

Date : 20080422

Dossier : T-895-07

Référence : 2008 CF 519

ENTRE :

**ASSOCIATION DES CRABIERS ACADIENS INC.,
une corporation dûment constituée en vertu des lois
du Nouveau-Brunswick, JEAN-GILLES CHIASSON,
en son nom personnel et *ès qualités* de président de
l'Association des crabiers acadiens inc.,
ASSOCIATION DES CRABIERS GASPÉSIENS INC.,
une association personnifiée immatriculée selon les lois
du Québec, MARC COUTURE, en son nom personnel
et *ès qualités* d'administrateur de l'Association des crabiers
gaspésiens inc., ASSOCIATION DES CRABIERS DE LA BAIE,
une association non personnifiée immatriculée selon les lois
du Québec, DANIEL DESBOIS, en son nom personnel
et *ès qualités* d'administrateur de l'Association des crabiers de la Baie,
et ROBERT F. HACHÉ**

demandeurs

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE PROTONOTAIRE MORNEAU

[1] La Cour est saisie en l'espèce d'une requête des demanderesses en vertu, premièrement, du paragraphe 18.4(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, telle que

modifiée (la Loi) aux fins que cette Cour ordonne que la demande de contrôle judiciaire entreprise dans le présent dossier (la Demande) soit instruite dorénavant comme s'il s'agissait d'une action.

[2] Si cette Cour accepte ce premier remède, les demanderesses, dans un deuxième temps, demandent en vertu de l'alinéa 105a) des *Règles des Cours fédérales* (les règles) à ce que la Demande soit réunie avec le dossier de Cour T-1271-07 où une action en dommages et intérêts fut entreprise le 11 juillet 2007 contre la couronne fédérale.

[3] Une prorogation du délai de la règle 309 pour la production du dossier des demanderesses sous cette règle est enfin recherchée si la requête des demanderesses est autrement rejetée.

[4] Nous évaluerons ces remèdes dans l'ordre après avoir rappelé le contexte général sous-jacent à cette requête.

Contexte

[5] Les demanderesses sont constituées essentiellement de trois associations de pêcheurs traditionnels au crabe des neiges.

[6] La décision visée par la Demande entreprise le 24 mai 2007 est identifiée à cette dernière comme suit :

La présente demande de contrôle judiciaire concerne l'adoption, par le Ministre des Pêches et des Océans, (le « Ministre »), d'un plan de gestion de la pêche du crabe des neiges du sud du golfe (le « Plan », lequel fut publiquement annoncé le ou vers le 25 avril 2007. (...))

[7] Pour fins de compréhension, les aspects du Plan auxquels réfèrent les demanderesse touchent principalement la fermeture de zones de pêche et l'attribution de permis de pêche qui reflètent un maximum de prises alloué entre les pêcheurs traditionnels et des pêcheurs des Premières Nations et de flottilles dites non-traditionnelles.

[8] Les demanderesse recherchent essentiellement dans la Demande l'annulation de ces aspects du Plan en raison principalement que le Ministre aurait basé sa décision sur des motifs étrangers à la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, telle qu'amendée, et aurait ainsi excédé sa compétence.

[9] Suite au dépôt de la Demande en mai 2007, les demanderesse ont formulé une requête en vertu de la règle 318 afin d'obtenir du défendeur une vaste série de documents. Par décision datée du 27 juillet 2007, cette Cour a refusé cette requête puisque les documents recherchés n'étaient pas devant le Ministre lors de l'adoption du Plan et que cette même demande de transmission de documents était de la nature d'une recherche d'informations et de documents que l'on retrouve au stade interlocutoire d'une action et non lors d'une demande de contrôle judiciaire.

[10] Par suite de cette décision, qui ne fut pas portée en appel, les demanderesses ont déposé le 27 août 2007 sous la règle 306 un seul affidavit, soit l'affidavit détaillé de M. Robert Haché, un des demandeurs en l'espèce. Pour sa part, le défendeur a déposé en réponse le 12 octobre 2007 sous la règle 307 un affidavit détaillé de M. Rhéal Vienneau. Ce dernier se trouve à être le directeur régional de la gestion de la ressource de Pêches et Océans (région du Golfe).

[11] Monsieur Vienneau a fait l'objet d'un long interrogatoire sur affidavit le 23 novembre 2007. Lors de cet interrogatoire, les procureurs du défendeur se sont objectés, entre autres, à la production de documents additionnels.

[12] Le 17 janvier 2008, les demanderesses ont produit la requête à l'étude et soulève au paragraphe 3 de leur avis de requête que la conversion de la Demande en action est justifiée puisque :

(...) la preuve qu'entendent faire les demandeurs à l'appui de leurs prétentions n'est pas susceptible d'être faite par voie d'affidavit, et requiert que les demandeurs puissent avoir recours aux procédures de communication de documents et d'interrogatoires préalables prévues par les règles applicables aux actions;

[13] D'autre part, il faut savoir que le 11 juillet 2007, la quasi-totalité des demandeurs individuels au présent dossier se sont joints à d'autres demandeurs également membre d'associations de crabiers dans le cadre du dépôt d'une action en dommages et intérêts contre le défendeur (le dossier T-1271-07, ou, parfois, l'action en dommages).

[14] Dans le dossier T-1271-07, qui touche l'historique de la pêche au crabe des neiges y inclut le Plan, les demandeurs à ce dossier réclament des dommages et intérêts en raison de bris de contrats, faute dans l'exercice d'une charge publique, expropriation sans compensation, négligence dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, déclarations inexactes, enrichissement sans cause, et manquement à une obligation fiduciaire.

[15] Quant à l'avancement respectif du présent dossier T-895-07 et de l'action en dommages, il faut noter que la présente instance T-895-07 est à un stage assez avancé puisque les affidavits ont été déposés et les interrogatoires sur affidavits ont été entrepris. Par ailleurs, le dossier T-1271-07 n'en n'est qu'à ses tout premiers débuts. Cette instance T-1271-07 fait présentement l'objet d'une requête en radiation par le défendeur en raison de l'allégation centrale que les demandeurs n'ont pas procédé à faire invalider des décisions ministérielles avant d'entamer une cause d'action en dommages et intérêts. Cette requête en radiation reste à être entendue par un juge de cette Cour, et ce, vu l'ordonnance de cette Cour du 14 avril 2008.

Analyse

[16] J'entends rejeter la requête des demanderesses à l'égard de ses remèdes principaux, et ce, pour les motifs suivants.

[17] Le texte de l'article 18.4 de la Loi lui-même dispose que la possibilité de conversion que prévoit le paragraphe 18.4(2) est une exception à la règle générale du paragraphe 18.4(1) à l'effet qu'une demande doit procéder selon une procédure sommaire et expéditive.

[18] Cet article 18.4 se lit comme suit :

18.4 (1) Procédure sommaire d'audition - Sous réserve du paragraphe (2), la Cour fédérale statue à bref délai et selon une procédure sommaire sur les demandes et les renvois qui lui sont présentés dans le cadre des articles 18.1 à 18.3.

(2) Exception - Elle peut, si elle l'estime indiqué, ordonner qu'une demande de contrôle judiciaire soit instruite comme s'il s'agissait d'une action.

18.4 (1) Hearings in a summary way - Subject to subsection (2), an application or reference to the Federal Court under any of sections 18.1 to 18.3 shall be heard and determined without delay and in a summary way.

(2) Exception - The Federal Court may, if it considers it appropriate, direct that an application for judicial review be treated and proceeded with as an action.

[19] Bien que l'arrêt *Drapeau c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1995] A.C.F. no 536 établisse que dans certaines circonstances la Cour appelée à trancher une demande de conversion ne soit soumise à aucune limite quant aux facteurs à considérer en vertu du paragraphe 18.4(2) de la Loi, il m'appert que le paragraphe [1] des motifs de la majorité de la Cour d'appel fédérale dans cet arrêt *Drapeau* permet de déduire néanmoins que lorsqu'une partie, comme en l'espèce, soulève des contraintes de preuve, la décision de cette même Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Macinnis c. Canada*, [1994] 2 C.F. 464 (l'arrêt *Macinnis*) demeure la décision maîtresse applicable.

[20] En page 470 à 472 de cet arrêt *Macinnis*, la Cour rappelle les principes centraux suivants :

En général, c'est seulement lorsque les faits, de quelque nature qu'ils soient, ne peuvent pas être évalués ou établis avec satisfaction au moyen d'un affidavit que l'on devrait envisager d'utiliser le paragraphe 18.4(2) de la Loi. Il ne faudrait pas perdre de vue l'intention clairement exprimée par le Parlement, qu'il soit statué le plus tôt possible sur les demandes de contrôle judiciaire, avec toute la célérité possible, et le moins possible d'obstacles et de retards du type de ceux qu'il est fréquent de rencontrer dans les procès. On a des "motifs très clairs" d'avoir recours à ce paragraphe, pour utiliser les mots du juge Muldoon, lorsqu'il faut obtenir une preuve de vive voix soit pour évaluer l'attitude et la crédibilité des témoins ou pour permettre à la Cour de saisir l'ensemble de la preuve lorsqu'elle considère que l'affaire requiert tout l'appareillage d'un procès tenu en bonne et due forme⁷. L'arrêt rendu par la présente Cour dans l'affaire *Bayer AG et Miles Canada Inc. c. Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et Apotex Inc.*⁸, où le juge Mahoney, J.C.A. s'est montré jusqu'à un certain point en désaccord avec la décision rendue par le juge Rouleau dans la même affaire⁹, est un exemple récent de l'hésitation de la Cour à instruire une affaire par voie d'action plutôt qu'au moyen d'une demande.

Le juge Strayer, dans l'arrêt *Vancouver Island Peace Society*, et le juge Reed dans l'arrêt *Derrickson*, ont mentionné qu'il est important de se rappeler la vraie nature des questions auxquelles la Cour doit répondre dans une procédure de contrôle judiciaire, et de considérer la pertinence d'utiliser la preuve

It is, in general, only where facts of whatever nature cannot be satisfactorily established or weighed through affidavit evidence that consideration should be given to using subsection 18.4(2) of the Act. One should not lose sight of the clear intention of Parliament to have applications for judicial review determined whenever possible with as much speed and as little encumbrances and delays of the kind associated with trials as are possible. The "clearest of circumstances", to use the words of Muldoon J., where that subsection may be used, is where there is a need for *viva voce* evidence, either to assess demeanour and credibility of witnesses or to allow the Court to have a full grasp of the whole of the evidence whenever it feels the case cries out for the full panoply of a trial.⁷ The decision of this Court in *Bayer AG and Miles Canada Inc. v. Minister of National Health and Welfare and Apotex Inc.*⁸ where Mahoney J.A. to some extent commented adversely on a decision made by Rouleau J. in the same file,⁹ is a recent illustration of the reluctance of the Court to proceed by way of an action rather than by way of an application.

Strayer J. in *Vancouver Island Peace Society*, and Reed J. in *Derrickson* have indicated that it is important to remember the true nature of the questions to be answered by the Court in judicial review proceedings and to consider the adequacy of affidavit evidence for answering those questions. Thus, a judge would err in

déposée par affidavit pour répondre à ces questions. Par conséquent, un juge commettrait une erreur en acceptant qu'une partie puisse seulement présenter la preuve qu'elle veut au moyen d'un procès si cette preuve n'était pas liée aux questions très précises auxquelles la Cour doit répondre. La complexité, comme telle, des questions de faits ne saurait être prise en considération si les affidavits contradictoires des experts qui s'appuient sur ces faits se rapportent aux questions soumises au tribunal plutôt qu'aux questions soumises à la Cour. Par conséquent, supposer qu'on pourra mettre au jour une preuve cachée n'est pas une raison suffisante pour ordonner la tenue d'un procès¹⁰. Un juge peut être justifié de statuer autrement s'il a de bonnes raisons de croire qu'une telle preuve ne pourrait être mise au jour qu'au moyen d'un procès. Mais le vrai critère que le juge doit appliquer est de se demander si la preuve présentée au moyen d'affidavits sera suffisante, et non de se demander si la preuve qui pourrait être présentée au cours d'un procès pourrait être supérieure.

[Je souligne.]

⁷ Voir *Canadien Pacifique Ltée. c. Bande indienne de Matsqui*, [1993] 2 C.F. 641 (C.A.), aux p. 649 et 650; *Edwards c. Canada (Ministre de l'Agriculture)* (1992), 53 F.T.R. 265 (1re inst.), à la p. 267, le juge Pinard.

⁸ (25 octobre 1993), A-389-93, encore inédit.

accepting that a party could only introduce the evidence it wants by way of a trial if that evidence was not related to the narrow issues to be answered by the Court. The complexity of the factual issues would be, taken by itself, an irrelevant consideration if the conflicting expert affidavits on which they are based are related to the issues before the tribunal rather than issues before the Court. In the same vein, speculation that hidden evidence will come to light is not a basis for ordering a trial.¹⁰ A judge might be justified in holding otherwise if there were good grounds for believing that such evidence would only come to light in a trial, but the key test is whether the judge can see that affidavit evidence will be inadequate, not that trial evidence might be superior.

[Emphasis added.]

⁷ See *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1993] 2 F.C. 641 (C.A.), at pp. 649-650; *Edwards v. Canada (Minister of Agriculture)* (1992), 53 F.T.R. 265 (F.C.T.D.), at p. 267, Pinard J.

⁸ (25 October 1993), A-389-93, not yet reported.

⁹ [*Bayer AG et autre c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social) et autre*] (1993), 66 F.T.R. 137 (C.F. 1re inst.).

¹⁰ *Oduro c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, 9 décembre 1993, IMM-903-93 (C.F. 1re inst.), le juge McKeown, (encore inédit).

⁹ [Bayer AG et al. v. Canada (Minister of National Health and Welfare) et al.] (1993), 66 F.T.R. 137 (F.C.T.D.).

¹⁰ *Oduro v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, 9 December 1993, IMM-903-93 (F.C.T.D.), McKeown J. (not yet reported).

[21] De ces propos, et sans ignorer tout autre aspect pertinent, je pense que l'évaluation conjointe en l'espèce des trois critères ou facteurs suivants nous renseigne suffisamment pour disposer de la demande de conversion :

- 1 - La vraie nature des questions auxquelles la Cour doit répondre dans la Demande;
- 2 - La suffisance de l'évaluation de la preuve par affidavit;
- 3 - La nécessité d'évaluer l'attitude et la crédibilité des témoins.

[22] J'abonde dans le même sens que le défendeur pour soutenir qu'à l'audition de la Demande, la Cour devra décider si le Ministre en élaborant et en mettant en œuvre le Plan a agi conformément aux pouvoirs et aux obligations qui lui sont conférés par la *Loi sur les pêches* et s'il a exercé ses pouvoirs discrétionnaires sur des considérations appropriées et non étrangères à l'objet de cette loi.

[23] Ainsi, je suis d'accord pour soutenir que l'historique de la relation entre les parties, l'historique du développement de la pêche au crabe des neiges de même que la validité et l'existence d'ententes possibles entre les parties en 1990, 1997 et 2002 ne sont pas des aspects pertinents dans le cadre de la présente Demande. À tout le moins, ces éléments ne sont pas au cœur de la Demande. Les difficultés rencontrées par les demanderesses lors de l'interrogatoire de M. Vienneau à cet égard, y compris le motif que ce dernier n'avait pas une connaissance personnelle de certains faits, ne peuvent donc être des aspects militant en faveur de l'appareillage complet d'un procès.

[24] Quant aux aspects reliés plus directement au Plan sur lesquels il importe de revenir, encore ici, je ne vois pas que la dynamique entourant les affidavits des parties et l'interrogatoire de M. Vienneau doivent entraîner la conversion recherchée aux motifs d'insuffisance de la preuve par affidavits ou du besoin d'évaluer *viva voce* l'attitude et la crédibilité de témoins.

[25] Dans cet ordre d'idées, quant au retard d'ouverture de la pêche dans la zone 12, M. Vienneau a déclaré de façon suffisante ce qu'il en connaissait. Le fait que les demanderesses se soient vues refuser lors de cet interrogatoire la production d'un échange de correspondance possiblement pertinent à une note décisionnelle produite par le défendeur est là une situation qui pouvait se régler en temps opportun par une requête pour faire trancher une objection et non pas par une demande de conversion.

[26] Les demanderesses auraient pu également tenter de rechercher des pêcheurs de la zone 19 des affidavits à cet effet.

[27] Cette recherche d'affidavits aurait pu s'opérer également, entre autres, à l'égard de l'Union des pêcheurs maritimes (l'UPM) quant à la présence chez elle d'un plan de rationalisation de la pêche au homard ou quant à leur obligation de retourner directement au Ministre leurs étiquettes pour casiers à homard.

[28] Je pense que l'on ne peut tenir pour certain que ces démarches pour obtenir des affidavits auraient été couronnées par un échec. Du moins, un tel résultat aurait alors été clair.

[29] Quant aux allégations de mauvaise foi à l'égard du Ministre et soulevées par les demanderesses dans leurs représentations écrites à l'appui de la requête à l'étude, il est juste de noter à l'instar du défendeur que ni la Demande ni l'affidavit de M. Haché sous la règle 306 ne mentionnent cet aspect de façon claire et précise. On ne saurait donc ici retenir l'aspect de mauvaise foi pour tenter de faire appel à la décision de cette Cour dans l'arrêt *Jazz Air LP v. Toronto Port Authority*, [2006] F.C.J. No. 1053 (C.F. – prot), conf. par [2006] F.C.J. No. 1155 (C.F.)).

[30] Quant aux restrictions face au maillage, les précisions apportées par M. Vienneau lors de son interrogatoire sont suffisantes et les demanderesses sont maintenant à même de tenir l'argumentation qu'elles cherchent à faire valoir au paragraphe 50 de leurs représentations écrites.

[31] Ainsi, la Cour rejette la requête des demanderesses sous le paragraphe 18.4(2) de la Loi.

[32] Par ailleurs, relativement à la demande des demanderesses de réunir en vertu de l'alinéa 105a) des règles le présent dossier avec le dossier T-1271-07, la Cour n'aurait pas à trancher cette question puisqu'elle refuse la demande de conversion.

[33] Toutefois, même en l'évaluant formellement, la Cour rejette cette demande, et ce, pour les motifs que fait valoir le défendeur à la partie B de ses représentations écrites, et plus spécialement, sur la base des paragraphes 79 et 82 desdites représentations.

[34] Enfin, quant à la prorogation du délai de la règle 309, cette demande est accordée, le tout sans frais. Ainsi, les demanderesses devront signifier et déposer leur dossier de la règle 309 dans les trente (30) jours suivant une décision finale quant à la requête à l'étude. En ce sens, cette prorogation supplante et remplace celle similaire contenue à l'ordonnance de cette Cour du 7 janvier 2008.

« Richard Morneau »

Protonotaire

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-895-07

INTITULÉ : ASSOCIATION DES CRABIERS ACADIENS INC.,
une corporation dûment constituée en vertu des lois du
Nouveau-Brunswick,
JEAN-GILLES CHIASSON,
en son nom personnel et *ès qualités* de président de
l'Association des crabiers acadiens inc.,
ASSOCIATION DES CRABIERS GASPÉSIENS INC.,
une association personnifiée immatriculée selon les lois du
Québec,
MARC COUTURE, en son nom personnel et *ès qualités*
d'administrateur de l'Association des crabiers gaspésiens
inc.,
ASSOCIATION DES CRABIERS DE LA BAIE,
une association non personnifiée immatriculée selon les
lois du Québec,
DANIEL DESBOIS, en son nom personnel et *ès qualités*
d'administrateur de l'Association des crabiers de la Baie,
et ROBERT F. HACHÉ

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : 15 avril 2008

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LE PROTONOTAIRE MORNEAU

DATE DES MOTIFS : 22 avril 2008

COMPARUTIONS :

Bernard Jolin POUR LES DEMANDEURS

Ginette Mazerolle POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Heenan Blaikie POUR LES DEMANDEURS
Montréal (Québec)

John H. Sims, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Halifax (Nouvelle-Écosse)