

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20150306

Dossier : T-73-15

Référence : 2015 CF 290

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Vancouver (Colombie-Britannique), le 6 mars 2015

En présence de monsieur le juge Manson

ENTRE :

**LE CONSEIL DE LA NATION HAÏDA ET
PETER LANTIN, AGISSANT EN SON NOM
ET AU NOM DE TOUS LES MEMBRES DE
LA NATION HAÏDA**

demandeurs

et

MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS

défendeur

ORDONNANCE ET MOTIFS

[1] Le Conseil de la Nation haïda [le CNH] demande, au nom de la Nation haïda, une injonction interlocutoire à l'encontre du ministre des Pêches et des Océans [le ministre] dans le

but d'empêcher la réouverture de la pêche commerciale au hareng dans la région de Haida Gwaii.

[2] Pour les motifs qui suivent, l'injonction demandée par les demandeurs est accordée.

I. Le contexte

[3] La Nation haïda est constituée du peuple autochtone de Haida Gwaii, un archipel situé au large de la côte Ouest de la Colombie-Britannique qui est sa patrie depuis des temps immémoriaux. Elle a conclu avec les gouvernements fédéraux des ententes, passées et actuelles, fondées sur son occupation de Haida Gwaii.

[4] Les demandeurs font valoir que les stocks de hareng de Haida Gwaii et leurs droits ancestraux seront menacés si la pêche commerciale au hareng prêt à frayer est ouverte en 2015.

[5] En raison de la faiblesse des stocks, la pêche commerciale est interdite dans Haida Gwaii depuis 2003 pour ce qui est du hareng prêt à frayer et depuis 2005 pour ce qui est des œufs sur varech. Le personnel de Pêches et Océans Canada [le MPO] a recommandé que la saison de pêche 2014 ne soit pas rouverte dans la région, en raison d'indices insuffisants du rétablissement de la population de harengs dans Haida Gwaii. Le ministre n'a pas fait suite à cette recommandation et il a rouvert la région à la pêche commerciale au hareng en 2014. Les pêcheurs commerciaux se sont entendus avec la Nation haïda pour ne pas y pêcher l'année dernière. Le 16 décembre 2014, le ministre a autorisé la pêche commerciale au hareng dans

Haida Gwaii en 2015, malgré une preuve démontrant que les stocks y étaient plus bas que l'année précédente.

[6] La Nation haïda s'oppose à la réouverture et demande une injonction pour différentes raisons, notamment les suivantes : (1) les stocks de hareng dans Haida Gwaii n'ont pas encore été suffisamment rétablis pour soutenir l'ouverture de la pêche commerciale; (2) de toute façon, le MPO a omis de consulter la Nation haïda de façon appropriée et de trouver des accommodement à ses préoccupations concernant les effets néfastes de la réouverture de la pêche sur son titre et ses droits ancestraux; (3) le MPO n'a pas élaboré un cadre de gestion du hareng comportant des stratégies appropriées de rétablissement de la population de harengs dans Haida Gwaii; (4) en l'absence d'un plan adéquat de gestion du hareng, la réouverture de la pêche est contraire à l'honneur de la Couronne, ainsi qu'à l'esprit et à l'objet des diverses ententes et initiatives de gestion conjointe qui ont été négociées entre la Nation haïda et la Couronne.

[7] Depuis plus de 100 ans, la Nation haïda participe à des actions politiques, à des négociations et à des poursuites en justice afin de protéger ses terres, ses eaux et ses ressources. Elle a notamment intenté une action devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique (action n° L020662, greffe de Vancouver) afin d'obtenir, entre autres, des jugements déclaratoires selon lesquels il existe un titre ancestral sur les terres et les eaux de Haida Gwaii, incluant la pêche au hareng prêt à frayer, ainsi qu'une déclaration de titre [l'affaire du titre haïda]. La Cour suprême de la Colombie-Britannique est actuellement saisie de l'affaire du titre haïda.

[8] Dans le but de protéger le titre et les droits haïda sur certaines des terres de Haida Gwaii, la Nation haïda a comparu devant la Cour suprême du Canada [la CSC] en 2004. Celle-ci a alors statué que la province avait l'obligation de consulter la Nation haïda et de trouver des accommodements à ses préoccupations avant de remplacer une concession de ferme forestière. Elle a conclu que la Nation haïda avait une preuve *prima facie* solide de l'existence d'un titre ancestral sur l'ensemble de Haida Gwaii (*Nation haïda c C-B (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73, au paragraphe 71).

[9] La Nation haïda a présenté des revendications qui ont été acceptées à des fins de négociations dans le cadre du Processus de règlement des revendications territoriales globales du Canada (en 1980 et en 2009) et du processus des traités de la Colombie-Britannique. De plus, elle participe activement et directement depuis de nombreuses années au processus de réconciliation avec les gouvernements fédéral et provincial.

[10] Dans le cadre de ce processus de réconciliation, la Nation haïda a négocié et conclu avec le Canada et la Colombie-Britannique un certain nombre d'ententes de gestion conjointe de toute l'aire terrestre et de parties des aires marines de Haida Gwaii. Ainsi, elle a participé, depuis 1980, à des négociations qui ont mené notamment :

- a. à l'entente Gwaii Haanas de 1993, en vigueur depuis 25 ans, qui prévoit la gestion, en collaboration avec le Canada, du site du patrimoine haïda et de la réserve de parc national haïda, lesquels occupent un quart du territoire de Haida Gwaii, y compris toute la région du sud de l'archipel [l'entente Gwaii Haanas];
- b. à l'entente sur l'aire marine Gwaii Haanas de 2010, qui s'appuie sur le succès de l'entente Gwaii Haanas et élargit les responsabilités prévues par celle-ci de façon à inclure la planification, l'exploitation, la gestion et l'utilisation coopératives de la portion marine Gwaii Haanas, désignée comme site du patrimoine haïda et ensuite

- comme la première réserve marine nationale de conservation du Canada [l'aire marine Gwaii Haanas et l'entente sur l'aire marine Gwaii Haanas];
- c. à d'autres ententes, notamment une entente sur un plan d'utilisation stratégique des terres et un protocole de réconciliation conclus avec la province de la Colombie-Britannique, concernant la gestion partagée et conjointe d'un quart des terres et des ressources, y compris 74 % du littoral et certaines aires marines, ainsi qu'un protocole d'entente avec le Canada sur la gestion et la planification coopératives de la zone *SGaan Kinghlaas* (mont sous-marin Bowie) en tant qu'aire marine protégée et, pour ce qui est du Canada, en vertu de la *Loi sur les océans*;
 - d. à la protection et à la gestion partagée et conjointe officielles d'une superficie totale de 52 % de l'aire terrestre de Haida Gwaii et de 3 464 kilomètres carrés d'aires marines.

[11] En outre, la Nation haïda négocie activement une entente de réconciliation avec le Canada et la Colombie-Britannique concernant ses titre et droits ancestraux sur les aires marines de Haida Gwaii [l'entente de réconciliation]. Différents documents conclus avec le Canada ont été déposés, notamment un cadre relatif à un processus décisionnel partagé et conjoint en matière de gestion des océans et des pêches. Le cadre met en évidence la conservation et l'accès à la pêche commerciale dans la région de Haida Gwaii.

[12] L'aire marine Gwaii Haanas est connue comme étant [TRADUCTION] « l'un des trésors écologiques et culturels de la planète ». Première région au monde à être gérée du sommet des montagnes aux profondeurs de l'océan, Gwaii Haanas est reconnue comme étant une réalisation peu commune et importante au Canada et dans le monde.

[13] Les aires marine et terrestre de Gwaii Haanas ont d'abord été désignées par la Nation haïda à titre de site du patrimoine haïda en 1985, puis par le Canada à titre de réserve de parc national en 1988 et de réserve d'aire marine nationale de conservation [la RAMNC] en 2010.

[14] L'entente Gwaii Haanas de 1993 reconnaît les revendications de souveraineté, de titre et de droit de propriété du gouvernement du Canada et de la Nation haïda relativement à Gwaii Haanas, y compris les terres et les eaux.

[15] Dans l'entente sur l'aire marine Gwaii Haanas de 2010, le Canada et la Nation haïda ont convenu que cette zone [TRADUCTION] « doit être considérée avec le plus grand respect et sera gérée d'une manière qui répond aux besoins des générations actuelles et futures et qui est durable sur le plan écologique, sans que soient compromis la structure et le fonctionnement de l'écosystème ».

[16] L'une des responsabilités du Comité de gestion de l'archipel Gwaii Haanas [le CGA] consiste à [TRADUCTION] « élaborer des objectifs touchant l'écosystème relativement à la gestion des activités, notamment la pêche, qui sont choisies par le CGA ». Le CGA est également responsable de la conception d'un plan de gestion de l'aire marine Gwaii Haanas, qui devrait être terminé en décembre 2015, et d'une stratégie relative à l'aire marine Gwaii Haanas.

[17] Chaque année, le MPO évalue les stocks de chacune des cinq zones de stock. Pour déterminer les possibilités de pêche commerciale du hareng, il applique, depuis le milieu des années 1980, un « seuil » (de 25 % de la biomasse du stock reproducteur non pêché projetée), soit le niveau minimal que le stock doit atteindre pour que la pêche commerciale au hareng soit autorisée. Si le stock est supérieur à ce seuil, le MPO peut, selon sa politique, autoriser la pêche commerciale au hareng cette année-là. Le MPO s'est généralement servi d'un taux maximal de capture de 20 % pour déterminer la capture éventuelle de harengs dans chaque zone de stock.

[18] En 2011, le MPO a commencé à utiliser un nouveau modèle et une nouvelle méthode de calcul des stocks ou de la biomasse et du seuil. Avant 2011, le seuil pour Haida Gwaii était de 10 700 tonnes. Après 2011, le nouveau modèle a mené, bien que le même pourcentage (25 %) ait été employé à titre de seuil, à un niveau minimal plus bas (en termes absolus) pour les stocks de hareng de Haida Gwaii (8 892 tonnes en 2012, 8 741 tonnes en 2013 et 8 491 tonnes en 2014).

[19] Les demandeurs font valoir que, si quelques évaluations annuelles l'ont établi à des niveaux plus élevés, l'état du stock de Haida Gwaii demeure faible et incertain et est inférieur à celui des années antérieures. Dans son avis le plus récent sur l'évaluation des stocks, la SCSA parle de la faible abondance et mentionne que les raisons qui expliquent le phénomène ne sont pas connues.

[20] En 2014, le MPO s'est servi d'un seul modèle d'évaluation des stocks fondé sur des hypothèses différentes pour faire deux prévisions pour 2015. Le [TRADUCTION] « scénario de référence » était basé sur des hypothèses existant depuis 2011 et la [TRADUCTION] « procédure de gestion historique », sur des hypothèses existant avant 2011. Selon le scénario de référence, il y a une forte probabilité que, en 2015, le stock de Haida Gwaii soit supérieur au seuil de 25 % de la biomasse du stock reproducteur non pêché. Pour sa part, la procédure de gestion historique révélait que le stock de Haida Gwaii serait probablement plus bas que le seuil historique de 10 700 tonnes (la pêche commerciale ne serait donc pas autorisée). Même si les deux prévisions étaient très incertaines, le scénario de référence et la procédure de gestion historique ont tous deux établi que le stock de Haida Gwaii avait baissé de 2013 à 2014 et devrait encore baisser en 2015.

[21] Le ministre fait valoir que les données scientifiques qui sous-tendent la recommandation du MPO d'ouvrir la pêche et la décision du ministre d'accepter un taux de capture de 10 % et la pêche commerciale dans Haida Gwaii sont étayées par la preuve exposée dans l'affidavit de M. Nathan Taylor. Selon le MPO, le « seuil » qui doit être atteint pour que la pêche soit autorisée dans Haida Gwaii est de 8 491 tonnes en 2015. Selon les prévisions, le stock sera de 17 285 tonnes, soit 8 794 tonnes au-dessus du seuil – ou environ deux fois celui-ci.

[22] De plus, le ministre affirme que, en acceptant l'option plus prudente d'un taux de capture de 10 %, il fonde sa décision sur une approche de précaution. Si la capture de 10 % de 1 800 tonnes métriques est atteinte cette année, il y a 91 % de chances que la biomasse du stock reproducteur reste supérieure au seuil en 2015.

[23] Le 12 septembre 2014, le CNH, le MPO et des représentants du CGA se sont rencontrés pour discuter de l'évaluation des stocks de hareng, notamment des prévisions pour 2015 établies à l'aide du scénario de référence et de la procédure de gestion historique. Au cours de la réunion, le MPO a mentionné que les relevés indiquaient que le stock reproducteur de hareng dans la zone de stock de Haida Gwaii avait subi une baisse importante de 2013 à 2014 et qu'il était prévu que la baisse se poursuive de 2014 à 2015.

[24] Le 24 novembre 2014, le MPO a demandé au ministre de fixer le niveau de capture du hareng pour la saison de pêche 2015 [la note de 2015]. S'appuyant sur les données scientifiques les plus récentes, sur des consultations et sur ses objectifs en matière de gestion, le MPO a recommandé au ministre d'ouvrir la pêche au hareng dans les cinq grandes zones de la région du

Pacifique. Trois de ces zones avaient récemment été fermées, dont celle de Haida Gwaii. Le MPO a expressément proposé au ministre deux options en matière de capture :

- l'option 1, selon laquelle le taux de capture aurait été de 15 % dans les trois zones fermées précédemment, pour une capture totale de 13 393 tonnes américaines;
- l'option 2, la [TRADUCTION] « plus prudente », selon laquelle le taux de capture aurait été de 10 % dans les trois zones fermées précédemment, pour une capture totale de 8 729 tonnes américaines.

L'option 2 a été choisie en vue de l'ouverture de 2015. Il convient de noter que l'option consistant à interdire la pêche n'a pas été proposée dans la note de 2015.

[25] La note de 2015 indique qu'il est prévu que les stocks seront supérieurs au seuil commercial pour la saison 2015. La recommandation du personnel du MPO, qui [TRADUCTION] « voulait voir des indices d'un rétablissement durable et permanent de la population de harengs avant la réouverture », n'est pas mentionnée dans la note de 2015. La longue période de faible abondance ne l'est pas non plus (il est indiqué seulement que les Premières Nations craignent que les stocks ne soient pas suffisamment rétablis). En outre, la note de 2015 ne reconnaît pas les engagements pris par le MPO et le CNH de fixer des objectifs touchant l'écosystème pour l'aire marine nationale de conservation et le site du patrimoine haïda Gwaii Haanas.

[26] La note de 2015 ne fait pas non plus référence à la procédure de gestion historique, qui aurait pu justifier la décision d'interdire la pêche dans Haida Gwaii. Elle ne mentionne pas non plus le déclin touchant la biomasse constaté de 2013 à 2014 ni la baisse envisagée pour 2015.

[27] Le 4 février 2015, les représentants du CNH et du CGA ont reçu une lettre de Carmel Lowe (de la Direction des sciences du MPO) et de Rebecca Reid (de la Direction de la gestion des pêches du MPO) au sujet de l'intention du MPO de réexaminer le cadre de gestion du hareng au cours d'une période de trois à cinq ans, laquelle devait commencer par un atelier tenu dans Haida Gwaii au cours du printemps 2015 et un colloque scientifique sur la recherche relative au hareng en mai 2015. Dans la lettre, le MPO souligne à nouveau qu'il faut mettre en adéquation le cadre de gestion du hareng et sa politique d'approche de précaution.

[28] Le 13 février 2015, Roger Kanno, du MPO, a envoyé par courriel à R. Jones une copie du PGIP indiquant les mêmes captures autorisées pour les zones de stock de Haida Gwaii que l'ébauche du PGIP de 2015 à un taux de capture de 10 %.

[29] En raison de la décision du MPO de procéder à une planification en vue de l'ouverture de Haida Gwaii en 2015, le CNH a écrit une lettre ouverte à tous les pêcheurs commerciaux du HIAB le 13 janvier 2015 pour leur demander de ne pas pêcher dans Haida Gwaii.

[30] En réponse, le United Fishermen and Allied Workers Union [le UFAWU] a envoyé des lettres à tous les pêcheurs commerciaux de hareng pour leur demander de ne pas choisir Haida Gwaii ou la région centrale de la côte pour y pêcher. Seuls deux titulaires de licence ont décidé de pêcher dans Haida Gwaii. Le MPO n'a cependant pas modifié la capture prévue.

[31] Le UFAWU a fondé son appui à la Nation haïda sur [TRADUCTION] « [un] examen scientifique indépendant des stocks de hareng dans les régions, l'absence d'un processus décisionnel participatif, l'évaluation faite par nos propres pêcheurs de l'état des stocks, le respect

pour les points de vue des Premières Nations locales et la volonté d'établir une vision conjointe de l'état du hareng dans notre écosystème commun ». Le UFAWU faisait ensuite état de [TRADUCTION] « questions sérieuses soulevées par les modèles du MPO » et de [TRADUCTION] « changements apportés à la méthode d'évaluation des stocks de hareng utilisée par le MPO, qui a inversé les tendances à la baisse que l'ancienne méthode avait révélées dans ces zones ».

[32] Une grande partie de la côte de Gwaii Haanas et Gwaii Haanas constituent la zone de stock de Haida Gwaii où la pêche commerciale au hareng devrait surtout avoir lieu.

[33] Le défendeur affirme que l'injonction interlocutoire demandée en l'espèce aurait pour effet de remplacer la décision du ministre fondée sur une analyse scientifique, même s'il est fort possible que le véritable bien-fondé du processus décisionnel échappe à l'examen de la Cour une deuxième fois. Le défendeur soutient essentiellement que les demandeurs préféreraient une autre décision en matière de gestion des ressources que celle rendue par le ministre.

[34] Le défendeur soutient également que la thèse des demandeurs en l'espèce est conforme à l'opposition exprimée au MPO au cours de la dernière année à l'égard de l'ouverture de la pêche commerciale dans Haida Gwaii. Ainsi que l'affidavit de Melvin Kotyk l'indique, les demandeurs s'opposent à l'ouverture de toute pêche commerciale dans Haida Gwaii. Le défendeur affirme également que, malgré le fait qu'ils ont été incités à le faire à de nombreuses reprises au cours de la dernière année, les demandeurs ont refusé de fixer des objectifs mesurables concernant l'écosystème et des espèces particulières ou de discuter de cette question.

[35] Enfin, le défendeur est d'avis que les demandeurs semblent vouloir notamment, à titre de redressement, que soit interdite l'ouverture de la pêche commerciale au hareng prêt à frayer dans Haida Gwaii de manière générale, pas seulement pour ce qui est de 2015. Le redressement sollicité par les demandeurs est, d'une certaine façon, une demande d'injonction qui serait en vigueur jusqu'à ce que le cadre de gestion et un plan intégré soient élaborés et qui mènerait à un redressement final sous la forme d'une injonction interlocutoire pouvant s'appliquer après une décision sur le bien-fondé de la demande judiciaire elle-même et après la décision d'ouvrir la pêche en 2015.

II. Analyse

A. *Le critère relatif à une injonction interlocutoire*

[36] Le critère relatif à une injonction interlocutoire a été énoncé par la Cour suprême du Canada dans *RJR-MacDonald Inc c Canada (Procureur général)*, [1994] 1 RCS 311, au paragraphe 43. Selon ce critère, la partie qui demande une injonction interlocutoire doit démontrer :

- i) qu'il existe une question sérieuse à trancher;
- ii) que le refus d'accorder l'injonction causerait un préjudice irréparable;
- iii) que la prépondérance des inconvénients favorise l'octroi de l'ordonnance, compte tenu de l'ensemble des circonstances.

[37] Le critère est conjonctif et les trois volets doivent être remplis pour que l'injonction interlocutoire soit accordée.

B. *La question sérieuse*

[38] Le défendeur admet qu'il y a une question sérieuse à trancher, étant donné que la réglementation des pêches de la Nation haïda et l'obligation de consulter les groupes autochtones et de trouver des accommodements à leurs préoccupations sont deux questions sérieuses.

C. *Le préjudice irréparable*

[39] Le défendeur prétend qu'il ne convient pas d'accorder une injonction interlocutoire pour les motifs suivants :

- a. aucune décision judiciaire n'établit et ne définit l'étendue des droits de pêche, contrairement à d'autres cas (*Ahousaht Indian Band and Nation v Canada (Attorney General of Canada)*, 2009 BCSC 1494 [*Ahousaht BCSC*]);
- b. l'action des demandeurs visant à obtenir un jugement déclaratoire relativement à l'existence d'un titre et de droits, notamment en ce qui concerne la pêche au hareng, est en cours depuis 13 ans et ne sera probablement pas réglée avant plusieurs années;
- c. l'étendue des droits de pêche décrite par les demandeurs est fondée sur un niveau d'exclusivité qui excède le droit établi dans *Ahousaht BCSC*, une décision à laquelle les demandeurs se réfèrent en comparaison;
- d. la demande d'injonction provisoire semble reposer sur l'idée que l'entente sur l'aire marine Gwaii Haanas entrave l'exercice, par le ministre, de son pouvoir discrétionnaire d'ouvrir la pêche, malgré le fait que le libellé de l'entente prévoit expressément le contraire (articles 11.1 et 11.2);
- e. les demandeurs ne sont pas allés de l'avant avec leur demande de contrôle judiciaire visant la décision du ministre d'ouvrir la pêche dans Haida Gwaii en 2014, se privant ainsi de la possibilité de demander au tribunal de rendre une décision sur le bien-fondé de leur position dans le cadre d'une procédure appropriée et non dans le cadre d'une demande d'injonction provisoire.

[40] De plus, le défendeur affirme que les demandeurs ne peuvent établir le préjudice irréparable puisqu'ils se fondent sur des hypothèses pour faire valoir :

- a. qu'un préjudice pourrait être causé au stock de hareng et que la décision d'ouvrir la pêche leur cause donc un préjudice;
- b. qu'une occasion unique de tenir compte de leurs droits ancestraux de pêche après une longue période de fermeture de la pêche sera perdue.

Les demandeurs doivent démontrer que le présumé préjudice irréparable est réel et important et ne pas simplement émettre l'hypothèse qu'un préjudice irréparable « pourrait » être causé (*United States Steel Corporation c Canada (Procureur général)*, 2010 CAF 200, au paragraphe 7; *International Longshore*, aux paragraphes 21, 22 et 25; *Hache c Canada*, 2006 CAF 424, au paragraphe 11).

[41] Le défendeur soutient que les déclarations suivantes des demandeurs montrent qu'ils sont incapables d'établir le préjudice irréparable qui serait causé si la pêche était ouverte sans se fonder sur des hypothèses :

- a. un préjudice pourrait être causé aux stocks de Haida Gwaii si la pêche commerciale était ouverte;
- b. le stock de Haida Gwaii [TRADUCTION] « ne devrait pas être assujéti au risque inutile d'une ouverture de la pêche commerciale, compte tenu en particulier de l'incertitude scientifique » et [TRADUCTION] « ne devrait pas être assujéti au risque inutile d'une ouverture de la pêche commerciale, compte tenu en particulier de l'incertitude scientifique »;
- c. l'ouverture de la pêche commerciale [TRADUCTION] « pourrait restreindre la capacité des demandeurs d'exercer leurs droits ancestraux à l'égard du hareng dans l'avenir ».

[42] Le défendeur prétend aussi que le deuxième motif pour lequel les demandeurs soutiennent que la décision du ministre causera un préjudice irréparable – à savoir que cette

décision compromettrait une [TRADUCTION] « occasion unique » pour le Canada de tenir compte de leurs droits ancestraux au moment où [TRADUCTION] « le milieu de la pêche commerciale est habitué de ne pas avoir accès à Haida Gwaii pour pêcher le hareng » – est également fondé sur des hypothèses et les droits revendiqués par la Nation haïda ne sont pas établis.

[43] Enfin, le défendeur affirme qu'un présumé défaut de consulter et d'accommoder de manière appropriée ne peut en soi causer un préjudice irréparable s'il n'est pas démontré que ce préjudice touche un droit ancestral particulier faisant l'objet de la consultation ou que cela conférerait essentiellement à un groupe autochtone un droit de veto sur les décisions en matière de gestion des ressources, une possibilité que la Cour suprême a rejetée (*Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux) c Première Nation Musqueam*, 2008 CAF 214, aux paragraphes 4 et 52). En l'espèce, il n'est pas possible d'établir qu'un préjudice a été causé à un droit ancestral, car les demandeurs n'ont pas encore fait la preuve de l'existence d'un droit ancestral de pêche commerciale au hareng devant les tribunaux.

[44] Il convient tout d'abord de mentionner que la baisse du stock de hareng prêt à frayer dans Haida Gwaii de 2013 à 2014 et la baisse prévue pour 2015 ne sont pas contestées.

[45] De plus, bien que je ne conteste pas le droit du MPO d'adopter une méthode relativement nouvelle fondée sur le scénario de référence pour fixer un seuil pour la pêche au hareng prêt à frayer, laquelle a donné lieu à des estimations considérablement plus élevées que celles obtenues au moyen de la procédure de gestion historique qui était utilisée auparavant, le fait que les prévisions pour 2015 se situent quelque part entre 8 295 tonnes et 35 621 tonnes dénotent un degré élevé d'incertitude.

[46] De plus, selon l'Avis scientifique du Secrétariat canadien de consultation scientifique 2014-2015, qui fait référence à une table de décision concernant le hareng du Pacifique dans Haida Gwaii et qui est fondé sur la procédure de gestion historique, il y a 73 % de chances qu'une capture de 1 800 tonnes, soit l'option choisie par le ministre, entraîne une diminution de la biomasse sous le seuil historique de 10 700 tonnes.

[47] Quoi qu'il en soit, il ressort de la preuve présentée à la Cour que la prévision concernant le stock de hareng prêt à frayer dans la zone de Haida Gwaii pour 2015 est fortement incertaine.

[48] Cette incertitude devient cependant moins incertaine – en ce sens qu'un préjudice irréparable est susceptible de se produire si la pêche au hareng prêt à frayer est rouverte pour 2015 – si l'admission du MPO selon laquelle la stratégie de gestion actuelle semble s'appuyer sur un modèle vicié et ne permet pas une gestion efficace des stocks de hareng prêt à frayer dans la zone de Haida Gwaii, ainsi que la preuve de la baisse récente des stocks malgré l'absence de pêche en 2014, sont prises en compte. Le risque d'erreur touchant des prévisions très suspectes concernant un type de pêche qui, à vrai dire, est mineur doit être considéré comme un risque important de préjudice qui ne peut pas être compensé par des dommages-intérêts.

[49] L'établissement d'un véritable risque de préjudice irréparable est encore plus convaincant en l'espèce si le fait que la capacité de la Nation haïda de pêcher le hareng prêt à frayer est au cœur de sa culture, de ses traditions et de sa façon de vivre est aussi reconnu (*Snureymuxw First Nations et al v R*, 2004 FBSC 205, au paragraphe 32; *Blaney et al v Minister of Agriculture et al*, 2004 BCSC 1764, aux paragraphes 59 et 60).

[50] Un autre élément important concernant le préjudice irréparable est le fait que les demandeurs font valoir que le défendeur ne les a pas suffisamment consultés au sujet de la méthode de gestion des pêches actuelle dans Haida Gwaii. Comme il a été mentionné précédemment, la CSC a décidé que la Nation haïda avait une preuve *prima facie* solide de l'existence d'un titre ancestral sur l'ensemble de Haida Gwaii. Bien que des négociations en vue d'une réconciliation soient en cours (et ce, depuis de nombreuses années), les négociations entre le Canada et la Nation haïda n'ont pas été fructueuses en vue du règlement de ces droits, en particulier récemment.

[51] Comme il a été mentionné précédemment, les aires marine et terrestre de Gwaii Haanas sont désignées comme un site du patrimoine haïda (1985) et, par le Canada, comme un parc national (1988) et une RAMNC depuis 2010.

[52] L'entente Gwaii Haanas de 1993 reconnaît expressément que la Nation haïda revendique la souveraineté, le titre et le droit de propriété sur la terre et les eaux de Haida Gwaii, tout comme le Canada.

[53] À mon avis, le DFO et le ministre ont une obligation accrue d'accommoder la Nation haïda en déterminant la pêche au hareng prêt à frayer dans Haida Gwaii et en menant des négociations à ce sujet, étant donné l'existence de l'entente Gwaii Haanas, l'aire marine de conservation unique de Haida Gwaii, les préoccupations écologiques et l'obligation de favoriser la conciliation avec les droits constitutionnels de la Nation haïda et la protection de ceux-ci.

[54] Bien que ces facteurs ne confèrent pas à la Nation haïda un veto sur ce qui peut être fait dans Haida Gwaii relativement à la pêche au hareng prêt à frayer ou n'entravent pas les droits du Canada, et qu'ils doivent être mis en balance avec les droits commerciaux et l'intérêt public, j'estime, en examinant plus attentivement les faits en cause en l'espèce, que le fait que le Canada a imposé unilatéralement une ouverture fortement discutable de la pêche au hareng prêt à frayer dans Haida Gwaii en 2015, au lieu de consulter véritablement la Nation haïda, constitue aussi un préjudice irréparable. La décision unilatérale du Canada d'ouvrir la pêche au hareng prêt à frayer dans Haida Gwaii en 2015 compromet le processus de réconciliation au lieu de l'encourager (*Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux) c Première Nation Musqueam*, 2008 CAF 214; autorisation d'appel refusée : [2008] CSC n° 374, au paragraphe 52; *Platinex c Kitchenuhmaykoosib Inninwing First Nation*, [2006] 4 CNLR 152, aux paragraphes 79 et 80).

[55] Cette conclusion est encore plus juste lorsque l'on compare l'évaluation des priorités en matière de pêche du CGA avec les objectifs du plan de gestion provisoire de Gwaii Haanas d'août 2014 et les positions adoptées par Parcs Canada, comme les extraits suivants le montrent :

[traduction]

Parcs Canada considère la Nation haïda comme un partenaire à part entière de la gestion de Gwaii Haanas [...] Le président de la Nation haïda et les ministres de l'Environnement et de Pêches et Océans ont demandé au CGA de créer un environnement où les autorités des deux parties sont respectées et se consacrent aux mêmes objectifs. Si une partie exerce son pouvoir unilatéralement, la relation se soldera par un échec et l'objectif de l'EGH (l'entente Gwaii Haanas de 1993) sera compromis.

Gwaii Haanas est une aire protégée établie par le Parlement du Canada et la Nation haïda. Les orientations concernant les AMNC indiquent que les AMNC comme Gwaii Haanas seront gérées

différemment des autres régions de la côte afin de faire en sorte que la structure et le fonctionnement de l'écosystème soient maintenus et que les principes de gestion des écosystèmes soient suivis. Le Canada et la Nation haïda s'attendent à ce que Gwaii Haanas soit gérée conformément à une norme plus élevée, avec une tolérance au risque plus faible.

Afin de protéger la culture Haida Gwaii et des caractéristiques importantes sur le plan spirituel et culturel, la Nation haïda pilotera l'élaboration d'un plan d'utilisation traditionnelle visant à assurer que cet objectif soit atteint. Le plan définira les zones de pêche et les limites de capture acceptables [...] [Non souligné dans l'original.]

[56] Le propre ministère du Canada qui est responsable des parcs, bien qu'il ne s'agisse pas du MPO, reconnaît clairement le besoin unique non seulement que la Nation haïda soit consultée relativement à la pêche au hareng prêt à frayer dans Haida Gwaii, mais aussi qu'elle joue un rôle de premier plan dans toute consultation.

[57] Compte tenu de toutes les conclusions que j'ai tirées ci-dessus, il y a un risque réel et sérieux qu'un préjudice irréparable soit causé si la zone de Haida Gwaii est rouverte pour la pêche au hareng prêt à frayer en 2015.

D. *La prépondérance des inconvénients*

[58] Le processus d'accommodement et de réconciliation entre le Canada et la Nation haïda revêt une importance fondamentale pour les deux parties et doit être respecté – ce processus devrait se poursuivre jusqu'en décembre 2015, de sorte que la pêche au hareng prêt à frayer dans Haida Gwaii reste fermée.

[59] Le UFAWU, qui fait partie intégrante du secteur de la pêche commerciale, appuie la position de la Nation haïda, pour les raisons mêmes pour lesquelles la présente injonction est accordée :

- i) la nécessité d'un examen scientifique indépendant et amélioré des stocks de hareng;
- ii) l'absence d'un processus décisionnel participatif;
- iii) sa propre évaluation de l'état des stocks de hareng prêt à frayer;
- iv) le respect pour les points de vue des Premières Nations locales;
- v) la volonté d'établir une vision conjointe de l'état du hareng dans l'écosystème commun.

[60] Deux licences seulement ont été choisies pour la pêche au hareng prêt à frayer dans Haida Gwaii. Ces licences pourraient bien être exploitées plutôt à Prince Rupert, où l'allocation est en deçà de la capture autorisée et où la saison est traditionnellement plus tardive que celle de Haida Gwaii, sans que les titulaires de licence n'aient probablement à supporter des frais de transport et d'emballage additionnels.

[61] Malgré la mise en balance de l'intérêt public pour tous les Canadiens à laquelle le défendeur fait référence, la prépondérance des inconvénients est favorable aux demandeurs. L'honneur de la Couronne concernant la consultation de la Nation haïda et la réconciliation avec celle-ci revêt également un grand intérêt pour le public, étant donné les ententes écologiques et de conservation spéciales régissant la région de Haida Gwaii.

[62] Il est indiscutable que le ministre a droit à ce que la Cour fasse preuve de retenue à l'égard des décisions qu'il prend en matière de gestion de la pêche au hareng prêt à frayer, mais cette retenue n'éclipse pas les préoccupations réelles et sérieuses que suscite cette pêche dans Haida Gwaii cette saison.

III. L'engagement concernant les dommages-intérêts

[63] Le paragraphe 373(2) des *Règles des Cours fédérales* confère à la Cour le pouvoir discrétionnaire d'accorder une injonction sans que le demandeur dépose un engagement concernant les dommages-intérêts.

[64] Dans *Bande indienne Ahousaht et al c Canada*, 2014 CF 197, la Cour a statué que les Premières Nations demanderesses n'avaient pas à fournir un engagement pour obtenir une injonction visant à mettre un terme à la pêche au hareng dans leur territoire.

[65] Dans *Ahousaht*, la Cour a notamment tenu compte du fait que les Premières Nations avaient avisé le ministre et le secteur de la pêche commerciale qu'elles demandaient une injonction. La Nation haïda a aussi donné un tel avis au ministre et au secteur de la pêche commerciale en l'espèce. Cet avis permet aux parties intéressées de prendre des mesures afin d'éviter des dépenses inutiles si une injonction est accordée. En l'espèce, le UFAWU a déjà recommandé à tous les pêcheurs commerciaux de hareng de la Colombie-Britannique de ne pas pêcher dans Haida Gwaii en 2015. J'estime que cette explication est convaincante.

[66] De plus, le demandeur n'obtiendra aucun gain financier si l'injonction est accordée. Comme dans *Ahousaht*, l'avantage découlant de l'injonction en l'espèce sera la possibilité que la

pêche au hareng soit rétablie et que les droits ancestraux de la Nation haïda soient protégés pendant que des mesures seront prises pour protéger les stocks de hareng.

IV. Les intervenantes

[67] La B.C. Seafood Alliance et la B.C. Wildlife Federation demandent à intervenir en vertu de l'article 109 des *Règles des Cours fédérales*. Elles demandent à présenter des observations concernant la nature et l'étendue de l'intérêt de l'industrie dans le secteur du hareng prêt à frayer, sa participation à celui-ci et les effets de l'injonction sollicitée par les demandeurs en l'espèce.

[68] J'ai expliqué avant l'audience que, étant donné que les intervenantes demandent à soumettre à la Cour une ou des questions dont celle-ci n'est pas saisie, essayant ainsi de soulever une nouvelle question dans le cadre de l'instance, et compte tenu des observations des demandeurs et du défendeur, je ne vois aucune raison pour laquelle j'aurais besoin de l'aide des intervenantes pour trancher la demande (*Ontario Federation of Anglers and Hunters c Bande indienne d'Alderville*, 2014 CAF 145, au paragraphe 35).

[69] La demande d'intervention est rejetée.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. Il est interdit au ministre, à un directeur général régional ou à tout fonctionnaire du ministère des Pêches d'ouvrir la pêche commerciale au hareng dans Haida Gwaii jusqu'à la première des éventualités suivantes :
 - i) la fin de la pêche au hareng prêt à frayer de 2015;
 - ii) l'audition de la demande de contrôle judiciaire;
 - iii) la fin de l'élaboration d'un cadre de gestion du hareng, comportant des stratégies visant à reconstituer les stocks de hareng;
 - iv) la fin de l'élaboration d'un plan de gestion intégré Gwaii Haanas, comportant des indicateurs écologiques dans Gwaii Haanas;
 - v) l'accord des demandeurs.
2. Les demandeurs sont dégagés de l'obligation habituelle de fournir un engagement concernant les dommages-intérêts.
3. Les dépens sont adjugés aux demandeurs.

« Michael D. Manson »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-73-15

INTITULÉ : LE CONSEIL DE LA NATION HAÏDA
ET AL c MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS

LIEU DE L'AUDIENCE : VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 5 MARS 2015

ORDONNANCE ET MOTIFS : LE JUGE MANSON

DATE DES MOTIFS : LE 6 MARS 2015

COMPARUTIONS :

G.L. Terri-Lynn Williams Davidson
Rosanne Kyle

POUR LES DEMANDEURS

David Jacyk
Malcolm Palmer
A (Radha) Reddy

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

White Raven Law Corporation
Avocats
Surrey (Colombie-Britannique)

POUR LES DEMANDEURS

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada
Vancouver (Colombie-Britannique)

POUR LE DÉFENDEUR