

Cour d'appel
fédérale



Federal Court
of Appeal

Date : 20111019

Dossier : A-85-11

Référence : 2011 CAF 291

**CORAM : LE JUGE EVANS
LA JUGE LAYDEN-STEVENSON
LE JUGE STRATAS**

ENTRE :

**DOUG KIMOTO, VIC AMOS et
WEST COAST TROLLERS (AREA G) ASSOCIATION, AU NOM DE TOUS LES
TITULAIRES DE PERMIS DE PÊCHE À LA TRAÎNE DANS LA ZONE G**

appelants

et

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA, GULF TROLLERS ASSOCIATION
(AREA H) ET AREA F TROLL ASSOCIATION**

intimés

Audience tenue à Vancouver (Colombie-Britannique), le 19 octobre 2011.

Jugement prononcé à l'audience à Vancouver (Colombie-Britannique), le 19 octobre 2011.

MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR :

LA JUGE LAYDEN-STEVENSON

Cour d'appel
fédérale



Federal Court
of Appeal

Date : 20111019

Dossier : A-85-11

Référence : 2011 CAF 291

**CORAM : LE JUGE EVANS
LA JUGE LAYDEN-STEVENSON
LE JUGE STRATAS**

ENTRE :

**DOUG KIMOTO, VIC AMOS et
WEST COAST TROLLERS (AREA G) ASSOCIATION, AU NOM DE TOUS LES
TITULAIRES DE PERMIS DE PÊCHE À LA TRAÎNE DANS LA ZONE G**

appelants

et

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA, GULF TROLLERS ASSOCIATION
(AREA H) ET AREA F TROLL ASSOCIATION**

intimés

MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR

(prononcés à l'audience à Vancouver (Colombie-Britannique), le 19 octobre 2011)

LA JUGE LAYDEN-STEVENSON

[1] La Cour statue sur l'appel interjeté d'une ordonnance par laquelle le juge Harrington de la Cour fédérale (le juge de première instance) a rejeté une demande de contrôle judiciaire d'une

décision du ministre des Pêches et des Océans (la ministre). Les motifs du juge de première instance sont publiés à 2011 CF 89.

[2] En appel, les appelants et l'intimé, le Procureur général, ont soumis des observations écrites et ont comparu à l'audience. Les autres intimés n'ont pas déposé d'observations et ils n'ont pas comparu à l'audience. Malgré les arguments détaillés exposés par l'avocat des appelants, M^c Harvey, nous sommes d'avis, pour les motifs qui suivent, que l'appel doit être rejeté.

[3] Le juge de première instance a relaté dans ses motifs les faits à l'origine de la demande de contrôle judiciaire. Brièvement, en 1985, reconnaissant la nécessité de conserver le saumon du Pacifique et de gérer la ressource de manière rationnelle, le Canada et les États-Unis ont signé le *Traité sur le saumon du Pacifique* (le Traité). Le chapitre 3 du Traité porte sur le saumon quinnat. Les modifications apportées au chapitre 3 qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2009 obligent notamment le Canada à réduire ses captures de saumon quinnat au large de la côte ouest de l'île de Vancouver et exigent que les États-Unis réduisent leurs captures de saumon au large des côtes de l'Alaska. Les modifications prévoient également que les États-Unis doivent verser 30 millions de dollars au Canada (le Fonds américain) dans le cadre d'un programme d'atténuation des impacts des activités de pêche en vue de réduire son effort de pêche commerciale à la traîne du saumon. Vu le présent procès et d'autres litiges en cours, la ministre a convenu de ne pas dépenser le Fonds américain tant qu'une ordonnance judiciaire ne l'obligera pas à le faire.

[4] La pêche à la traîne du saumon du Pacifique canadien comprend trois zones : les pêches assujetties à un régime de gestion fondé sur les stocks individuels (GFSI) dans le Déroit de Géorgie (la zone H), les pêches assujetties à un régime de gestion fondé sur l'abondance globale (GFAG), dans le nord de la Colombie-Britannique (la zone F), et les pêches GFAG pratiquées au large de la côte ouest de l'île de Vancouver (la zone G). La réduction des captures prévues par le Traité ne s'applique qu'à la zone G du Canada. La ministre a choisi de réaliser cette réduction en diminuant les contingents de pêche commerciale sans toucher aux contingents relatifs à la pêche sportive ou à la pêche pratiquée par les Premières nations.

[5] Une fois les modifications adoptées, le ministère des Pêches et Océans (le ministère) a consulté les intervenants canadiens au sujet de l'élaboration d'un programme d'atténuation et de l'utilisation du Fonds américain. Un comité consultatif intégré a été mis sur pied avec pour mandat de proposer diverses options au ministère. À l'issue de ses travaux, le comité consultatif a fait part au ministère des résultats de ses consultations. Le ministère a examiné les options proposées et un rapport a été soumis à la ministre. Le 9 décembre 2009, la ministre a arrêté les trois éléments clés du programme d'atténuation visant à réduire l'effort de pêche commerciale à la traîne du saumon. Le programme comprend les volets suivants :

- un programme de retrait volontaire permanent de permis pour les titulaires de permis de pêche à la traîne dans les zones F, G et H;
- un programme de 500 000 \$ destiné à appuyer le développement économique dans les collectivités de la côte ouest de l'île de Vancouver (zone G);
- un million de dollars pour étudier l'élaboration d'un nouveau cadre d'allocation du saumon.

[6] Les appelants ont introduit une instance en contrôle judiciaire de la décision du ministre dans laquelle ils ne contestaient que le volet du programme relatif au retrait volontaire applicable à chacune des zones de pêche. Les appelants soutenaient essentiellement que le Fonds américain devrait leur être versé et, à cette fin, ils ont également intenté un recours collectif devant la Cour fédérale. L'action a été suspendue en attendant qu'une décision définitive soit rendue au sujet de la demande de contrôle judiciaire. Comme nous l'avons déjà expliqué, le juge de première instance a rejeté la demande.

[7] Le juge de première instance a procédé au contrôle judiciaire de la décision de la ministre en appliquant la norme de la décision raisonnable. Nous sommes d'accord avec lui pour dire que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable.

[8] Les appelants affirment que la décision de la ministre n'est pas conforme au Traité et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, LRC 1985, ch. F-11 (la Loi) et qu'elle est par conséquent *ultra vires*. Nous ne sommes pas de cet avis. L'article 26 de la Loi dispose que tout paiement sur le Trésor est subordonné à l'autorisation du Parlement. L'article 21 prévoit, quant à lui, que les fonds visés par la définition de « fonds publics » à l'article 2 de la Loi et qui sont perçus en vertu d'un Traité peuvent être prélevés à une des fins particulières prévues par ce traité. En conséquence, si le programme proposé se rapporte à l'une des fins précisées dans le Traité, la Cour ne peut modifier la décision de la ministre que si elle déraisonnable.

[9] La thèse des appelants repose sur l'argument que le Fonds américain a été offert en contrepartie de la réduction des captures de saumon dans la zone G. Le fait que cette réduction a eu des effets négatifs sur la zone G n'est pas contesté. Il ne s'ensuit pas pour autant que le Traité doive être interprété de manière à remédier à ces effets. D'ailleurs, le libellé clair du Traité n'appuie pas l'interprétation des appelants. L'article 4 du Traité prévoit :

[TRADUCTION]

4. Les parties conviennent que les 30 millions de dollars américains que les États-Unis se sont engagés à fournir ainsi qu'il est prévu au paragraphe 3 seront mis à la disposition du Canada pour faciliter la mise en œuvre des dispositions du présent chapitre. En particulier, 15 millions de dollars américains seront versés au cours de chacun des exercices financiers des États-Unis compris entre 2009 et 2011, inclusivement, ou à une date antérieure (pour un total de 30 millions de dollars américains), étant entendu que :

a) la majeure partie de ces fonds sera utilisée par le Canada dans le cadre d'un programme d'atténuation des impacts des activités de pêche conçu, entre autres choses, pour réduire son effort de pêche commerciale à la traîne du saumon;

b) le Canada informera la Commission de la manière dont ces fonds seront utilisés au profit du programme d'atténuation des impacts dans les deux années qui suivront le versement des fonds.
[Non souligné dans l'original.]

[10] À première vue, le libellé de l'article 4 permet d'affecter les fonds américains à un programme d'atténuation des impacts de l'ensemble des activités de pêche. L'argent est mis à la disposition du Canada pour faciliter la mise en œuvre du chapitre 3 dans son ensemble. La réduction des captures dans la zone G n'est qu'une des composantes des dispositions relatives à la gestion des pêches et aux mesures financières prévues au chapitre 3. Fait significatif, le chapitre 3 ne prévoit nulle part que le Fonds américain doit être consacré à la réduction des captures dans la zone G ou être versé aux pêcheurs de la zone G. Au contraire, le Traité permet au Canada d'utiliser la majeure partie du Fonds américain pour réduire son effort de pêche

commerciale à la traîne du saumon. Cette pêche est exercée dans trois zones, à savoir les zones F, G et H.

[11] Bien que les appelants soutiennent énergiquement que la zone H ne tombe pas sous le coup du chapitre 3, ajoutant qu'elle n'a subi aucun impact, le paragraphe 13(4) du chapitre 3 prévoit clairement l'assujettissement des pêches GFSI. La zone H est une zone de pêche GFSI. Il ressort par ailleurs des éléments de preuve dont disposait la ministre que la zone H a subi des impacts ou pourrait en subir au cours de la durée de vie du Traité (voir le dossier d'appel, volume 4, aux pages 1254 à 1264). Ces éléments de preuve confirment que la ministre a pris une décision raisonnable en affectant certaines parties des fonds américains aux pêcheurs des autres zones que la zone G. Comme le saumon quinnat peut de nouveau être pêché dans la zone H, il était raisonnable de la part de la ministre d'intervenir en amont en ce qui concerne ces obligations en matière de conservation.

[12] Les appelants soutiennent que, même si le Traité permet d'utiliser les Fonds américains dans le cadre d'un programme d'atténuation applicable à l'ensemble des pêches, ils sont titulaires d'un droit de propriété sur le poisson qui ne pourra ainsi plus être pêché. Ils affirment que le programme se traduit dans les faits par une expropriation et qu'une telle mesure doit être expressément autorisée par la Loi. À l'appui de leur argument, ils invoquent l'arrêt *Saulnier c. Banque Royale du Canada*, 2008 CSC 58, [2008] 3 R.C.S. 166 (*Saulnier*). À notre avis, cet argument est mal fondé. La thèse des appelants va directement à l'encontre du principe suivant lequel les pêches sont le bien commun de tous, un principe profondément enraciné dans le droit canadien. Par ailleurs, l'arrêt *Saulnier* n'appuie pas l'argument des appelants. L'affaire *Saulnier*

portait sur la question de savoir si un permis de pêche pouvait répondre à la définition du mot « bien » prévue par la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. 1985, ch. B-3 et du mot « property » prévue par la *Nova Scotia Personal Property Security Act*, S.N.S. 1995-96, ch. 13. En répondant par l'affirmative à cette question, le juge Binnie a bien pris soin de préciser que la conclusion qu'un permis de pêche constituait un « bien » n'avait pas pour effet d'élargir la portée du droit du titulaire du permis au sens de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14 au-delà des fins limitées prévues par la Loi dans le contexte de l'affaire dont la Cour était saisie. En conséquence, ce volet de l'argument des appelants échoue.

[13] La ministre a la tâche colossale de gérer, de développer et de conserver les pêches, lesquelles constituent une ressource qui appartient à l'ensemble de la population canadienne. Les décisions relatives à la conservation et à la gestion de la ressource doivent nécessairement viser à trouver un équilibre entre des intérêts divergents. En l'espèce, la ministre s'est informée des options qui s'offraient à elle — et elles étaient nombreuses — en menant des consultations poussées auprès des divers intervenants. Elle a finalement décidé d'affecter l'essentiel du Fonds américain à un programme de retrait volontaire permanent de permis. Il s'agissait d'une décision hautement discrétionnaire axée sur les faits et sur des considérations de principe. À notre avis, les motifs de la décision de la ministre étaient suffisamment transparents et intelligibles et la décision elle-même appartenait aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 47).

[14] Les appelants affirment également que le programme n'est pas visé par le Traité, étant donné que la réduction des captures autorisées n'aura pas pour effet de réduire l'« effort de pêche ». Ce volet de leur argument échoue également en raison de la norme de contrôle empreinte de déférence que nous devons appliquer. Les appelants soutiennent essentiellement que la ministre a eu tort de conclure que la réduction du nombre de permis de pêche aurait pour effet de réduire l'effort de pêche en limitant le nombre de bateaux autorisés à pêcher. Dans l'arrêt *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12, au paragraphe 37, la Cour suprême déclare en effet :

Les permis sont un outil dans l'arsenal de pouvoirs que la Loi sur les pêches confère au Ministre pour gérer les pêches. Ils permettent de restreindre l'accès à la pêche commerciale, de limiter le nombre de pêcheurs et de navires et d'imposer des restrictions quant aux engins de pêche utilisés et à d'autres aspects de la pêche commerciale

[15] Il était raisonnablement loisible à la ministre de conclure, eu égard aux circonstances, que le volet relatif à la réduction du nombre de permis de pêche aurait pour effet de réduire l'effort de pêche. Les appelants n'ont pas réussi à prouver le contraire.

[16] En ce qui concerne l'argument que le Traité équivaut à une vente illicite des ressources de pêche, le juge de première instance a établi à juste titre une distinction entre les faits de l'espèce et ceux de l'affaire *Larocque c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, 2006 CAF 237, 270 D.L.R. (4th) 552 (*Larocque*). Le raisonnement suivi dans l'arrêt *Larocque* ne s'applique pas aux faits de la présente affaire. Le programme qui nous intéresse en l'espèce vise la conservation et ne fait pas intervenir des tiers fournisseurs de services. De plus, des obligations réciproques sont imposées aux États-Unis en matière de conservation aux termes de

l'alinéa 9a) du Traité. Il n'est pas question de vente des ressources de pêche comme dans l'affaire *Larocque*.

[17] Compte tenu du fait que les appelants ont admis que leurs arguments sur l'enrichissement sans cause et la restitution n'avaient été formulés qu'en vue de fournir un contexte et non comme un moyen d'appel, il n'est donc pas nécessaire de s'étendre davantage sur le sujet.

[18] Comme ce qui précède est suffisant pour trancher la présente affaire, il n'est pas nécessaire d'aborder les autres arguments invoqués par les appelants ou les moyens subsidiaires formulés par l'intimé pour confirmer l'ordonnance du juge de première instance.

[19] À l'ouverture de l'audience dans le présent appel, l'intimé a présenté une requête en vue de faire radier les avis de questions constitutionnelles que les appelants avaient signifiées. Les appelants soutiennent que les avis en question soulevaient des questions concernant l'applicabilité de certaines dispositions de la Loi. Nous avons fait droit à la requête, à charge d'exposer plus tard nos motifs. Voici nos motifs.

[20] Les avis sont entachés de lacunes et ils doivent être radiés. Ils n'exposent pas clairement et avec suffisamment de détails les dispositions qui seraient inapplicables ou sans effet ou les raisons pour lesquelles elles le seraient. Ils ne réclament pas non plus de réparation comme un jugement déclarant ces dispositions inapplicables ou sans effet. Les avis ne répondent donc pas aux exigences de l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7. Nous tenons à ajouter que l'avis d'appel manque lui aussi de clarté et de détails sur cette question. Nous avons

toutefois précisé qu'il était loisible aux appelants d'invoquer des considérations d'ordre constitutionnel relativement à des questions d'interprétation législative.

[21] L'appel est rejeté avec dépens.

« Carolyn Layden-Stevenson »
j.c.a.

« Je suis d'accord
John M. Evans, j.c.a. »

« Je suis d'accord
David Stratas, j.c.a. »

Traduction certifiée conforme
Édith Malo, LL.B.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-85-11

APPEL D'UNE ORDONNANCE RENDUE LE 26 JANVIER 2011 PAR LE JUGE HARRINGTON DE LA COUR FÉDÉRALE DANS LE DOSSIER T-1582-10 (2011 CF 89)

INTITULÉ : DOUG KIMOTO et autres c.
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA et autres

LIEU DE L'AUDIENCE : Vancouver (Colombie-Britannique)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 19 octobre 2011

MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR : LES JUGES EVANS, LAYDEN-STEVENSON ET STRATAS

PRONONCÉS À L'AUDIENCE PAR : LA JUGE LAYDEN-STEVENSON

COMPARUTIONS :

Christopher Harvey, c.r. POUR LES APPELANTS

Harry Wruck, c.r. POUR L'INTIMÉ, LE PROCUREUR
Steven Postman GÉNÉRAL DU CANADA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

MacKenzie Fujisawa LLP POUR LES APPELANTS
Avocats
Vancouver (Colombie-Britannique)

Myles J. Kirvan POUR L'INTIMÉ, LE PROCUREUR
Procureur général du Canada GÉNÉRAL DU CANADA