l’appelant Saulnier et le droit de propriété appelé profit à prendre en common law, qui inclut un profit de pêche. S’il s’agissait de déterminer si un permis de pêche est un profit à prendre, il faudrait sans doute répondre par la négative. Mais là n’est pas la question. Il s’agit plutôt de déterminer si, vus sous cet angle, les permis de pêche répondent aux définitions énoncées dans la *LFI* et la *PPSA*, interprétées en fonction de leur objet.

[34] Je veux simplement souligner que l’objet du permis (c.-à-d. le droit de participer à une pêche réservée aux titulaires de permis), assorti d’un intérêt propriétaire sur les prises effectuées conformément au permis, s’apparente raisonnablement à des droits que la common law considère traditionnellement comme de nature propriétaire. Il peut donc raisonnablement être inclus dans la définition du terme « bien » énoncée à l’art. 2 de la *LFI*, qui fait mention des « profits, présents ou futurs, acquis ou éventuels, sur des biens, ou en provenant ou s’y rattachant ». Dans ce contexte, les biens en cause sont les poissons capturés.

[35] Bien sûr, la *Loi sur les pêches* et le *Règlement* limitent les droits du titulaire d’un permis de pêche quant à la durée, au lieu et aux modalités de leur exercice. Dire que le permis de pêche est *assorti* d’un intérêt propriétaire n’a pas pour effet de soumettre le pouvoir discrétionnaire du ministre à des contraintes liées au droit propriétaire. L’analogie utilisée dans les présents motifs n’a pas préséance sur la

and no less than is described in the relevant legislation. Nevertheless, during its lifetime, however fragile, the fishing licence clearly confers something more than a “mere” permission to do something which is otherwise illegal.

(ii) The Regulatory Approach

[36] *Bouckhuys* resulted in a line of cases in which licences and quotas were held to be intangible property (or not) according to the degree of renewal discretion vested in the issuing authority. In *Sugarman (in trust) v. Duca Community Credit Union Ltd.* (1999), 44 O.R. (3d) 257 (C.A.), the court distinguished *Bouckhuys* on the basis that the authority issuing nursing home licences was bound to grant licences to operators that qualified, with little discretion to refuse, and an administrative appeal procedure in the event issuance or renewal was refused. See also *Foster (Re)* (1992), 89 D.L.R. (4th) 555 (Ont. Ct. (Gen. Div.)), at pp. 564-65. The Nova Scotia Court of Appeal in the present case adopted a variant of the “regulatory” approach in holding that a licence holder’s ability to request a renewal or reissuance of a licence to its designate, and to resist an arbitrary denial by the Minister, forms part of a “bundle of rights” which collectively constitute a type of property in which a security interest can be taken. A somewhat similar approach was taken in the English case of *Re Rae*, [1995] B.C.C. 102, where the Court of Chancery held that a Minister’s stated policy of renewing licences (similar to the policy in Canada) created what the Minister herself described as an “entitlement” sufficient to bring the fishing licence into the bankrupt’s estate. It should be noted, however, that under the English legislation, unlike the Canadian legislation, a licence is issued “in respect of a named vessel”, and the court was therefore able to say that the licence was an interest “incidental to property, namely his vessels” (p. 113).

loi. Le permis est tel que la législation applicable le décrit — sans plus, ni moins. Néanmoins, pendant sa durée, si incertaine soit-elle, le permis de pêche confère manifestement plus qu’une « simple » permission de faire quelque chose qui autrement serait illégal.

(ii) L’approche réglementaire

[36] L’arrêt *Bouckhuys* a produit une série de décisions dans lesquelles des permis et des contingents ont été considérés ou non comme des biens immatériels, selon l’étendue du pouvoir discrétionnaire des autorités responsables de leur renouvellement. Dans *Sugarman (in trust) c. Duca Community Credit Union Ltd.* (1999), 44 O.R. (3d) 257 (C.A.), la cour a établi une distinction d’avec l’affaire *Bouckhuys*, parce que l’autorité chargée de délivrer des permis aux maisons de soins infirmiers était tenue d’accorder un permis aux exploitants admissibles, son pouvoir discrétionnaire de leur refuser un permis était limité et son refus, le cas échéant, de délivrer ou de renouveler le permis pouvait faire l’objet d’un appel administratif. Voir également *Foster (Re)* (1992), 89 D.L.R. (4th) 555 (C. Ont. (Div. gén.)), p. 564-565. Dans l’affaire qui nous occupe, la Cour d’appel de la Nouvelle-Écosse a adopté une variante de l’approche « réglementaire » en statuant que la capacité d’un titulaire de permis d’en demander le renouvellement, ou la redélivrance à la personne qu’il désigne, et de contester un refus arbitraire du ministre fait partie d’un « faisceau de droits » qui constituent, collectivement, un type de bien susceptible d’être grevé d’une sûreté. Une approche semblable a été appliquée dans l’arrêt britannique *Re Rae*, [1995] B.C.C. 102, où la Cour de la Chancellerie a statué que la politique de renouvellement des permis émanant d’un ministre (analogue à la politique applicable au Canada) créait ce que la ministre, elle-même, décrivait comme un « droit » suffisant pour que le permis de pêche soit inclus dans l’actif du failli. Il faut toutefois noter que, contrairement à la législation canadienne, la loi britannique prévoit la délivrance de permis [TRADUCTION] « à l’égard d’un bateau déterminé », ce qui a permis à la cour de conclure que le permis en cause constituait un intérêt [TRADUCTION] « accessoire à des biens, à savoir ses bateaux » (p. 113).

[37] In my view, the debate about the extent to which licences are “transitory and ephemeral” is of limited value. A lease of land for one day or one hour is undeniably a property interest, as is a lease terminable at pleasure. A third party may be willing to pay “key money” to take over a shop lease that is soon to expire in the expectation (reasonable or not) that a renewal will be forthcoming. Uncertainties of renewal do not detract from the interest presently possessed by the holder, but nor does an expectation of renewal based on a Minister’s policy which could change tomorrow, transform a licence into a property interest.

[38] A difficulty with the “regulatory approach” is that there are no clear criteria to determine how much “fetter” on the issuing authority’s discretion is enough to transform a “mere licence” into some sort of interest sufficient to satisfy the statutory definitions in the *BIA* and the *PPSA*. In *Bouckhuys*, the fetters on the authority issuing tobacco quota were considered too weak, the discretion too great, to qualify the tobacco quota as Ontario *PPSA* “property”. In *Sugarman* and *Foster* the “fetters” placed on the issuing authorities of nursing home licences and taxi licences, respectively, were thought to be enough to confer a proprietary interest within the terms of the Ontario *PPSA*. The regulatory frameworks in all three cases were different to be sure, but at what point does a licence that does not qualify under personal property security legislation become transformed into a qualifying licence? See generally T. Johnson, “Security Interests in Discretionary Licences Under the *Ontario Personal Property Security Act*” (1993), 8 *B.F.L.R.* 123, at p. 240; J. S. Ziegel, “Regulated Licences and the *OPPSA*: No End in Sight to the Judicial Imbroglia” (1998), 30 *Can. Bus. L.J.* 284, at p. 284. The cases do not suggest an answer. No doubt criteria will emerge more clearly as cases that rely on a “regulatory approach” evolve. In this respect, however, I do not believe the “judicial review” paradigm offered by the Nova Scotia Court of Appeal in this case is helpful. The *Regulations* permit *anyone* to apply for a fisheries licence and *everyone* is entitled to a

[37] À mon avis, le débat sur l’étendue du caractère « transitoire et éphémère » des permis se révèle d’une utilité limitée. Un bail foncier d’une journée ou d’une heure constitue sans conteste un intérêt de propriété, tout comme un bail résiliable en tout temps. Un tiers peut être prêt à payer un « pas de porte » pour obtenir la cession du bail d’un magasin peu avant qu’il expire en s’attendant (raisonnablement ou non) à ce qu’il soit renouvelé incessamment. Le fait que le renouvellement ne soit pas garanti ne diminue en rien l’intérêt que possède le titulaire du permis, mais la perspective du renouvellement d’un permis conformément à une politique du ministre qui pourrait en tout temps être modifiée, ne transforme pas non plus un permis en intérêt de propriété.

[38] L’« approche réglementaire » pose problème notamment parce qu’elle ne comporte aucun critère clair pour déterminer dans quelle mesure le pouvoir discrétionnaire de l’autorité chargée d’accorder le permis doit être « limité » pour qu’un « simple permis » se transforme en un intérêt suffisant pour répondre aux définitions énoncées dans la *LFI* et la *PPSA*. Dans *Bouckhuys*, les limites imposées à l’autorité chargée de délivrer un contingent de tabac ont été jugées trop faibles, son pouvoir discrétionnaire trop large, pour que le contingent de tabac puisse être considéré comme un « bien » au sens de la loi ontarienne sur les sûretés mobilières. Dans *Sugarman* et *Foster*, les « limites » imposées à l’autorité chargée de délivrer respectivement des permis de maisons de soins infirmiers et des permis de taxi ont été jugées suffisantes pour conférer un intérêt propriétaire au sens de la loi ontarienne sur les sûretés mobilières. Certes, ces trois arrêts mettaient en cause des régimes réglementaires différents, mais il y a lieu de se demander à quelles conditions un permis inadmissible pour l’application d’une loi sur les sûretés mobilières peut devenir admissible. Voir, de façon générale, T. Johnson, « Security Interests in Discretionary Licences Under the *Ontario Personal Property Security Act* » (1993), 8 *B.F.L.R.* 123, p. 240; J. S. Ziegel, « Regulated Licences and the *OPPSA* : No End in Sight to the Judicial Imbroglia » (1998), 30 *Rev. can. dr. comm.* 284, p. 284. La jurisprudence ne répond pas à cette question. Des critères plus nets ressortiront sans

ministerial decision that complies with procedural fairness. I cannot agree that these elements are capable, as such, of constituting a licence “property” in the hands of a holder.

[39] In any event, I agree with the observation adopted by Major J. in *Comeau’s Sea Foods* that he could not find in the fisheries legislation any legal underpinning for the “vesting” of an interest in a licence “beyond the rights which it gives for the year in which it was issued” (para. 33). See also *Joliffe v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 511 (T.D.), at p. 520; *Bennett, Re* (1988), 67 C.B.R. (N.S.) 314 (B.C.S.C.); *Ward (Bankrupt), Re* (2000), 229 N.B.R. (2d) 121 (Q.B.), and *Dugas, Re* (2004), 50 C.B.R. (4th) 200, 2004 NBQB 200. To the extent the regulatory cases are considered relevant here they do not assist the appellants, in my opinion. Section 7(1) of the *Fisheries Act* says that the Minister’s discretion is “absolute”.

[40] However, I do not believe the prospect of renewal, whether or not subject to an “unfettered” discretion, is determinative. For present purposes the appellants do not have to prove a renewal or even the reasonable prospect of it. The question under the *PPSA* is whether the holder (in this case the appellant Saulnier) had a qualifying interest in the licence either *at the time he entered into a GSA* with the Royal Bank in April 1999, or at the time the Bank sought to realize on Saulnier’s after-acquired property, and the question under the *BIA* is whether he had a qualifying interest within the meaning of that Act *when he made an assignment in bankruptcy* on July 8, 2004.

doute graduellement des décisions qui s’appuieront sur l’approche réglementaire. Je ne crois toutefois pas que le paradigme de « contrôle judiciaire » proposé par la Cour d’appel de la Nouvelle-Écosse en l’espèce soit utile à cet égard. Le *Règlement* permet à *quiconque* de présenter une demande de permis de pêche et *chacun* a droit à une décision ministérielle qui respecte l’équité procédurale. Je ne peux être d’accord pour dire que ces éléments peuvent, en eux-mêmes, faire en sorte qu’un permis constitue un « bien » de son titulaire.

[39] Quoi qu’il en soit, je souscris à la remarque que le juge Major a fait sienne dans *Comeau’s Sea Foods*, selon laquelle il lui était impossible de trouver dans la législation sur les pêcheries un fondement juridique à l’« octroi » d’un intérêt dans un permis « au-delà des droits qui sont accordés pour l’année pour laquelle il est délivré » (para. 33). Voir également *Joliffe c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 511 (1<sup>re</sup> inst.), p. 520; *Bennett, Re* (1988), 67 C.B.R. (N.S.) 314 (C.S.C.-B.); *Ward (Bankrupt), Re* (2000), 229 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 121 (B.R.), et *Dugas, Re* (2004), 50 C.B.R. (4th) 200, 2004 NBQB 200. Dans la mesure où les arrêts fondés sur l’approche réglementaire sont pertinents en l’espèce, j’estime qu’ils ne sont d’aucune utilité pour les appelants. Le paragraphe 7(1) de la *Loi sur les pêches* prévoit que le ministre peut octroyer des permis de pêche « à discrétion ».

[40] Toutefois, je ne crois pas que la perspective d’un renouvellement, assujéti ou non à un pouvoir discrétionnaire « illimité », soit déterminante. En l’occurrence, les appelants ne sont pas tenus de prouver un renouvellement ni même la perspective raisonnable d’un renouvellement. La question qui se pose dans le contexte de la *PPSA* est de savoir si le titulaire du permis (en l’espèce, l’appelant Saulnier) avait un intérêt admissible dans le permis *au moment où il a conclu un CGG* avec la Banque Royale en avril 1999, ou au moment où la banque a voulu réaliser sa sûreté sur les biens acquis ultérieurement par M. Saulnier, et celle qui se pose dans le contexte de la *LFI* est de savoir s’il avait un intérêt admissible au sens de cette loi *lorsqu’il a fait cession de ses biens* le 8 juillet 2004.

(iii) The “Commercial Realities” Approach

[41] This approach is well illustrated by the trial decision of Kennedy C.J.S.C. in this case, who put the argument succinctly:

That evidence confirms my understanding, that on the east coast of Canada fishing licenses, particularly for lobster, are commonly exchanged between fishermen for a great deal of money.

Fishing vessels of questionable value are traded for small fortunes because of the licences that are anticipated to come with them.

. . .

To ignore commercial reality would be to deny creditors access to something of significant value in the hands of the bankrupt. That would be both artificial and potentially inequitable. [paras. 51-52 and 58]

Similar views have been expressed in other licensing contexts: see *Saskatoon Auction Mart Ltd. v. Finesse Holsteins* (1992), 4 P.P.S.A.C. (2d) 67 (Sask. Q.B.); *G. Slocombe & Associates Inc. v. Gold River Lodges Ltd.* (2001), 2 P.P.S.A.C. (3d) 324, 2001 BCSC 840, at para. 8; and the English cases of *Re Celtic Extraction Ltd.*, [2000] 2 W.L.R. 991 (C.A.), at p. 1000, and *Swift v. Dairywise Farms Ltd.*, [2000] 1 W.L.R. 1177 (Ch.).

[42] The criticism of this approach is that many things that have commercial value do not constitute property, while the value of some property may be minimal. There is no necessary connection between proprietary status and commercial value. See generally T. G. W. Telfer, “Statutory Licences and the Search for Property: The End of the Imbroglia?” (2007), 45 *Can. Bus. L.J.* 224, at p. 238. I agree with the Court of Appeal that “commercial realities” cannot legitimate wishful thinking about the notion of “property” in the *BIA* and the *PPSA*, although commercial realities provide an appropriate context in which to interpret the statutory provisions. The *BIA* and the *PPSA* are, after all, largely commercial statutes which should be interpreted

(iii) L’approche fondée sur la « réalité commerciale »

[41] La décision de première instance du juge en chef Kennedy, qui résume l’argument comme suit, illustre bien cette approche :

[TRADUCTION] Cette preuve confirme que, comme je l’ai compris, sur la côte est du Canada, les pêcheurs s’échangent couramment les permis de pêche, particulièrement les permis de pêche au homard, pour des sommes d’argent considérables.

Certains paient le prix fort pour des bateaux de pêche de valeur douteuse en raison des permis qu’ils s’attendent à obtenir du même coup.

. . .

Faire abstraction de la réalité commerciale équivaudrait à nier aux créanciers l’accès à un bien de grande valeur du failli, ce qui serait à la fois artificiel et potentiellement inéquitable. [par. 51-52 et 58]

Des points de vue semblables sur les permis ont été exprimés dans des contextes différents : voir *Saskatoon Auction Mart Ltd. c. Finesse Holsteins* (1992), 4 P.P.S.A.C. (2d) 67 (B.R. Sask.); *G. Slocombe & Associates Inc. c. Gold River Lodges Ltd.* (2001), 2 P.P.S.A.C. (3d) 324, 2001 BCSC 840, par. 8; et dans les décisions britanniques *Re Celtic Extraction Ltd.*, [2000] 2 W.L.R. 991 (C.A.), p. 1000, et *Swift c. Dairywise Farms Ltd.*, [2000] 1 W.L.R. 1177 (Ch.).

[42] On a critiqué cette approche en soulignant que bien des choses ayant de la valeur sur le plan commercial ne constituent pas des biens, alors que certains biens ont très peu de valeur. Il n’y a pas nécessairement de lien entre la qualité de bien et la valeur commerciale. Voir, de façon générale, T. G. W. Telfer, « Statutory Licences and the Search for Property : The End of the Imbroglia? » (2007), 45 *Rev. can. dr. comm.* 224, p. 238. À l’instar de la Cour d’appel, je crois que la « réalité commerciale » ne saurait légitimer une perception de la notion de « bien » qui relève de la pensée magique dans le contexte de la *LFI* et de la *PPSA*, quoiqu’elle fournisse un contexte approprié pour l’interprétation des dispositions législatives en cause. Après tout, la



in a way best suited to enable them to accomplish their respective commercial purposes.

(iv) The Preferred Approach

[43] As described above, the holder of a s. 7(1) licence acquires a good deal more than merely permission to do that which would otherwise be unlawful. The holder acquires the right to engage in an exclusive fishery under the conditions imposed by the licence and, what is of prime importance, a proprietary right in the wild fish harvested thereunder, and the earnings from their sale. While these elements do not wholly correspond to the full range of rights necessary to characterize something as “property” at common law, the question is whether (even leaving aside the debate about the prospects of renewal) they are sufficient to qualify the “bundle of rights” the appellant Saulnier *did* possess as property for purposes of the statutes.

(a) *Fishing Licences Qualify as Property Within the Scope of Section 2 of the BIA*

[44] For ease of reference I repeat the relevant part of s. 2:

“property” means any type of property, whether situated in Canada or elsewhere, and includes money, goods, things in action, land and every description of property, whether real or personal, legal or equitable, as well as obligations, easements and every description of estate, interest and profit, present or future, vested or contingent, in, arising out of or incident to property;

The terms of the definition are very wide. Parliament unambiguously signalled an intention to sweep up a variety of assets of the bankrupt not normally considered “property” at common law. This intention should be respected if the purposes of the *BIA* are to be achieved.

*LFI* et la *PPSA* sont des lois à caractère en grande partie commercial, qui devraient être interprétées de manière à favoriser la réalisation de leurs objectifs commerciaux respectifs.

(iv) L’approche à privilégier

[43] Comme je l’ai déjà expliqué, le titulaire d’un permis visé au par. 7(1) acquiert bien davantage que la simple permission de faire ce qui autrement serait illégal. Le titulaire acquiert le droit de participer à des activités de pêche exclusive en conformité avec les conditions fixées par le permis et, ce qui est de toute première importance, un droit propriétaire dans les poissons sauvages capturés en vertu de ce permis et dans les revenus tirés de leur vente. Bien que ces éléments ne correspondent pas entièrement à la totalité des droits nécessaires pour que quelque chose soit considéré comme un « bien » en common law, la question à résoudre est celle de savoir (même sans tenir compte du débat sur les perspectives de renouvellement) s’ils suffisent pour que le « faisceau de droits » que l’appellant Saulnier possédait *effectivement* soit considéré comme un bien pour l’application des lois.

a) *Les permis de pêche constituent des biens au sens de l’art. 2 de la LFI*

[44] Par souci de commodité, je reproduis ci-dessous l’extrait pertinent de l’art. 2 :

« bien » Bien de toute nature, qu’il soit situé au Canada ou ailleurs. Sont compris parmi les biens les biens personnels et réels, en droit ou en equity, les sommes d’argent, marchandises, choses non possessoires et terres, ainsi que les obligations, servitudes et toute espèce de domaines, d’intérêts ou de profits, présents ou futurs, acquis ou éventuels, sur des biens, ou en provenant ou s’y rattachant;

Cette définition est très générale. Le législateur a clairement manifesté son intention d’englober un large éventail d’éléments d’actif du failli qui, en common law, ne sont pas habituellement considérés comme des « biens ». Pour assurer la réalisation des objectifs de la *LFI*, il faut respecter la volonté du législateur à cet égard.

[45] Reliance was placed on s. 16 of the *Regulations* which provides that a fishing licence is a “document” which is “the property of the Crown and is not transferable”. From this it was inferred that the licence, in its commercial dimension, is declared by the *Regulations* to be a property right in the hands of the Crown. I think s. 16 merely says that the *Regulations* contemplate that the *documentation* of the licence (as opposed to the licence itself) is the property of the Crown, in the same way that a Canadian Passport is declared to be the property of the Crown, not the holder: *Veffer v. Canada (Minister of Foreign Affairs)*, [2008] 1 F.C.R. 641, 2007 FCA 247, at para. 6. A fisher whose licence is suspended or revoked cannot refuse the Minister’s demand for a return of the documentation on the basis the Minister gave it to him and it is now his property.

[46] I prefer to look at the substance of what was conferred, namely a licence to participate in the fishery coupled with a proprietary interest in the fish caught according to its terms and subject to the Minister’s regulation. As noted earlier, the *BIA* is intended to fulfill certain objectives in the event of a bankruptcy which require, in general, that non-exempt assets be made available to creditors. The s. 2 definition of property should be construed accordingly to include a s. 7(1) fishing licence.

[47] It is true that the proprietary interest in the fish is contingent on the fish first being caught, but the existence of that contingency is contemplated in the *BIA* definition and is no more fatal to the proprietary status for *BIA* purposes than is the case with the equivalent contingency arising under a *profit à prendre*, which is undeniably a property interest.

[48] Counsel for the Attorney General of Canada was greatly concerned that a holding that the fishing licence is property in the hands of the holder even for limited statutory purposes might be raised in future litigation to fetter the Minister’s discretion, but I do not think this concern is well founded. The licence is a creature of the regulatory

[45] L’article 16 du *Règlement*, qui prévoit qu’un permis de pêche est un « document » qui « appartient à la Couronne et est inaccessibles » a été invoqué. D’où l’inférence que le *Règlement* consacre le permis, dans sa dimension commerciale, comme un droit de propriété de la Couronne. Selon moi, l’art. 16 dit simplement que, suivant le *Règlement*, le *document écrit* attestant la délivrance du permis (par opposition au permis proprement dit) appartient à la Couronne, de la même manière qu’il est prévu qu’un passeport canadien appartient à la Couronne, et non à son détenteur : *Veffer c. Canada (Ministre des Affaires étrangères)*, [2008] 1 R.C.F. 641, 2007 CAF 247, par. 6. Un pêcheur dont le permis est suspendu ou révoqué ne peut refuser de retourner le document au ministre sous prétexte que ce dernier le lui a donné et qu’il lui appartient maintenant.

[46] Je préfère examiner l’essence de ce qui a été conféré, à savoir le permis de participer à la pêche auquel se rattache un intérêt propriétaire sur les poissons capturés en conformité avec les conditions du permis et sous réserve des règlements pris par le ministre. Comme je l’ai mentionné antérieurement, la *LFI* vise la réalisation de certains objectifs en cas de faillite qui exigent que, règle générale, les créanciers aient accès aux éléments d’actif non exclus. La définition d’un bien énoncée à l’art. 2 doit être interprétée en conséquence de façon à inclure un permis de pêche visé au par. 7(1).

[47] Il est vrai que, pour bénéficier d’un intérêt propriétaire sur les poissons, il faut d’abord les capturer, mais l’existence de cette condition se reflète dans la définition de la *LFI* et n’exclut pas davantage un intérêt propriétaire pour l’application de la *LFI* que ne l’exclut la condition équivalente propre au profit à prendre, qui constitue indéniablement un intérêt de propriété.

[48] L’avocat du procureur général du Canada s’est beaucoup inquiété de la possibilité qu’une éventuelle conclusion portant que le permis de pêche est un bien de son titulaire, même aux fins limitées prévues par la loi, soit invoquée dans d’autres litiges pour limiter le pouvoir discrétionnaire du ministre, mais j’estime que cette préoccupation n’est

system. Section 7(1) of the *Fisheries Act* speaks of the Minister's "absolute discretion". The Minister gives and the Minister (when acting properly within his jurisdiction under s. 9 of the Act) can take away, according to the exigencies of his or her management of the fisheries. The statute defines the nature of the holder's interest, and this interest is not expanded by our decision that a fishing licence qualifies for inclusion as "property" for certain statutory purposes.

[49] It follows that in my view the trustee was entitled to require the appellant Saulnier to execute the appropriate documentation to obtain a transfer of the fishing licences to the third party purchaser.

[50] It may well be that in the course of a bankruptcy the fishing licence will expire, or has already expired. If so, the trustee will have the same right as the original holder of an expired licence to go to the Minister to seek its replacement, and has the same recourse (or the lack of it) if the request is rejected. The bankrupt can transfer no greater rights than he possesses. The trustee simply steps into the shoes of the appellant Saulnier and takes the licence "warts and all".

(b) *The Fishing Licence Is Also "Personal Property" Within the Meaning of Section 2 of the PPSA*

[51] I repeat, for convenience, the relevant *PPSA* definitions:

(w) "intangible" means personal property that is not goods, a document of title, chattel paper, a security, an instrument or money;

(ad) "personal property" means goods, a document of title, chattel paper, a security, an instrument, money or an intangible;

The definition of "intangible" simply describes something that otherwise constitutes "personal

pas fondée. Le permis est une création du régime réglementaire. Le paragraphe 7(1) de la *Loi sur les pêches* autorise le ministre à octroyer un permis « à discrétion ». Le ministre octroie les permis et il a le pouvoir de les révoquer (dans l'exercice régulier de sa compétence en application de l'art. 9) selon ce qu'exige sa gestion des pêches. La loi définit la nature de l'intérêt du titulaire du permis, et notre conclusion qu'un permis de pêche constitue un « bien » à certaines fins législatives n'élargit pas la portée de cet intérêt.

[49] Il s'ensuit, à mon avis, que le syndic était en droit d'exiger que l'appelant Saulnier signe les documents requis pour que les permis de pêche soient transférés au tiers acheteur.

[50] Il se peut fort bien qu'un permis de pêche expire ou ait déjà expiré avant la libération du failli. Si tel est le cas, le syndic aura, au même titre que le titulaire initial du permis expiré, le droit de demander au ministre de le remplacer et, en cas de refus, le droit d'exercer les mêmes recours que le titulaire initial (ou de n'en exercer aucun si celui-ci ne peut en exercer aucun). Le failli ne peut transférer des droits plus étendus que ceux qu'il possède. Le syndic prend simplement la place de l'appelant Saulnier et il prend possession du permis « avec tous ses défauts ».

(b) *Le permis de pêche constitue également un « bien personnel » au sens de l'art. 2 de la PPSA*

[51] Par souci de commodité, je reproduis à nouveau les définitions pertinentes de la *PPSA* :

[TRADUCTION]

w) « bien immatériel » Bien personnel qui n'est pas un objet, un titre, un titre de créance garanti, une valeur mobilière, un effet ou une somme d'argent;

ad) « bien personnel » Objet, titre, titre de créance garanti, valeur mobilière, effet, somme d'argent ou bien immatériel;

Suivant la définition qui en est donnée, un « bien immatériel » est simplement ce qui constitue

property” but is not one of the listed types of *tangible* personal property. “Intangible” would include an interest created by statute having the characteristics of a licence coupled with an interest at common law as in the case of a *profit à prendre*. Again, to repeat, I do not suggest that a fishing licence constitutes a *profit à prendre* at common law, for clearly there would be numerous conceptual objections to such a characterization. Our concern is exclusively with the extended definitions of “personal property” in the context of a statute that seeks to facilitate financing by borrowers and the protection of creditors. In my view the grant by the Fisheries and Oceans Minister of a licence coupled with a proprietary interest as described above is sufficient to satisfy the *PPSA* definition.

[52] In this respect, the registration is therefore valid to include the s. 7(1) fishing licence and, in the absence of any other *PPSA* defence, the respondent bank is entitled to proceed with its *PPSA* remedies.

#### V. Disposition

[53] For these reasons I would uphold the result of the decision of the courts below and dismiss the appeal with costs in this Court to the respondents.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellants: Nickerson Jacquard, Yarmouth.*

*Solicitors for the respondents: Wickwire Holm, Halifax.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Toronto.*

*Solicitors for the interveners the Seafood Producers Association of Nova Scotia, the Groundfish Enterprise Allocation Council, the*

autrement un « bien personnel », mais qui ne fait pas partie des biens personnels *matériels* énumérés. La notion de « bien immatériel » engloberait un intérêt d’origine législative, ayant les caractéristiques d’un permis assorti d’un intérêt en common law, comme dans le cas d’un profit à prendre. Je tiens à préciser encore une fois que je ne prétends pas qu’un permis de pêche constitue un profit à prendre en common law, car de nombreuses objections conceptuelles s’opposeraient à pareille qualification. Notre examen se limite aux définitions élargies de la notion de « bien personnel » dans le contexte d’une loi visant à faciliter l’obtention de financement et à protéger les créanciers. À mon avis, l’octroi par le ministre des Pêches et des Océans d’un permis assorti d’un intérêt propriétaire semblable à celui que nous venons de décrire répond à la définition énoncée dans la *PPSA*.

[52] À cet égard, l’enregistrement inclut donc valablement le permis de pêche visé au par. 7(1) et, comme aucun autre moyen de défense fondé sur la *PPSA* n’a été invoqué, la banque intimée est en droit d’exercer les recours qui y sont prévus.

#### V. Dispositif

[53] Pour ces motifs, je suis d’avis de confirmer le résultat des décisions des juridictions inférieures et de rejeter le pourvoi avec dépens devant notre Cour en faveur des intimées.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs des appelants : Nickerson Jacquard, Yarmouth.*

*Procureurs des intimées : Wickwire Holm, Halifax.*

*Procureur de l’intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Toronto.*

*Procureurs des intervenants l’Association des producteurs de fruits de mer de la Nouvelle-Écosse, le Conseil des allocations aux entreprises*

*BC Seafood Alliance, the Canadian Association of Prawn Producers and the Fisheries Council of Canada: Stewart McKelvey, Halifax.*

*d'exploitation du poisson de fond, BC Seafood Alliance, l'Association canadienne des producteurs de crevettes et le Conseil canadien des pêches : Stewart McKelvey, Halifax.*