

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20170221

Dossier : T-2007-16

Référence : 2017 CF 206

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Montréal (Québec), le 21 février 2017

En présence de monsieur le juge Locke

ENTRE :

**FRASER LEISHMAN
ET GRAY GREENWAY**

demandeurs

et

**SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU
CANADA, REPRÉSENTÉE PAR LE
MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET
CHANGEMENT CLIMATIQUE CANADA ET
L'AGENCE PARCS CANADA**

défendeurs

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] La présente décision porte sur deux requêtes visées dans la présente demande. Dans la première requête, les demandeurs sollicitent i) une prorogation du délai accordé pour présenter une demande, ii) une prorogation des délais accordés pour les étapes à venir, iii) une ordonnance

de production de divers documents, et iv) les frais et dépens sur une base avocat-client. Dans la seconde requête, ils souhaitent obtenir l'annulation de certaines réparations sollicitées dans la présente demande. Même si ces deux requêtes sont traitées séparément, elles sont interdépendantes de sorte qu'il convient de les examiner dans le cadre de la même décision.

[2] La présente demande porte sur un contrôle judiciaire d'une décision d'Ifan Thomas, directeur du parc national des Lacs-Waterton, datée du 7 mars 2016, concernant l'emplacement d'un nouveau Centre d'accueil des visiteurs, ainsi que des bureaux et de l'espace de stationnement connexes (le nouveau CAV) devant être construits dans le parc. Essentiellement, les demandeurs allèguent que la décision contestée (la décision) devrait être annulée parce que l'emplacement du nouveau CAV a été sélectionné i) en violation du Plan communautaire de Waterton 2000 (le Plan communautaire), et ii) sans offrir au public une possibilité adéquate de participer aux débats. La présente demande vise également l'obtention d'une ordonnance i) interdisant aux défendeurs de prendre certaines mesures relativement à l'aménagement du nouveau CAV à l'emplacement choisi, ii) déclarant que l'utilisation désignée du terrain à l'emplacement choisi empêche l'aménagement du nouveau CAV, et iii) interdisant aux défendeurs de poursuivre l'aménagement du nouveau CAV à l'emplacement choisi.

[3] Il est nécessaire d'obtenir la prorogation du délai accordé pour présenter la demande, parce que l'avis de demande a été déposé le 21 novembre 2016 (soit plus de huit mois après que les demandeurs ont été informés de la décision), alors que le paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* L.R.C. 1985, ch. F-7, dispose que, sauf ordonnance contraire de la Cour, une

demande de contrôle judiciaire de la décision contestée doit être présentée dans les 30 jours qui suivent la première communication à la partie qui est touchée directement.

[4] Les défendeurs déposent la requête en radiation parce que le recours en interdiction, la déclaration et l'injonction sollicités par les demandeurs ne sont pas de la nature d'un contrôle judiciaire et, par conséquent, elle n'est pas assujettie au délai de 30 jours envisagé au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

I. Question préliminaire

[5] Puisque les requêtes dont je suis saisi ont pour objet l'obtention d'ordonnances interlocutoires dans le contexte d'une demande de contrôle judiciaire, je dois déterminer s'il convient d'exercer mon pouvoir discrétionnaire de trancher les requêtes maintenant ou si je dois laisser la formation qui entendra la demande décider : *Bernard c. Canada (Agence du revenu)*, 2015 CAF 263, au paragraphe 9 [*Bernard*]. Les facteurs pertinents sont i) une telle décision par anticipation ferait-elle que l'audition serait plus rapide et plus ordonnée, et ii) la décision à rendre est-elle relativement claire ou évidente : *Bernard* au paragraphe 11.

[6] Je n'ai pas entendu d'argument selon lequel je ne devrais pas déterminer ces requêtes maintenant. Pour cette raison et parce que l'audition de ces requêtes maintenant pourrait permettre de statuer sur toute l'affaire, je peux conclure que le faire permettra une résolution plus rapide et plus ordonnée de cette affaire. Par conséquent, j'exerce mon pouvoir discrétionnaire et je détermine ces requêtes maintenant.

II. Première requête : Les demandeurs sollicitent des prorogations de délais et la production de documents.

[7] Les principales demandes de la première requête sont une prorogation du délai accordé pour présenter une demande et une ordonnance de production de divers documents. Je vais tout d'abord me pencher sur la demande de prorogation du délai.

A. *Demande de prorogation du délai*

[8] Le critère qu'il convient d'appliquer lorsqu'il est question d'une demande de prorogation de délai a été énoncé par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Larkman*, 2012 CAF 204, aux paragraphes 61 et 62 [*Larkman*]. Les questions suivantes sont pertinentes :

1. Le requérant a-t-il manifesté une intention constante de poursuivre sa demande?
2. La demande a-t-elle un certain fondement?
3. La Couronne a-t-elle subi un préjudice en raison du retard?
4. Le requérant a-t-il une explication raisonnable pour justifier le retard?

[9] Il n'est pas nécessaire de répondre aux quatre questions en faveur du requérant. La considération primordiale est celle de savoir si l'octroi d'une prorogation de délai serait dans l'intérêt de la justice.

[10] Les demandeurs proposent d'appliquer un critère légèrement différent à la prorogation du délai (par rapport à la décision *Magnotta Winery Corp. c. Vintners Quality Alliance of Canada*

(1999), 1 CPR (4th) 68, au paragraphe 26 (CFPI)). Cependant, je préfère le critère énoncé dans l'arrêt *Larkman* parce qu'il est plus récent et qu'il émane d'une cour supérieure.

(1) Le requérant a-t-il manifesté une intention constante de poursuivre sa demande?

[11] Les demandeurs n'ont pas explicitement déclaré, dans le contexte de leur requête, qu'ils ont toujours eu l'intention de poursuivre la présente demande. Ils n'ont pas non plus avisé clairement les défendeurs de leur intention pendant la période écoulée entre le moment où ils ont été informés de la décision et celui où ils ont entrepris la présente demande.

[12] Les demandeurs soutiennent qu'ils ont contesté rapidement la décision, en soumettant à répétition des demandes d'information et de documents concernant cette décision et en tentant de faire annuler la décision par d'autres moyens. Ils affirment avoir déployé des efforts concertés et soutenus et qu'ils n'ont jamais tardé à faire valoir leurs droits. Ils soutiennent également ce qui suit :

[TRADUCTION]

Le recours avisé aux ressources judiciaires signifie que les membres du public devraient toujours rechercher des solutions de rechange au règlement de différends avant d'entreprendre des procédures judiciaires coûteuses; voilà pourquoi il est loisible à la Cour d'autoriser une partie qui, de toute évidence, n'a jamais tardé à faire valoir ses droits, de se faire entendre – même si elle n'a pas respecté une date limite.

[13] Les défendeurs soutiennent que les mesures prises par les demandeurs à la suite de la décision ne prouvent pas leur intention constante de poursuivre leur demande, et que le fait d'arriver à une autre conclusion permettrait aux parties de proroger indéfiniment une poursuite judiciaire simplement en soumettant des demandes d'information l'une après l'autre.

[14] Je considère que certaines des observations des deux parties sont fondées. Si j'en juge par le comportement des demandeurs lorsqu'ils ont appris la décision, il me paraît évident qu'ils n'avaient pas l'intention de l'accepter. Par ailleurs, il semble qu'ils connaissaient les motifs de la demande depuis au moins le 17 avril 2016, lorsqu'ils ont écrit à la ministre de l'Environnement Catherine McKenna (la ministre McKenna). Même si, au début, ils ont pu nourrir un certain espoir de résoudre ce différend sans avoir à intenter une poursuite en justice, ils semblent avoir perdu cet espoir des mois avant le dépôt de la demande. Le fait qu'ils n'ont pas entamé des procédures plus tôt laisse planer un doute sur leur intention constante de poursuivre leur demande, surtout en l'absence d'une déclaration explicite que telle était leur intention.

[15] À mon avis, ce facteur ne favorise ni l'une ni l'autre des parties.

(2) La demande a-t-elle un certain fondement?

[16] Comme il est mentionné ci-dessus, le dossier de demande de contrôle judiciaire des demandeurs présente deux aspects :

1. L'emplacement choisi pour le nouveau CAV est inadmissible parce qu'il enfreint le Plan communautaire.
2. La décision a été prise sans offrir au public une possibilité adéquate d'y participer.

[17] Je vais examiner séparément le bien-fondé potentiel de chacun de ces motifs.

Évidemment, comme il est mentionné dans l'arrêt *Larkman*, au paragraphe 75, mes observations ne valent que pour l'appréciation de la présente demande, à savoir si celle-ci est suffisamment

fondée pour justifier l'octroi d'une prorogation de délai. Il appartiendra au juge de première instance d'évaluer pleinement les questions de fond.

[18] En ce qui concerne le non-respect du Plan communautaire, les parties semblent s'entendre sur le fait que l'emplacement choisi pour le nouveau CAV se trouve dans le district de la réserve récréative désignée. Le Plan communautaire précise que le but d'un tel district est de fournir des espaces ouverts pour les activités récréatives et culturelles. Il exclut tout aménagement qui n'est pas nécessaire pour favoriser les utilisations récréatives et culturelles. Le Plan communautaire définit les différentes utilisations permises selon les divers districts qui y sont mentionnés, y compris le district de la réserve récréative. Les utilisations permises qui sont définies dans le Plan communautaire incluent les utilisations ci-après qui peuvent correspondre au nouveau CAV : [TRADUCTION] « services aux visiteurs », « services gouvernementaux », « bibliothèque publique et exposition culturelle » et « institutionnelle ». Les demandeurs mentionnent que, même si certaines de ces utilisations sont consignées comme étant permises dans certains districts, aucune n'est consignée comme étant permise dans le district de la réserve récréative où le nouveau CAV est censé se trouver.

[19] En ce qui concerne l'affirmation par les demandeurs que la décision a été prise sans donner au public une possibilité adéquate de participation, je mentionne tout d'abord que les demandeurs dans la présente requête semblent manifester leur intérêt en tant que locataires et membres de la Waterton Lakes Leaseholders Association (WLLA) qui seront touchés par la décision. Dans leur réponse, les défendeurs citent trois dates distinctes antérieures à la date de la décision à laquelle le directeur, M. Thomas, a rencontré les représentants de la WLLA, soit

le 15 septembre, le 13 novembre et le 9 décembre 2015. Les demandeurs ne nient pas que ces rencontres ont eu lieu, mais ils allèguent qu'elles n'avaient pas un but purement consultatif et que la décision ne traitait pas des préoccupations que les représentants de la WLLA ont exprimées lors de ces rencontres. Ils soutiennent également que les rencontres avec ce groupe spécifique ne constituent pas une consultation adéquate du public. J'ai de la difficulté à conclure au bien-fondé de l'argument des demandeurs concernant le caractère inadéquat de la consultation du public. D'une part, cet argument est en grande partie fondé sur l'exclusion du public, sans démontrer que les propres intérêts des demandeurs, en tant que membres de la WLLA, n'ont pas fait l'objet d'un examen adéquat. D'autre part, l'argument des demandeurs n'indique pas de manière précise quels intérêts (autres que ceux de la WLLA) n'ont pas fait l'objet d'un examen adéquat, ni en quoi consistaient ces intérêts.

[20] Quoiqu'il en soit, à mon avis, le bien-fondé potentiel de la présente requête est suffisant pour que le volet portant sur le non-respect du Plan communautaire fasse pencher la balance en faveur des demandeurs.

(3) La Couronne a-t-elle subi un préjudice en raison du retard?

[21] Les défendeurs soutiennent qu'eux-mêmes et le public subiraient un préjudice si la prorogation de la date limite qui est demandée était accordée, parce que le Canada a passé un marché d'environ 1,1 million de dollars pour la conception du nouveau CAV et que les travaux issus de ce marché sont dépendants de l'emplacement – tout changement à cet égard entraînerait des frais supplémentaires. Ils précisent que le marché en question a été passé le 4 août 2016, soit

environ cinq mois après la date de la décision, et plus de trois mois avant le dépôt de la présente demande.

[22] Les demandeurs affirment que les éléments de preuve n'établissent pas que le montant total de 1,1 million de dollars serait perdu si l'emplacement du nouveau CAV devait être modifié. Même s'il n'existe pas de preuve quant au montant des frais supplémentaires de conception du bâtiment que la modification de l'emplacement du nouveau CAV entraînerait, il n'y a aucune raison de douter que le marché a été passé; il semble donc raisonnable de conclure qu'un éventuel changement d'emplacement entraînerait des frais supplémentaires importants. Les défendeurs en subiraient donc un préjudice.

[23] À mon avis, la réponse à cette question milite en faveur du rejet de la présente requête.

(4) Le requérant a-t-il une explication raisonnable pour justifier le retard?

[24] Il n'est pas contesté que la décision a été prise le 7 mars 2016 et que la présente demande a été déposée quelque huit mois et demi plus tard, soit le 21 novembre 2016. Les demandeurs soutiennent que ce délai était raisonnable parce que, durant la période intérimaire, ils tentaient i) d'obtenir de l'information (par l'entremise de demandes d'*accès à l'information*) sur la manière dont la décision avait été prise, afin de déterminer si une poursuite en justice était appropriée, et ii) de prendre des mesures raisonnables pour résoudre le différend sans recourir à une poursuite en justice. En ce qui concerne le premier point, les demandeurs affirment qu'ils ignoraient les motifs de leur requête avant d'obtenir l'information demandée.

[25] Les défendeurs répliquent que les demandeurs ont pu décrire les motifs de leur requête dans leur lettre à la ministre McKenna datée du 17 avril 2016; en conséquence, ils n'avaient pas besoin d'attendre de recevoir l'information demandée. Ils ajoutent que, même en acceptant les motifs invoqués par les demandeurs pour leur délai, le délai de plus de deux mois à compter du 12 septembre 2016 (lorsqu'ils ont reçu la dernière réponse à leurs demandes d'accès à l'information) pour ce qui est du dépôt de la présente requête n'est pas fondé.

[26] Je conviens avec les défendeurs que les demandeurs n'ont pas réussi à établir une excuse raisonnable expliquant leur délai à entreprendre une poursuite en justice. Il semble qu'ils disposaient de l'information requise pour déposer la présente requête dès avril 2016 et qu'ils ne semblent pas avoir appris quoi que ce soit après le 12 septembre 2016 pouvant justifier un autre délai de deux mois. À mon avis, cela milite en faveur du rejet de la présente requête.

(5) L'intérêt de la justice est-il servi?

[27] Comme il a été mentionné précédemment, la considération primordiale dans une requête en vue d'obtenir une prorogation du délai est de savoir s'il est dans l'intérêt de la justice d'accorder la prorogation du délai. Comme l'a indiqué la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Larkman*, au paragraphe 86, la « Cour fédérale et notre Cour ont souligné l'importance du délai de 30 jours prescrit au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* » et il existe « bon nombre de précédents suivant lesquels des retards inexplicables, même courts, peuvent justifier le refus d'une prorogation de délai ». La Cour d'appel fédérale poursuit, au paragraphe 87 de l'arrêt *Larkman* :

La date limite de trente jours se justifie par le principe du caractère définitif des décisions. Lorsque le délai de trente jours expire et

qu'aucune demande de contrôle judiciaire n'a été introduite pour contester la décision ou l'ordonnance en question, les parties devraient pouvoir agir en partant du principe que la décision ou l'ordonnance qui a été rendue s'appliquera. Il faut tenir compte du principe du caractère définitif des décisions lorsqu'on cherche à déterminer en quoi consiste l'intérêt de la justice dans un cas déterminé.

[28] Même si les demandeurs ont établi le bien-fondé potentiel de leur requête, cela n'est pas déterminant. Les éléments de preuve présentés par les demandeurs sont faibles en ce qui concerne la question d'une intention constante de poursuivre leur demande, et les demandeurs n'ont pas établi qu'il y a matière à plainte relativement à i) l'absence de préjudice pour les défendeurs ou ii) une explication raisonnable à leur délai. Je ne vois rien qui indique que les demandeurs se souciaient de respecter la date limite pour le dépôt de la présente demande avant que celle-ci n'ait été présentée.

[29] À mon avis, les intérêts de la justice ne seraient pas servis en acquiesçant à la prorogation de la date limite qui est demandée.

B. *Demande de production de documents*

[30] Vu mon refus d'autoriser la prorogation du délai que les demandeurs souhaitent obtenir pour le dépôt de leur demande et la requête en radiation des défendeurs (voir ci-dessous), je n'ai pas à me pencher sur les demandes de production de documents et de prorogation des délais pour les prochaines étapes que les demandeurs ont soumises.

III. Seconde requête : Requête en radiation des défendeurs

[31] Dans la seconde requête dont la Cour est saisie, les défendeurs demandent la radiation des portions de la présente demande qui contestent les futures décisions. Ils citent spécifiquement les demandes d'interdiction des demandeurs et d'injonction concernant les prochaines étapes de l'aménagement du nouveau CAV, ainsi qu'une déclaration relativement à l'emplacement choisi. Ils allèguent que, sauf dans les cas d'absence évidente de compétence, il est prématuré pour la Cour de rendre de telles ordonnances avant l'achèvement du processus administratif.

[32] Les demandeurs n'ont pas invoqué une absence de compétence. De plus, la plupart des arguments des demandeurs en réponse à la requête des défendeurs portent sur les faiblesses présumées de la décision du 7 mars 2016 du directeur, M. Thomas, comme base de contestation de toute décision qui pourrait subséquemment être rendue. Dans la mesure où la décision n'est pas contestée de façon appropriée (voir le passage ci-dessus concernant la requête des demandeurs), les motifs pour demander une interdiction, une déclaration et une injonction sont irrémédiablement compromis.

[33] Les défendeurs reconnaissent qu'un tribunal radiera des actes de procédure impliquant un contrôle judiciaire uniquement dans les affaires les plus manifestes. Je conviens avec les défendeurs que cette affaire satisfait à cette norme élevée. À mon avis, les demandes d'interdiction, de déclaration et d'injonction des demandeurs ne reposent sur aucun fondement raisonnable.

IV. Conclusions

[34] J'ai conclu que la requête des demandeurs en prorogation du délai pour le dépôt de la présente demande devrait être rejetée et que la requête des défendeurs en radiation de certaines portions de la présente demande devrait être autorisée. Ces conclusions éliminent toutes les mesures de réparation substantielle sollicitées dans la présente demande. La requête des demandeurs en divulgation de documents sans caviardage dépendait de la mesure de réparation substantielle qui avait été demandée et, en conséquence, elle n'est plus pertinente.

JUGEMENT

LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :

1. La requête des demandeurs est rejetée.
2. La requête des défendeurs est accueillie.
3. La présente demande de contrôle judiciaire est rejetée.
4. Les demandeurs paieront les dépens des défendeurs relativement aux requêtes et à la demande.

« George R. Locke »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-2007-16

INTITULÉ : FRASER LEISHMAN et GRAY GREENWAY c. SA
MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA,
REPRÉSENTÉE PAR LE MINISTRE DE
L'ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT
CLIMATIQUE CANADA ET L'AGENCE PARCS
CANADA

**REQUÊTE ÉCRITE EXAMINÉE À MONTRÉAL (QUÉBEC) EN VERTU DE
L'ARTICLE 369 DES RÈGLES DES COURS FÉDÉRALES.**

JUGEMENT ET MOTIFS LE JUGE LOCKE

DATE DES MOTIFS : LE 21 FÉVRIER 2017

COMPARUTIONS :

Kim D. Wakefield POUR LES DEMANDEURS
Omolara Oladipo
Christine Ashcroft POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Dentons Canada S.E.N.C.R.L. POUR LES DEMANDEURS
Avocats
Edmonton (Alberta)

William F. Pentney POUR LES DÉFENDEURS
Sous-procureur général du Canada
Edmonton (Alberta)