

**C-308**

First Session, Forty-first Parliament,  
60 Elizabeth II, 2011

**HOUSE OF COMMONS OF CANADA**

**BILL C-308**

An Act respecting a Commission of Inquiry into the development and implementation of a national fishery rebuilding strategy for fish stocks off the coast of Newfoundland and Labrador

---

FIRST READING, OCTOBER 3, 2011

---

MR. CLEARY

**C-308**

Première session, quarante et unième législature,  
60 Elizabeth II, 2011

**CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA**

**PROJET DE LOI C-308**

Loi concernant l'établissement d'une commission d'enquête sur l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie nationale de redressement des pêches visant les stocks de poissons au large des côtes de Terre-Neuve-et-Labrador

---

PREMIÈRE LECTURE LE 3 OCTOBRE 2011

---

M. CLEARY

## SUMMARY

This enactment mandates the Governor in Council to establish a Commission of Inquiry to study the development and implementation of a rebuilding strategy for fish stocks off the coast of Newfoundland and Labrador.

## SOMMAIRE

Le texte enjoint au gouverneur en conseil d'établir une commission d'enquête ayant pour mandat de se pencher sur l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie nationale de redressement des pêches visant les stocks de poissons au large des côtes de Terre-Neuve-et-Labrador.

HOUSE OF COMMONS OF CANADA

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

## BILL C-308

## PROJET DE LOI C-308

An Act respecting a Commission of Inquiry into the development and implementation of a national fishery rebuilding strategy for fish stocks off the coast of Newfoundland and Labrador

Loi concernant l'établissement d'une commission d'enquête sur l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie nationale de redressement des pêches visant les stocks de poissons au large des côtes de Terre-Neuve-et-Labrador

Preamble

Whereas there has been virtually no recovery of fish stocks such as cod and flounder since fishing moratoria were first introduced in the early 1990s, leading to a loss of population in rural Newfoundland and Labrador of more than 80,000 people;

Whereas the decline in fish stocks has been attributed to the interplay of a wide range of factors, including inaccurate scientific data and projections, under-reporting of catches, over-fishing, environmental changes, and fisheries management at the federal, provincial, and Northwest Atlantic Fisheries Organization level;

Whereas there has been no organized effort to rebuild the fisheries and restore the economic base of rural Newfoundland and Labrador;

Whereas the Northwest Atlantic Fisheries Organization has failed to rebuild migratory fish stocks;

Whereas the fisheries are a renewable resource which can, with revitalized conservation and management practices, be rebuilt for the benefit of present and future generations and contribute towards the economic growth of rural Newfoundland and Labrador and all of Canada;

Attendu :

que les premiers moratoires sur la pêche imposés au début des années 1990 n'ayant eu pour ainsi dire aucune conséquence sur la reconstitution des stocks de poissons — comme la morue et la plie —, la population des régions rurales de Terre-Neuve-et-Labrador a chuté de plus de 80 000 habitants;

que le déclin des stocks de poissons est attribué à l'interaction de multiples facteurs, notamment l'inexactitude de données et projections scientifiques, la sous-déclaration des captures, la surpêche, les changements environnementaux et la gestion des pêches au niveau du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest;

qu'il n'y a eu aucun effort concerté visant à redresser les pêches et à restaurer le fondement économique des régions rurales de Terre-Neuve-et-Labrador;

que l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest n'a pas réussi à reconstituer les stocks de poissons migrateurs;

que les pêches constituent une ressource renouvelable qui peut, grâce à des pratiques revigorées de conservation et de gestion, être

Préambule

Whereas the allocation of financial resources to fisheries science and fisheries management has been reduced over time;

Whereas the fishing industry of Newfoundland and Labrador has lost diversity and is now more precariously dependent upon fewer and waning species such as shellfish and pelagics, following the failure of the fish stock to recover;

And whereas Canadians are aware of the fragility and unpredictability of the fisheries as a resource, and it is in their interest to take all feasible steps to identify the reasons for the decline and the long-term prospects for the fish stock in order to determine whether changes need to be made to fisheries management policies, practices and procedures, and to establish a Commission of Inquiry to investigate this matter;

Now, therefore, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

rétablie pour le bénéfice des générations présentes et futures et contribuer à la croissance économique des régions rurales de Terre-Neuve-et-Labrador et de tout le Canada;

que le financement de la science halieutique et de la gestion des pêches a été réduit au fil des ans;

que, à la suite de l'échec de la reconstitution des stocks de poissons, l'industrie de la pêche de Terre-Neuve-et-Labrador a perdu en diversité et dépend maintenant de façon plus précaire d'un petit nombre d'espèces en déclin, telles que les mollusques, les crustacés et les poissons pélagiques;

que la population canadienne est au fait de la fragilité et de l'imprévisibilité de la ressource halieutique et qu'il est dans l'intérêt des Canadiens que soient prises toutes les mesures possibles pour cerner les causes du déclin des stocks de poissons et d'en établir les perspectives à long terme afin, d'une part, de déterminer si les politiques, pratiques et procédures en matière de gestion des pêches doivent être revues et, d'autre part, de créer une commission d'enquête chargée de se pencher sur la question,

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

#### SHORT TITLE

Short Title

1. This Act may be cited as the *Newfoundland and Labrador Fishery Rebuilding Act*.

#### TITRE ABRÉGÉ

1. *Loi sur le redressement des pêches à Terre-Neuve-et-Labrador*.

Titre abrégé

#### INTERPRETATION

Definitions

2. The definitions in this section apply in this Act.

#### DÉFINITIONS

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

Définitions

“Department”  
« ministère »

“Department” means the Department of Fisheries and Oceans.

« ministère » Le ministère des Pêches et des Océans.

« ministère »  
“Department”

“fish stock”  
« stock de poissons »

“fish stock” means the Canadian Atlantic commercial fish stock off the coast of Newfoundland and Labrador.

« stock de poissons » Le stock de poissons servant à la pêche commerciale canadienne dans l'Atlantique au large des côtes de Terre-Neuve-et-Labrador.

« stock de poissons »  
“fish stock”

40

## COMMISSION OF INQUIRY

## COMMISSION D'ENQUÊTE

Establishment of  
Commission of  
Inquiry

3. The Governor in Council must, within 90 days after this Act receives royal assent, establish a commission under Part I of the *Inquiries Act* and under the Great Seal of Canada to conduct an inquiry — following the collapse and failure to recover of the fish stocks — into the development and implementation of a national fishery rebuilding strategy for these fish stocks, the sustainability of all species of fish and the health of the ecosystem which supports fishery.

3. Dans les quatre-vingt-dix jours suivant la sanction de la présente loi, le gouverneur en conseil constitue, en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, une commission revêtue du grand sceau du Canada, chargée de mener une enquête — après l'effondrement des stocks de poissons et l'échec de leur reconstitution — relative à l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie nationale sur le redressement des pêches visant les stocks de poissons, à la viabilité de toutes les espèces de poissons et à la santé de l'écosystème qui soutient les pêches.

Constitution  
d'une  
commission  
d'enquêteAppointment of  
Commissioners

4. (1) The Governor in Council must appoint a panel of three persons who have expertise in fisheries and management of fisheries as Commissioners to conduct the inquiry.

4. (1) Le gouverneur en conseil nomme à titre de commissaires trois personnes qui possèdent une expertise dans le domaine de la pêche et de la gestion des pêches.

Nomination des  
commissairesPowers of the  
Commissioners

(2) The Governor in Council must provide the Commissioners with relevant authority to summon witnesses to give evidence and produce documents and to generally carry out the terms of reference of the Commission of Inquiry referred to in section 5.

(2) Le gouverneur en conseil confère aux commissaires les pouvoirs nécessaires pour assigner des témoins et leur enjoindre de témoigner et de produire des documents de même que pour exécuter le mandat de la commission d'enquête énoncé à l'article 5.

Attributions des  
commissairesTERMS OF REFERENCE OF THE  
COMMISSION OF INQUIRYMANDAT DE LA COMMISSION  
D'ENQUÊTETerms of  
reference

5. The Governor in Council must provide terms of reference for the Commission of Inquiry requiring the Commissioners

5. Le gouverneur en conseil précise le mandat de la commission d'enquête et ordonne aux commissaires :

Mandat

(a) to conduct the inquiry without seeking to find fault on the part of any individual, community or organization, and with the overall aim of respecting conservation, rebuilding and sustainability of all fish stock and encouraging broad cooperation among stakeholders;

a) de mener l'enquête en se gardant de jeter le blâme sur quelque individu, communauté ou organisation que ce soit, l'objectif étant de conserver et de reconstituer tous les stocks de poissons et d'en assurer la viabilité, de même que de favoriser une grande coopération entre les parties intéressées;

(b) to take into consideration the policies and practices of the Department with respect to the fish stock, including the Department's scientific advice, fisheries policies and programs, risk management strategies, allocation of departmental resources, and fisheries management practices and procedures, including monitoring and counting of stocks, forecasting and enforcement;

b) de prendre en considération les politiques et pratiques du ministère relatives aux stocks de poissons, notamment ses avis scientifiques, ses politiques et ses programmes sur les pêches, ses stratégies de gestion du risque, la répartition de ses ressources ainsi que ses pratiques et procédures en matière de gestion des pêches, notamment la surveillance et le dénombrement des stocks, l'établissement des prévisions et l'application de la loi;

(c) to make independent findings of fact regarding

- (i) management policies and practices for domestic fisheries,
- (ii) alternative approaches to management of stocks straddling the 200 mile limit with a view to maximizing the management authority of Canada as a coastal state, 5
- (iii) the adequacy of scientific research into fish stock and conservation, including the funding of scientific research programs,
- (iv) public engagement, provincial and 10 community participation and transparency to allow for public participation in management decisions and processes, and
- (v) the maximization of benefits for present and future generations; and 15
- (d) to develop recommendations for rebuilding and improving the future sustainability of the fish stock, including, as required, any changes to the Department's policies, practices and procedures in relation to the 20 management of fisheries, and to make specific recommendations on the following matters:
- (i) management of domestic and trans-boundary stocks, 25
- (ii) the emphasis on fisheries science, conservation principles in fisheries management, and the independence of fisheries science research,
- (iii) transparency to allow for public 30 participation in fisheries management, including participation by the provincial government, industry stakeholders and communities,
- (iv) ways and means to maximize the 35 value and distribution of the economic benefits from the resource for the benefit of present and future generations,
- (v) custodial management of the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish 40 Cap—or other management options—to rebuild straddling fish stocks within and outside Canada's exclusive economic zone,
- c) de tirer des conclusions de fait impartiales sur les questions suivantes :
- (i) les politiques et pratiques de gestion concernant les pêches intérieures,
- (ii) les méthodes alternatives de gestion 5 des stocks chevauchant la limite de deux cents milles, en ayant pour but de maximiser le pouvoir de gestion du Canada à titre d'État côtier,
- (iii) le caractère adéquat de la recherche 10 scientifique sur les stocks de poissons et leur conservation, notamment le financement des programmes de recherche scientifique,
- (iv) l'intérêt du public, la participation de 15 la province et des collectivités ainsi que la transparence, dans le but de permettre au public de participer aux décisions et processus de gestion,
- (v) l'optimisation des bénéfices pour les 20 générations présentes et futures;
- d) de formuler des recommandations visant à reconstituer les stocks de poissons et à améliorer la viabilité future, y compris, s'il y a lieu, toute modification aux politiques, 25 pratiques et procédures du ministère en matière de gestion des pêches, ainsi que des recommandations spécifiques sur les questions suivantes :
- (i) la gestion des stocks intérieurs et 30 transfrontaliers,
- (ii) l'importance accordée à la science halieutique, aux principes de conservation dans la gestion des pêches et à l'indépendance de la recherche scientifique halieu- 35 tique,
- (iii) la transparence permettant la participation du public à la gestion des pêches, notamment la participation du gouvernement provincial, des parties intéressées de 40 l'industrie de la pêche et des collectivités,
- (iv) les façons d'optimiser la valeur et la répartition des avantages économiques issus de la ressource pour le bénéfice des générations présentes et futures, 45

- (vi) required changes in existing fisheries management processes, including the potential for establishing a quasi-judicial management board,
- (vii) the roles of the provincial government, fishing industry stakeholders, fisheries scientists, sub-provincial regional authorities and the general public, 5
- (viii) the need for intervenor funding for community groups who wish to participate in and contribute to decisions, 10
- (ix) the need for a public advocate to represent the general public in management decisions,
- (x) the adequacy of the financial resources allocated to fisheries management and fisheries science, 15
- (xi) the criteria used in making access and allocation decisions, including the role of the adjacency principle, 20
- (xii) the condition and adequacy of surveillance and enforcement vessels,
- (xiii) a regulatory system which allows for public hearings and devolution of authority on a regional basis, 25
- (xiv) the need for changes in corporate structure to improve the branding and marketing of Newfoundland and Labrador fish products, and
- (xv) a review of the existing regulatory system with a view to ensuring that it supports the principle of maximizing benefits to Newfoundland and Labrador. 30
- (v) la gestion de la garde du nez et de la queue du Grand banc ainsi que du Bonnet flamand—ou d'autres options de gestion—visant à reconstituer les stocks de poissons chevauchants tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone exclusive économique du Canada, 5
- (vi) les changements devant être apportés aux processus de gestion des pêches actuels, notamment la possibilité d'établir un conseil de gestion quasi judiciaire,
- (vii) les responsabilités du gouvernement provincial, des parties intéressées de l'industrie de la pêche, des scientifiques halieutiques, des autorités des régions infraprovinciales et du grand public, 15
- (viii) la nécessité d'allouer de l'aide financière aux groupes communautaires qui désirent intervenir en participant et contribuant aux décisions, 20
- (ix) le besoin de nommer un défenseur du bien public chargé de représenter le grand public dans les décisions de gestion,
- (x) le caractère suffisant des ressources financières attribuées à la gestion des pêches et à la science halieutique, 25
- (xi) les critères servant à la prise de décision en matière d'accès et d'attribution, notamment le rôle du principe de contiguïté, 30
- (xii) la condition et l'efficacité des navires de surveillance et des navires patrouilleurs,
- (xiii) un système de réglementation prévoyant la tenue d'audiences publiques et la délégation de pouvoirs à l'échelle régionale, 35
- (xiv) le besoin d'apporter des changements à la structure organisationnelle afin d'améliorer l'image de marque et la commercialisation des produits halieutiques de Terre-Neuve-et-Labrador, 40
- (xv) l'examen du système de réglementation actuel afin de vérifier qu'il soutient le principe d'optimisation des avantages pour Terre-Neuve-et-Labrador. 45

Authorizations

**6.** In the terms of reference, the Governor in Council must also authorize the Commissioners to

(a) consider findings of previous examinations, investigations or reports that they deem relevant to the inquiry, and to give them any weight, including accepting them as conclusive;

(b) supplement those previous examinations, investigations or reports with their own investigation, and to consider the Government's response to previous recommendations;

(c) rent any space and facilities that may be required for the purposes of the inquiry, in accordance with Treasury Board policies;

(d) adopt any procedures and methods that they may consider expedient for the proper conduct of the inquiry, to sit at any times and in any places in Canada that they decide to conduct consultations in relation to the inquiry as they see fit;

(e) engage the services of any staff, experts and other persons referred to in section 11 of the *Inquiries Act*, at rates of remuneration and reimbursement as approved by the Treasury Board;

(f) grant, to any person who satisfies them that they have a substantial and direct interest in the subject matter of the inquiry, an opportunity for appropriate participation in the inquiry and grant funding to ensure the participation of that person if the Commissioners are of the view that the person would not otherwise be able to participate;

(g) to ensure, in respect of any portion of the inquiry conducted in public, that members of the public can, simultaneously in both official languages, communicate with and obtain services from the Commission of Inquiry, including any transcripts of proceedings that have been made available to the public;

(h) follow established security procedures, including the requirements of the *Policy on Government Security*, with respect to persons

**6.** Le gouverneur en conseil autorise en outre les commissaires, dans le cadre du mandat :

a) à tenir compte des conclusions énoncées à la suite de tout autre examen, étude ou rapport antérieurs jugés pertinents, à en apprécier la valeur et à les déclarer concluantes;

b) à compléter ces examens, études et rapports avec leur propre étude, en considérant la suite donnée par le gouvernement aux recommandations antérieures;

c) à louer les locaux et installations nécessaires à l'enquête, en conformité avec les politiques du Conseil du Trésor;

d) à adopter les procédures et les méthodes qui leur paraissent indiquées pour la conduite efficace et régulière de l'enquête, à siéger aux moments et aux endroits au Canada qu'ils jugent opportuns et à mener les consultations relatives à l'enquête qu'ils estiment indiquées;

e) à retenir les services du personnel, des experts et des autres personnes visées à l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes* et à leur verser la rémunération et les indemnités approuvées par le Conseil du Trésor;

f) à donner à toute personne qui les convainc qu'elle a un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête la possibilité d'y participer de façon utile et à accorder à cette personne une indemnité visant à assurer sa participation s'ils sont d'avis qu'elle ne pourrait pas y participer autrement;

g) à veiller, à l'égard de toute partie de l'enquête tenue en public, à ce que le public puisse communiquer avec la commission d'enquête et obtenir ses services simultanément dans les deux langues officielles, y compris les transcriptions des audiences si celles-ci sont mises à la disposition du public;

h) à respecter la procédure en matière de sécurité, notamment les exigences prévues par la *Politique sur la sécurité du gouvernement*, à l'égard des personnes dont les services sont retenus en vertu de l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes* et du traitement de l'information à toutes les étapes de l'enquête;

Autorisations

engaged under section 11 of the *Inquiries Act* and the handling of information at all stages of the inquiry; and

(i) perform their duties without expressing any conclusion or recommendation regarding the civil or criminal liability of any person or organization.

i) à exercer leurs fonctions en évitant de formuler toute conclusion ou recommandation à l'égard de la responsabilité civile ou criminelle de personnes ou d'organisations.

#### REPORTS TO PARLIAMENT

Interim report

7. (1) In the terms of reference, the Governor in Council must direct the Commissioners to submit, within eight months after this Act receives royal assent and simultaneously in both official languages, an interim report to the Speakers of both Houses, who must cause the report to be tabled in the Senate and the House of Commons respectively. The report must set out the Commissioners' preliminary views on, and assessment of, any previous examinations, investigations or reports that they deemed relevant to the inquiry and the Government's responses to those examinations, investigations and reports.

Reports

(2) The governor in Council must, in the terms of reference, direct the Commissioners to submit, following the tabling of the interim report and within two years after this Act receives royal assent, one or more reports, simultaneously in both official languages, to the Speakers of both Houses, who must cause the reports to be tabled in the Senate and the House of Commons respectively. These reports must set out the conclusions of the Commission of Inquiry and contain any recommendations the Commissioner deems appropriate.

#### RAPPORTS AU PARLEMENT

7. (1) Le gouverneur en conseil ordonne aux commissaires, dans le cadre du mandat, de présenter, dans les huit mois suivant la sanction de la présente loi et simultanément dans les deux langues officielles, un rapport provisoire au président du Sénat et à celui de la Chambre des communes, qui le font déposer devant leur chambre respective. Ce rapport fait état de leurs observations préliminaires sur les examens, études et rapports antérieurs qu'ils ont jugés pertinents, de leur appréciation de ceux-ci et de la suite que leur a donnée le gouvernement.

(2) Le gouverneur en conseil ordonne aux commissaires, dans le cadre du mandat, de présenter, après le dépôt du rapport provisoire et au plus tard deux ans après la sanction de la présente loi, un ou plusieurs rapports, simultanément dans les deux langues officielles, au président du Sénat et à celui de la Chambre des communes, qui les font déposer devant leur chambre respective. Ces rapports font état des conclusions de la commission d'enquête et formulent les recommandations indiquées.

5 Rapport provisoire

Rapports