

Date : 20090709

Dossier : 09-A-21

Référence : 2009 CAF 230

Présente : LA JUGE DESJARDINS

ENTRE :

ASSOCIATION DES CRABIERS ACADIENS INC.,
une corporation dûment constituée en vertu des lois
du Nouveau-Brunswick, **JOËL GIONET**, en son nom personnel
et ès qualité 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 qualité
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 qualité d' administrateur de l' Association
des crabiers de la Baie, et **ROBERT F. HACHÉ**

appelants

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Requête écrite décidée sans comparution des parties.

Ordonnance rendue à Ottawa (Ontario), le 9 juillet 2009.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE :

LA JUGE DESJARDINS

Date : 20090709

Dossier : 09-A-21

Référence : 2009 CAF 230

Présente : LA JUGE DESJARDINS

ENTRE :

ASSOCIATION DES CRABIERS ACADIENS INC.,
une corporation dûment constituée en vertu des lois
du Nouveau-Brunswick, **JOËL GIONET**, en son nom personnel
et ès qualité 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 qualité
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 qualité d'administrateur de l' Association
des crabiers de la Baie, et **ROBERT F. HACHÉ**

appelants

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

[1] La Cour est saisie d'une requête des appelants, présentée en vertu de la règle 369 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, (les Règles) visant à obtenir une prorogation de délai pour le dépôt d'un avis d'appel à l'encontre d'une décision rendue le 27 avril 2009 par le juge Sean J.

Harrington de la Cour fédérale. La requête vise également à obtenir une ordonnance permettant le dépôt de l'avis d'appel joint comme pièce F à l'affidavit de David Quesnel au soutien de la requête.

[2] Dans sa décision, le juge Harrington a rejeté la demande de transmission de documents formulée par les appelants selon les dispositions des articles 317 et 318 des Règles.

[3] Les appelants expliquent qu'en raison d'une erreur de calcul, le délai pour déposer l'avis d'appel du jugement *a quo* n'a pas été respecté.

[4] Ils allèguent que leur appel soulève des questions valables; qu'ils ont eu une intention constante de porter le jugement *a quo* en appel; que l'intimé ne subira aucun préjudice si l'ordonnance qu'ils sollicitent est rendue et; que l'ordonnance s'impose pour rendre justice aux parties.

[5] L'intimé conteste un seul point. Il prétend que les questions que les appelants veulent soumettre à la Cour d'appel fédérale ne sont pas des questions valables et que rien dans leur requête n'établit que cet appel puisse être bien fondé. L'intimé ne conteste pas qu'il puisse avoir des circonstances spéciales montrant ou expliquant pourquoi l'appel n'a pas été interjeté dans le délai imparti; que les appelants avaient l'intention d'interjeter l'appel avant l'expiration du délai d'appel; que le retard n'est pas excessif; que la prorogation du délai imparti pour interjeter appel ne causera aucun préjudice à Sa Majesté et; qu'il est dans l'intérêt de la justice d'accorder la prorogation du délai.

[6] Les critères qui doivent être rencontrés dans l'évaluation du bien-fondé d'une requête en prorogation de délai sont admis par les parties. Voir *La-Z-Boy Canada Ltd. c. Allan Morgan and Sons Ltd.*, 2004 CAF 368; *Pharmascience Inc. c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2003 CAF 333; *Karon Ressources Inc. c. Canada*, (1993) 71 F.T.R. 232, [1994] 1 C.T.C. 307; *Sim c. Canada*, 67 C.P.R. (3d) 334.

ANALYSE

[7] Les appelants n'ont pas à démontrer qu'ils auront gain de cause en appel. Ils doivent cependant démontrer qu'ils ont une question « valable » ou « défendable » (arguable case) à soumettre à la Cour d'appel. Le seuil à franchir n'est pas élevé.

[8] Les appelants ont déposé une demande de contrôle judiciaire visant l'annulation de la décision du ministre des Pêches et des Océans du Canada (le Ministre). Cette décision adopte et met en œuvre le plan de récolte de la crevette du golfe du Saint-Laurent (le Plan), lequel fut publiquement annoncé le ou vers le 4 avril 2008 et amendé le 25 avril 2008.

[9] Par le biais du Plan et de sa mise en œuvre, le Ministre fixe les paramètres en vertu desquels il entend exercer certains pouvoirs que lui confèrent la *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14 (la Loi) et le *Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53 (le Règlement). Ainsi, le Ministre informe les personnes intéressées qu'il entend, pour l'année 2008, assujettir l'émission des permis de pêche à la crevette pour la zone du golfe du Saint-Laurent (zones 8, 9, 10 et 12) en

fonction de certains paramètres. Il annonce également l'arrivée d'une formule de partage permanente de la ressource dès 2009.

[10] Les appelants contestent la compétence du Ministre pour ce faire.

[11] Ils prétendent notamment que le Ministre n'avait pas compétence ou a excédé sa compétence pour faire ainsi une répartition d'un total autorisé de capture (TAC). Ils affirment que l'adoption des aspects du Plan dont ils font mention est imputable à des motifs étrangers à l'objet de la Loi, du Règlement et du *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985*, DORS/86-21 et n'est aucunement justifié ou justifiable par la gestion et la surveillance judicieuse des pêches ou la conservation et la protection des ressources halieutiques. En fait, affirment-ils, l'adoption des aspects dont ils font mention est essentiellement imputable à des considérations d'ordre purement politique ou économique étrangères à la Loi et a pour principal objet de favoriser injustement et abusivement certains groupes de pêcheurs au détriment des autres. Ainsi, le Ministre a attribué une partie du TAC à des pêcheurs autres que les pêcheurs traditionnels de crevettes ainsi qu'à des regroupements de pêcheurs. De plus, il n'aurait pas compétence pour établir une formule de partage permanente de la ressource de 2009, telle qu'annoncée.

[12] La requête contient une demande de communication de documents ainsi formulée :

Les demandeurs demandent au Ministre de leur faire parvenir et d'envoyer au greffe une copie certifiée des documents suivants qui ne sont pas en leur possession, mais qui sont en la possession du Ministre ou du Procureur général du Canada :

1. Tous les documents, notes de services, mémorandums, messages électroniques, briefings, études (scientifiques ou autres), avis, communiqués et fiche d'information ayant trait à la conception, à l'élaboration et/ou à l'adoption du Plan et de l'amendement, de même que toute la correspondance provenant du et/ou adressée au Ministre, au sous-ministre, au sous-ministre adjoint – gestion des pêches, aux directeurs généraux et aux fonctionnaires des régions du Golfe et du Québec et/ou du Bureau national relativement à ces éléments.
2. Toutes les décisions, ordonnance, baux, permis et/ou licences accordés, renouvelés et/ou amendés, partiellement ou complètement, à la suite de l'adoption du Plan et/ou en fonction des paramètres établis dans le Plan.

[13] Le 23 mai 2008, l'intimé a transmis deux affidavits de certification de M. Barry Rashotte, directeur-général intérimaire de la ressource (les Affidavits de Barry Rashotte) ainsi qu'une copie certifiée de certains documents qui « étaient en la possession du [Ministre] lorsqu'il a pris la décision, annoncée le 25 avril 2008 ». Ces documents appelés les « Documents transmis », se limitent à :

- a) Un document intitulé « Memorandum for the Minister – 2008 Gulf shrimp annual harvesting plan ». Ce mémoire constitue un résumé de l'analyse réalisée par Michelle D'Auray, sous-ministre, et son équipe. Ce mémoire présente quatre (4) scénarios et identifie celui préconisé par le [Ministre];
- b) Un document intitulé « Gulf shrimp fishing areas ». Ce document est une carte des zones de pêche à la crevette dans le golfe du Saint-Laurent;
- c) Un document intitulé « Memorandum for the Minister – Temporary increase in gulf shrimp quota for Group B Temporary entrants ». Ce mémoire contient trois (3) brefs paragraphes, ayant été rédigés au plus tard le 20 avril 2008, indiquant qu'une décision

du [Ministre] a déjà été prise quant à l'augmentation du TAC. Il est à souligner que bien que l'amendement au TAC fut annoncé le 25 avril 2008, le Ministre a signé ce document le 28 avril 2008.

[14] L'intimé s'oppose à la transmission des documents demandés, autres que ceux fournis, pour les motifs suivants :

- (a) les documents demandés, autres que ceux fournis, ne sont pas pertinents aux décisions qui font l'objet de la demande en contrôle judiciaire;
- (b) les documents demandés, autres que ceux fournis, n'étaient pas dans la possession du Ministre lorsqu'il a pris les décisions qui font l'objet de la demande en contrôle judiciaire;
- (c) la demande de document constitue une demande générale similaire à une communication préalable dans une action.

[15] La règle 317(1) prescrit ce qui suit :

Toute partie peut demander la transmission des documents ou des éléments matériels pertinents quant à la demande, qu'elle n'a pas mais qui sont en la possession de l'office fédéral dont l'ordonnance fait l'objet de la demande, en signifiant à l'office une requête à cet effet puis en la déposant. La requête précise les documents ou les éléments matériels demandés.

A party may request material relevant to an application that is in the possession of a tribunal whose order is the subject of the application and not in the possession of the party by serving on the tribunal and filing a written request, identifying the material requested.

[Je souligne.]

[16] Dans *Access Information Agency Inc. c. Canada (Transports)*, 2007 CAF 224, [2007]

A.C.F. no 814, le juge Pelletier affirmait le principe de base applicable à l'interprétation de la règle 317 :

Il est de jurisprudence constante que la partie demanderesse a le droit de demander que lui soit transmis tout ce qui était devant le décideur (et que la demanderesse n'a pas en sa possession) lorsque la décision en cause a été prise : *1185740 Ontario Ltd. c. Canada (Ministre du Revenu national)*, [1999] A.C.F. no 1432 (C.A.F.).

[17] Le juge Pelletier citait à l'appui l'affaire *1185740 Ontario Ltd. c. Canada (Ministre du Revenu national)*, (1999) A.C.T. no. 1432 (C.A.F.) où le juge Sexton avait pris soin de préciser qu'en vertu de la décision de notre Cour dans l'affaire *Canada (Commission des droits de la personne) c. Pathak* (C.A.), [1995] 2 C.F. 455 (*Pathak*), seuls les documents qui étaient devant la Commission des droits de la personne devaient être produits. Les autres documents sur lesquels s'était appuyé l'enquêteur n'avaient pas à être produits sauf sur preuve que l'enquêteur avait mal résumé les faits (voir aussi *Terminaux Portuaires du Québec Inc. c. Canada (Conseil canadien des relations de travail)* (C.A.), [1993] A.C.F. no 421, 17 Admin. L.R. (2d) 16). Dans l'affaire *Ordre des architectes de l'Ontario c. Assn. of Architectural Technologists of Ontario*, 2002 CAF 218, [2002] A.C.F. no 813, paragraphe 30, le juge Evans, au nom de la Cour, écrivait pour sa part :

[...] les demandes de contrôle judiciaire sont normalement jugées sur la base des documents soumis au décideur administratif. Une preuve par affidavit est toutefois recevable sur des questions d'équité procédurale et de compétence. Le dépôt d'affidavits supplémentaires et le contre-interrogatoire sur ces derniers exigent l'autorisation de la Cour : *Règles de la Cour fédérale* (1998), article 312.

[18] Dans *Pathak*, le juge Pratte, au nom d'une majorité de la Cour, expliquait à la page 460 la notion de pertinence :

9. [...] Si les pièces ne sont pas pertinentes, le tribunal administratif n'est pas tenu de les produire.

10. Un document intéresse une demande de contrôle judiciaire s'il peut influencer sur la manière dont la Cour disposera de la demande. Comme la décision de la Cour ne portera que sur les motifs de contrôle invoqués par l'intimé, la pertinence des documents demandés doit nécessairement être établie en fonction des motifs de contrôle énoncés dans l'avis de requête introductive d'instance et l'affidavit produits par l'intimé.

[Je souligne.]

[19] Les appelants acceptent ces décisions comme en fait foi le paragraphe 3 des « Prétentions écrites des appelants en réponse au dossier de réponse de l'intimé ». Ils affirment cependant dans le même document :

6. Contrairement à une demande de contrôle visant la décision d'un tribunal judiciaire ou quasi-judiciaire, toutefois, il n'y a pas en l'espèce de dossier préconstitué sur lequel le décideur était tenu de faire exclusivement reposer sa décision, bien au contraire.

7. Dans le contexte de sa prise de décision, le Ministre des Pêches et Océans (le Ministre) n'est pas limité quant à la source des faits qu'il peut considérer, et tout indique que cette « décision » n'est en fait que l'approbation d'une proposition dont les paramètres ont été fixés par les fonctionnaires chargés d'élaborer celle-ci pour le compte du Ministre, et ce, sur la base d'informations qui n'ont pas été soumises au Ministre au moment de son approbation finale déjà.

8. Ainsi, rien ne permet d'affirmer que les documents que le défendeur a jusqu'à maintenant accepté de transmettre – c'est-à-dire les documents qui se trouvaient physiquement devant le Ministre au moment précis de sa prise de décision – constituent l'ensemble des documents que le Ministre a personnellement considérés ou dont il a pris connaissance dans le cadre de son processus décisionnel, et encore moins qu'il s'agit de l'ensemble des documents pertinents pour les fins du contrôle judiciaire.

9. Une autre précision s'impose. Certains tribunaux administratifs sont autorisés à fonder leurs décisions sur des rapports préparés pour eux par un enquêteur, comme c'était le cas dans l'affaire *Pathak*. Dans de tels cas, la loi créant le tribunal prévoit deux phases distinctes (une phase d'enquête et une phase décisionnelle), et prévoit que la décision du tribunal doit être fondée sur le rapport préparé par l'enquêteur lors de la première phase, et non directement sur les informations récoltées durant le cours de l'enquête ou sur les notes que l'enquêteur a pu prendre durant celle-ci. En conséquence, la jurisprudence refuse, règle générale, la transmission des documents relatifs à la phase d'enquête.
10. Dans un cas comme le présent, toutefois, il n'existe aucune distinction entre une phase d'« enquête » et une phase « décisionnelle ». L'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des mesures du plan de pêche constituent un processus décisionnel unique et ininterrompu qui est placé entièrement sous la responsabilité du Ministre mais que le Ministre ne peut évidemment réaliser seul. Ce processus requiert nécessairement la participation des fonctionnaires du [Ministre], lesquels sont chargés d'élaborer, au nom du Ministre, les mesures qui seront mises en œuvre par le biais du plan de pêche approuvé par le Ministre et des permis de pêche émis par celui-ci ou en son nom.

[Souligné par les appelants]

[20] Les appelants s'appuient particulièrement pour ce faire sur la décision du protonotaire Hargrave dans *Première Nations Deh Cho c. Canada (Ministre de l'environnement)*, [2005] A.C.F. no 474, paragraphe 17 (*Deh Cho*) et celle du juge Muldoon dans *Friends of the West Country Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, [1997] A.C.F. no 557, paragraphe 20 (*Friends of the West Country Assn.*).

[21] Dans ces deux décisions, l'on reconnaît qu'un nombre plus important de documents puissent être admis lorsqu'il n'y a pas une phase d'enquête qui précède la phase décisionnelle.

[22] Ainsi, le protonotaire Hargrave affirme au paragraphe 17 de l'affaire *Deh Cho* (précité) :

L'avocat des défendeurs estime redoutable la tâche consistant à rassembler tous les documents réclamés par les demandeurs. Toutefois, dans l'arrêt *Terminaux portuaires du Québec c. Canada*, (1993) 17 Admin. L.R. (2d), la Cour d'appel souligne, à la page 21, qu'une telle demande se limite aux documents qui se trouvent en la possession de l'office fédéral et à ceux qui existent déjà au moment de la demande : l'office fédéral n'est pas obligé de préparer autre chose que ce qu'il a déjà. Dans l'arrêt *Terminaux portuaires du Québec*, le juge Décary a poursuivi en soulignant, à la page 22, que l'office fédéral n'est pas tenu de produire quoi que ce soit que la partie réclamante est déjà censée avoir en mains. La Cour d'appel a apporté une autre restriction dans l'arrêt *Trans Quebec & Maritimes Pipeline c. Office national de l'énergie*, [1984] 2 C.F. 432, à la page 442, en précisant que la production de documents par un office fédéral ne doit pas se transformer en occasion de procéder à une enquête à l'aveuglette, de sorte que la production prévue par les dispositions régissant le contrôle judiciaire ne saurait aller jusqu'à permettre à la partie adverse d'exiger le contenu intégral du dossier de l'office fédéral de manière à le fouiller pour y déceler des motifs à l'appui d'une requête. Pour cette raison, la production se limite, comme la Cour l'a souligné dans l'arrêt *Pathak*, à ce qui est pertinent selon l'avis de requête introductif d'instance et l'affidavit déposé à l'appui ou, pour reprendre la formule employée par le juge Hugessen dans le jugement *Merck Frosst Canada Inc.* (précité), aux questions précisées par les affidavits déposés par les parties. Suivant ce critère, il peut y avoir un nombre considérable de documents, mais en pareil cas, il s'agira du résultat inévitable d'un processus qui ne comporte pas de phase d'enquête suivie d'une étape de prise de décision, mais où le ministre et ses assistants supervisent la procédure conduisant à la décision. J'abonde dans le sens de l'avocat des demandeurs lorsqu'il affirme que, dans un contexte moderne, le contrôle judiciaire peut porter sur des questions importantes ayant une vaste portée, de sorte que la taille du dossier n'est limitée que par la teneur des affidavits. La production réclamée dans l'avis de demande est assez précise. Les demandeurs réclament les documents qui existaient à chacune des étapes suivies par le ministre et par ses représentants et qui ont conduit à l'étape finale, la décision d'août 2004, ces documents étant les seuls documents pertinents que les demandeurs n'ont pas déclarés dans leurs longs affidavits.

[Je souligne.]

[23] Le juge Muldoon déclare au paragraphe 20 de l'affaire *Friends of the West Country Assn.*

(précité) :

[...]

Les intimés font valoir que l'espèce est semblable à un scénario qui pourrait se présenter devant la Commission des droits de la personne parce que le paragraphe 20(1) de la [Loi

canadienne sur l'évaluation environnementale] [LCEE] dispose comme suit : "L'autorité responsable prend l'une des mesures suivantes, après avoir pris en compte le rapport d'examen préalable et les observations reçues aux termes du paragraphe 18(3)". Cet argument doit être rejeté au vu du paragraphe 17(2) de la LCEE (reproduit ci-dessus) qui dispose qu'aucune des mesures prévues au paragraphe 20(1) ne peut être prise que si l'autorité responsable est convaincue que les attributions déléguées ont été exercées conformément à la LCEE. Il n'y a pas deux étapes distinctes, savoir l'enquête et la décision, parce que le paragraphe 17(2) de la LCEE oblige le ministre (ou toute autre autorité responsable) à assumer un rôle de supervision sur l'enquête, non pas une simple participation passive.

[Je souligne.]

[24] Les documents et la correspondance dont les appelants réclament la production sont reliés à la conception, à l'élaboration et/ou à l'adoption du Plan du Ministre et de l'amendement de ce Plan ainsi qu'aux pouvoirs détenus par le Ministre en vertu de la Loi et de ses Règlements.

[25] La question que soulèvent les appelants, à savoir si ce type de décision du Ministre peut amener, dans une demande de contrôle judiciaire, une application de la règle 317 qui tient compte d'un contexte plus élargi que celui de l'affaire *Pathak* (précité), est une question « valable » ou « défendable » (arguable case).

[26] J'accueille la requête des appelants et j'émetts l'ordonnance requise.

« Alice Desjardins »

j.c.a.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER :

09-A-21

INTITULÉ : ASSOCIATION DES CRABIERS ACADIENS INC., une corporation dûment constituée en vertu des lois du Nouveau-Brunswick, **JOËL GIONET**, en son nom personnel et ès qualité 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 qualité 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 qualité d'administrateur de l'Association des crabiers de la Baie, et **ROBERT F. HACHÉ**

REQUÊTE ÉCRITE DÉCIDÉE SANS COMPARUTION DES PARTIES

MOTIFS DE L'ORDONNANCE :

LA JUGE DESJARDINS

DATE DES MOTIFS :

Le 9 juillet 2009

OBSERVATIONS ÉCRITES :

Patrick Ferland

POUR LES APPELANTS

Jean-Robert Noiseux

POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Heenan Blaikie, s.e.n.c.r.l., srl
Montréal (Québec)

POUR LES APPELANTS

John H. Sims, c.r.
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)

POUR L'INTIMÉ