



T-554-91

Entre :

CARPENTER FISHING CORPORATION, DON JOHANNES,  
KAARINA ETHERIDGE, WHITE HOPE HOLDINGS LTD.,  
SIMPSON FISHING CO. LTD. et NORMAN JOHNSON,

demandeurs,

- et -

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA,  
et BERNARD VALCOURT, MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS,

défendeurs,

T-974-91

Entre :

TITAN FISHING LTD.,

demanderesse,

- et -

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA,  
et BERNARD VALCOURT, MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS,

défendeurs.

### MOTIFS DE L'ORDONNANCE

#### LE JUGE CAMPBELL

#### **I APERÇU**

En 1990, l'industrie de la pêche au flétan de la côte ouest connaissait des difficultés et, en conséquence, la pêche commerciale a été contingentée. Les demandeurs conviennent tous qu'il s'agissait d'une bonne idée mais ils s'opposent fermement à une restriction imposée à leur quote-part de prises respective ainsi qu'au processus par lequel cette restriction a été établie. La présente affaire soulève donc la question des relations entre le gouvernement du Canada et les

détenteurs de permis de pêche au flétan, ainsi que celle du traitement juste et équitable de ces derniers.

Les Canadiens ne connaissent peut-être pas le flétan du Pacifique<sup>1</sup> aussi bien que le saumon, mais il s'agit néanmoins d'un poisson auquel les spécialistes accordent beaucoup d'attention. Dans un ouvrage fouillé intitulé *Pour remonter le courant : une nouvelle politique des pêches canadiennes du Pacifique*<sup>2</sup>, M. Peter Pearce dit que la pêche au flétan est l'une des plus anciennes qui soit pratiquée sur la côte ouest et que ses stocks se classent parmi ceux qui ont le plus de valeur. L'exploitation de cette précieuse ressource a connu de nombreux problèmes, qui ne sont toutefois pas uniques, ainsi que l'expliquait M. Pearce il y a 14 ans :

Commençons par un paradoxe. Nous avons des ressources halieutiques qui comptent parmi les plus riches au monde, qui pourraient nous valoir de grands avantages économiques et sociaux; pourtant, nous constatons qu'un grand nombre de pêcheurs commerciaux et de compagnies sont acculés à la faillite, que les pêcheurs sportifs et autochtones s'inquiètent de voir diminuer les occasions de faire la pêche, et que les pêcheries coûtent très cher aux contribuables canadiens.

Les pêcheries du Pacifique font face à l'heure actuelle à des problèmes nombreux, graves et très complexes. Parmi ces problèmes, relevons la surexploitation, les antagonismes entre les utilisateurs, la surexpansion des flottilles de pêche, et la dégradation des habitats de mer et d'eau douce. [...] Il faudra apporter des changements majeurs et fondamentaux à la politique des pêches afin de redresser la situation et atteindre l'objectif explicité dans le mandat de la Commission à l'effet

---

<sup>1</sup>Le flétan du Pacifique (*Hippoglossus stenolepis*, du grec *hippos*, *glossus*, *steno* et *lepis* signifiant respectivement cheval, langue, étroit et écaille) est tout un poisson. Sa taille et son poids maximums sont respectivement de 267 cm (105 pouces) et de 225 kg (495 livres). On retrouve ce poisson de l'île de Santa Rosa en Californie du Sud jusqu'aux Îles du Saint-Laurent, ainsi que dans toute la mer de Béring et au sud jusqu'au nord du Japon. La description qui suit suffit à faire perdre immédiatement à toute personne normale le goût de la pêche au flétan :

[TRADUCTION]

L'heureux pêcheur à la ligne qui, tout étonné, attrape un gros flétan du Pacifique pour la première fois, est souvent mal préparé et ne dispose pas des gros appareils de pêche nécessaires. Même les pêcheurs de saumon qui pêchent le saumon du Pacifique à la mouche ou, tranquillement à la cuiller, prennent parfois cette espèce de poisson au corps épais mais hydrodynamique et luniforme. Avec sa grande bouche, le flétan du Pacifique saisit aisément des appâts tels que la pieuvre, le calmar ou le hareng avant de se lancer dans de longues et vigoureuses courses. Maîtrisez ce gros poisson *avant* de le hisser à bord de votre petite embarcation car il est arrivé que d'un coup de queue, de gros flétans du Pacifique mutilent ou même tuent des pêcheurs. (Lamb & Edgell, *Coastal Fishes of the Pacific Northwest*, Harbour Publishing, 1986, p. 201.)

<sup>2</sup> Rapport final de la Commission sur la politique des pêches du Pacifique, M. Peter H. Pearce, Commissaire, Vancouver, septembre 1982, dont de larges extraits sont reproduits dans le mémoire, vol. 2, page 155.

que « les ressources halieutiques et leur utilisation soient mises à profit le plus efficacement possible pour l'évolution économique et sociale du peuple canadien ».<sup>3</sup>

[...]

Au cours de ces dernières années, l'organisation de la pêche du flétan s'est dégradée considérablement. Le nouveau régime d'émission des permis de cette pêche traditionnelle a été mal administré et a donné lieu à de très graves problèmes. En dépit du régime d'accès limité conçu pour limiter la capacité des prises, cette dernière s'est accrue de façon alarmante, au rythme des permis émis. Il s'est produit, en même temps, une chute marquée du niveau des stocks et des prix.

Les mémoires présentés aux audiences publiques montrent que l'administration des permis a été aussi défavorable à ceux qui s'adonnaient à cette pêche qu'à ceux qui en étaient exclus.

[...]

En dépit des bonnes intentions, l'émission des permis pour la pêche du flétan a été mal administrée au cours de ces dernières années et a donné lieu, d'une part, à une flottille de bateaux de pêche détenteurs de permis et d'une capacité de prises absolument disproportionnée et, d'autre part, à des stocks fort décimés. Il faut de toute urgence agir fermement pour que notre flottille de pêche soit mieux proportionnée aux stocks disponibles. Étant donné les pressions que l'on exerce actuellement sur les pêches, ce ne sera pas chose facile mais, plus on attendra pour corriger cette situation, plus cela va causer des perturbations.

Les recommandations de M. Pearce sont importantes parce qu'elles ont établi une norme qui a certainement eu une incidence sur les projets préparés par la suite. Il les a ainsi formulées :

Heureusement, les particularités de cette pêche se prêtent bien au système simple du contingentement s'appliquant à chaque pêcheur. La prise admissible ne varie pas tellement; elle peut être (et est de fait) prévue pour chaque saison. Au meilleur de ma connaissance, le contingentement est la seule formule qui semble capable de restreindre l'exploitation excessive et alarmante qui afflige cette pêche et, pourvu qu'elle soit soigneusement mise au point, c'est celle qui semble apporter la solution la plus équitable.

Nous recommandons les changements suivants :

10. Des permis initiaux de dix ans de pêche contingentée du flétan doivent être émis en 1983 aux propriétaires de bateaux détenant un permis de pêche du flétan et ayant déclaré des débarquements de flétan en 1980 ou 1981. Les contingents autorisés en vertu de chaque permis doivent correspondre aux débarquements déclarés par le détenteur du permis au cours de ces années.

[...]

Étant basé sur les prises des années récentes, le régime que nous proposons pour établir les contingents des détenteurs de permis respecte les droits acquis par le « droit d'aînesse ». Ce moyen semble être la façon la plus équitable de faire la distinction qui s'impose entre ceux qui forment le gros de la flottille de pêche au flétan et ceux qui réclament un permis en vertu de prises accidentelles [...].<sup>4</sup>

La présente affaire concerne des décisions qu'ont prises en 1990 des fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans du Canada (ci-après appelé le « MPO ») et le ministre des Pêches et des Océans (ci-après appelé le

---

<sup>3</sup> Pour remonter le courant, page 3.

<sup>4</sup> Pour remonter le courant, page 143.

« ministre ») afin de régler le problème analysé par M. Pearce par l'instauration d'un régime de quotas au sein de l'industrie de la pêche au flétan (ci-après appelé le « QIB », terme de pêche commerciale désignant le « quota individuel de bateau »). Ce régime de quotas est entré en vigueur en 1990 à la suite d'un processus « consultatif » qui s'est déroulé entre le MPO et les détenteurs de permis de pêche au flétan et il est encore en vigueur aujourd'hui.

Le QIB mis en oeuvre comporte une condition appelée « restriction applicable au détenteur actuel » (RADA). Les demandeurs demandent à la Cour de déclarer que la RADA contenue dans la formule de QIB est illégale. Si cette demande est accueillie, les demandeurs veulent que la RADA soit supprimée de la formule étant donné qu'une telle mesure n'entraverait pas le bon fonctionnement du régime de quotas ni la pêche. Ils font valoir que cette mesure rétablirait le quota dont ils ont été injustement privés.

Dans leur argumentation détaillée, les demandeurs soutiennent que la formule d'allocation de quotas utilisée dans le cadre du programme de QIB est discriminatoire envers les nouveaux venus dans l'industrie de la pêche au flétan en ce qu'elle refuse à ces derniers la même admissibilité au calcul de l'historique de la capture que celle accordée aux pêcheurs qui détiennent leur permis depuis plus longtemps. Ils font aussi valoir que cette discrimination a été exacerbée par l'octroi, aux plus récents venus, d'une plus grande période d'admissibilité qu'aux détenteurs ayant acheté leurs permis entre 1986 et 1989.

Telle qu'elle a été mise en vigueur, la formule d'allocation du QIB relative au flétan est fondée à 30 p. 100 sur la longueur du bateau et à 70 p. 100 sur l'historique de la capture rattachée au permis sur une période de quatre ans, soit de 1986 à 1989. Toutefois, l'historique de la capture rattachée au permis est limité au détenteur actuel, à moins que le permis n'ait été acquis après le début de la pêche au flétan en 1989, auquel cas le rendement est fondé sur l'historique

de la capture du détenteur précédent. La restriction a, soutient-on, pour effet d'accorder une plus longue période d'admissibilité à certains détenteurs de permis au détriment d'autres détenteurs. Il existe 435 détenteurs de permis, et 44 d'entre eux peut-être, dont les demandeurs, seraient lésés par cette mesure.

La présente affaire concerne essentiellement l'introduction de la RADA dans la formule adoptée, et cet aspect tient principalement à ce qui s'est produit au cours d'une certaine réunion tenue dans le cadre du processus consultatif, réunion au cours de laquelle l'idée de la RADA a été discutée pour la première fois et subséquemment adoptée. Les demandeurs disent que la RADA ne favorise aucunement la gestion de la pêche ou la conservation du poisson, et qu'elle n'a été adoptée par le MPO que parce qu'un groupe censé représenter une majorité de détenteurs de permis de pêche au flétan en a demandé l'inclusion dans la formule et que les détenteurs minoritaires, à qui la restriction était préjudiciable, n'ont eu aucune possibilité de s'y opposer.

Pour bien interpréter les résultats de cette réunion décisive tenue le 3 mai 1990 à Richmond (Colombie-Britannique), il est d'abord nécessaire de tirer certaines conclusions au sujet des faits qui ont mené à la réunion. Une fois ces conclusions de fait tirées, je jugerai la réunion, ses résultats puis le suivi qui en a été fait. Les questions d'ordre juridique seront alors définies et résolues et, finalement, une décision sera rendue sur la question de savoir s'il convient d'accorder le redressement demandé.

Du consentement des parties, les questions à trancher au procès ont été divisées en deux parties. À ce jour, les journées d'audience ont été axées sur la question de la légalité de la décision de mettre en oeuvre la RADA. Si je me prononce en faveur des demandeurs sur cette question, l'instance se poursuivra pour déterminer le redressement devant en conséquence leur être accordé.

## II

### FAITS AYANT MENÉ À LA RÉUNION DU 3 MAI 1990

#### *A. Projet de mise en oeuvre d'un régime de quotas du MPO*

##### *(1) Qui a pris l'initiative de cette mesure?*

Dans le but de régler le problème cerné par M. Pearce et de mettre en oeuvre la solution que ce dernier proposait, le ministre des Pêches et des Océans de l'époque est intervenu sur-le-champ en nommant un comité consultatif formé de pêcheurs de flétan pour aider à concevoir un régime de quotas pour la saison de pêche au flétan de 1983. Le projet n'a pas démarré en raison d'un manque d'appuis de la part des intervenants du secteur visé.

L'idée d'un régime de quotas a toutefois refait surface en 1988, après que les détenteurs de permis de pêche au flétan eurent entrepris des démarches auprès du MPO pour discuter de stratégies de rechange pour la gestion des pêches, y compris l'établissement de quotas individuels.

Il va sans dire que ces démarches ont été bien accueillies. Dans son rapport, M. Pearce avait sévèrement blâmé le MPO pour sa mauvaise gestion des pêches, et une tentative antérieure pour réagir à cette critique en obtenant l'appui des pêcheurs en faveur d'un régime de quotas avait échoué. Toutefois, environ cinq ans plus tard, les pêcheurs eux-mêmes se montraient intéressés. Il n'est pas difficile de conclure que c'est l'occasion qu'attendait le MPO pour établir un régime de quotas. Et il l'a saisie.

La façon dont le MPO a fait part de son intérêt à l'égard de l'établissement d'un régime de quotas constitue un aspect important de la présente affaire. Il ressort clairement de la preuve que le MPO a pris la décision de minimiser son intérêt vis-à-vis de l'établissement de quotas dans le cadre du processus mis en oeuvre pour rallier les détenteurs de permis à ce point de vue.

Trois notes de service du MPO datées des 26 septembre, 18 octobre et 20 octobre 1989 prouvent clairement ces faits.

Dans la note de service datée du 26 septembre, M. A.F. Lill, directeur régional, Division des pêches, suggère à M. P.S. Chamut, directeur général, Région du Pacifique, d'assister à la première réunion d'information à l'intention des détenteurs de permis de pêche au flétan dans le but de présenter quelques commentaires préliminaires. Le texte qui suit est la réponse manuscrite de M. Chamut :

[TRADUCTION]

Je serais heureux de participer à la réunion du 23. Je vous serais reconnaissant de faire faire préparer par le personnel quelques notes d'ordre général en guise de commentaires préliminaires. J'aimerais encourager les représentants de l'industrie à étudier attentivement et favorablement le projet d'ITQ [quotas] en soulignant les avantages qu'il représente pour les pêcheurs et la ressource. D'un point de vue tactique, il serait utile de repérer les principaux intervenants qui détiennent le plus d'influence auprès de leurs collègues pour tenter d'obtenir leur appui...<sup>5</sup>

Dans sa réponse du 18 octobre, M. Lill a dit ceci :

[TRADUCTION]

En ce qui concerne vos commentaires préliminaires à l'occasion des prochaines rencontres avec les intervenants du secteur, nous vous proposons ce qui suit : *il est important pour vous de consolider la position du MPO au sujet de l'ITQ au sein de l'industrie de la pêche au flétan. À ce jour, nous avons dit qu'il s'agissait d'une initiative émanant des intervenants du secteur et qu'il appartiendra aux détenteurs de permis de pêche au flétan de mettre en oeuvre un régime de quotas qui jouit d'un solide appui de la part des détenteurs de permis. Le Ministère apportera sa contribution à ce processus mais n'a pas l'intention de forcer le secteur à accepter quelque chose qu'il ne désire pas.*

[...]

S'il ressort clairement des réunions tenues à Richmond et à Prince Rupert que l'idée des quotas individuels jouit d'un appui solide, le MPO devrait recommander qu'un comité de pêcheurs de flétan soit formé pour préparer un projet détaillé d'ITQ. Cette proposition émanant des intervenants du secteur tiendrait compte des préoccupations exprimées par ceux-ci lors des réunions ainsi que des exigences du Ministère en matière de surveillance et de mise en application. Une fois le projet terminé, copie devrait en être remise à chaque détenteur de permis, à qui il serait demandé de voter pour ou contre le projet [Mots mis en italiques par mes soins]<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Mémoire, vol. 2, page 157.

<sup>6</sup> Mémoire, vol. 2, page 157.

Les notes du 20 octobre préparées par M. A. Gibson, chef de l'allocation des ressources, à la demande de M. Chamut, explicitaient davantage la position du MPO :

[TRADUCTION]

*Pour faire suite à votre demande, voici les points précis qu'il est jugé important de souligner et qui seraient les plus utiles pour convaincre les pêcheurs de flétan d'accepter les quotas individuels.*

Points d'ordre général : L'idée d'introduire l'ITQ dans la pêche du flétan émane des pêcheurs de flétan et non du MPO... Le Ministère n'a pas l'intention de forcer les intervenants du secteur de la pêche au flétan à accepter un projet d'ITQ qu'ils n'appuient pas. Le MPO contribuera au processus mais il appartiendra aux détenteurs de permis de pêche au flétan de préparer un projet d'ITQ qui jouira de l'appui des détenteurs de permis...

Autres mesures incitatives : Certaines questions clés pourraient éventuellement aider à convaincre les pêcheurs de flétan de faire l'essai d'un régime de quotas individuels. Toutefois, ces questions sont délicates et elles exigent que vous adoptiez des positions qui peuvent contredire la position actuelle du Ministère. Rétention accidentelle de morue charbonnière par les pêcheurs de flétan : ...coûts de mise en application : ... pénalités de mise en application : ...concentration des quotas entre les mains des sociétés de transformation : ... [Mots mis en italique par mes soins]<sup>7</sup>

Il n'y a rien de répréhensible à ce que le MPO adopte une stratégie visant à obtenir ce qu'il veut. Mais les déclarations souvent répétées selon lesquelles ce sont les détenteurs de permis qui ont manifesté un intérêt à l'égard du régime de quotas et que le MPO ne voulait pas imposer ce dernier, doivent être considérées comme une manoeuvre de stratégie promotionnelle.

Entre octobre 1989 et juin 1990, le MPO a mené une consultation très élaborée et vigoureuse auprès des détenteurs de permis au sujet de la mise en oeuvre d'un régime de quotas. Il ne fait aucun doute que tous ces efforts n'ont pas été déployés dans le but de faire échouer le projet. À mon avis, le MPO voulait que le processus aboutisse à un régime de quotas et il l'a orienté dans le but d'arriver à ce résultat.

Pour bien comprendre le processus décisionnel au sein du MPO, il est important de reconnaître qu'une bonne part de la responsabilité de l'entreprise incombait à un cadre intermédiaire, M. Bruce Turriss.

---

<sup>7</sup> Mémoire, vol. 2, page 158.

Détenteur d'une maîtrise en économie, M. Turriss a travaillé, au cours de 1989, à titre d'économiste au sein de la Division de la planification des programmes du MPO et a agi, en cette qualité, à titre de joueur d'avant-front pendant tout le processus ayant mené à la décision du Ministère et du ministre de mettre en oeuvre un régime de quotas. En fait, c'est la seule personne que les défenseurs ont fait témoigner.

Dans son rôle clé, M. Turriss a d'abord rencontré les détenteurs de permis en 1988, produit tous les documents envoyés à ces derniers sous la signature de M. Chamut, organisé et dirigé les réunions consultatives, reçu toutes les réactions de la part des détenteurs de permis, et, en fait, rédigé toutes les notes de service qui ont circulé de haut en bas de la chaîne hiérarchique au sein du MPO.

Au procès, M. Turriss a subi un interrogatoire serré au sujet de son intérêt personnel à l'égard du résultat du processus. Certaines questions visaient à déterminer s'il tirerait un avantage sur le plan professionnel, sous forme d'une augmentation de salaire ou d'une promotion, s'il réussissait à conclure une entente avec les détenteurs de permis sur la mise en oeuvre d'un régime de quotas. Abstraction faite de ces considérations, j'estime que la participation de M. Turriss à ce projet était à ce point directe, intensive et importante qu'il était tout à fait déterminé, sur le plan professionnel, à obtenir une entente.

Ainsi, le processus de consultation auprès des détenteurs de permis a commencé par la ferme résolution de la part du MPO de voir à ce qu'un régime de quotas soit mis en oeuvre. Et même si les détenteurs de permis ont peut-être fait des démarches auprès du MPO pour manifester leur intérêt en 1988, j'estime que c'est le MPO qui a pris l'initiative d'intervenir pour atteindre cet objectif.

(2) *Quelle était la véritable nature du processus consultatif?*

Pour les raisons énumérées ci-dessus, même s'il a été qualifié de « consultation », j'estime que le processus dans lequel le MPO et les détenteurs de permis se sont engagés constituait en réalité un processus de recherche d'appuis en faveur du régime de quotas que le MPO était résolu à mettre en oeuvre dès avant le début du processus.

J'estime que cette conclusion est importante parce qu'elle établit l'attitude des fonctionnaires du MPO tout au long du processus et, en particulier, celle de M. Turris lors de la réunion décisive du 3 mai 1990.

On trouvera ci-après un aperçu schématique de la chaîne des événements ayant marqué le processus consultatif :

a) Lettre datée du 11 septembre 1989 :

Une lettre et un document de travail ont été envoyés à tous les détenteurs de permis pour examiner la [TRADUCTION] « possibilité de mise en oeuvre de quotas individuels pour la pêche au flétan », expliquant que le document [TRADUCTION] « a été préparé à la demande des représentants de l'industrie de la pêche au flétan, et uniquement à des fins de discussion », et que [TRADUCTION] « des décisions concernant les changements à apporter à la gestion de la pêche au flétan seront prises par le ministre des Pêches et des Océans à la suite d'une vaste consultation menée auprès des intervenants du secteur et des commentaires du personnel du MPO ». La lettre indiquait que, dans une prochaine étape, [TRADUCTION] « le MPO rencontrera, en octobre, toutes les organisations de pêcheurs de flétan pour entendre les points de vue des intervenants et déterminer la viabilité de quotas individuels dans l'industrie de la pêche au flétan ». Les détenteurs de permis ont aussi été invités à exprimer leurs préoccupations ou leur appui à l'égard du projet<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Mémoire, vol. 2, pages 111 et 112.

b) Lettres datées des 1<sup>er</sup> et 6 octobre 1989 :

Tous les détenteurs de permis ont été invités à assister aux réunions devant se tenir à Richmond les 23 et 24 octobre, et à Prince Rupert, le 30 octobre [TRADUCTION] « dans le but de déterminer s'il existe un appui généralisé en faveur de quotas individuels, et dans l'affirmative, quels seraient les moyens les plus équitables d'allouer ces quotas individuels »<sup>9</sup>.

c) Lettre datée du 1<sup>er</sup> novembre 1989 :

Un résumé des résultats des réunions d'octobre et un questionnaire à remplir ont été envoyés à tous les détenteurs de permis. On leur demandait d'y exprimer leur opinion sur l'idée des quotas individuels, et d'indiquer leur préférence à partir de cinq méthodes de base proposées pour l'allocation des quotas. On indiquait également que [TRADUCTION] « si les résultats du sondage montrent que l'idée des quotas individuels reçoit un accueil favorable, un comité formé d'intervenants de l'industrie de la pêche au flétan sera mis sur pied pour préparer un projet final détaillé qui sera soumis aux détenteurs de permis. Au cas où il serait nécessaire de mettre sur pied un tel comité, il vous est demandé dans le cadre du sondage de choisir la méthode qui vous semble appropriée »<sup>10</sup>.

d) Lettre datée du 4 décembre 1989 :

Tous les détenteurs de permis ont été avisés que le sondage [TRADUCTION] « indique clairement que les détenteurs de permis appuient l'idée des quotas individuels ainsi que la formation d'un comité constitué d'intervenants de l'industrie de la pêche au flétan pour préparer un projet détaillé de QI [quotas individuels] à soumettre à l'examen des détenteurs de permis »<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Mémoire, vol. 2, pages 113 et 114.

<sup>10</sup> Mémoire, vol. 2, pages 115 et 116

<sup>11</sup> Mémoire, vol. 2, page 117.

Pour ce qui est de la composition du comité, voici ce qui a été dit :

[TRADUCTION]

Les réponses à la question trois (options pour le choix des membres du comité de la pêche au flétan) n'ayant pas été concluantes, le Ministère a choisi une méthode de rechange qui est démocratique et qui assure une représentation complète et équitable.

Le processus annoncé pour le choix des représentants était très compliqué.

Pour assurer une représentation au sein du comité, chaque détenteur de permis devait faire un choix parmi 14 options. Les 12 premières correspondaient à des organisations que le MPO avait désignées comme représentant les détenteurs de permis de pêche au flétan. La treizième consistait à choisir une organisation qui ne figurait pas sur la liste et la quatorzième consistait en la possibilité de choisir une personne qui n'était affiliée à aucune organisation. Les résultats du vote allaient être traités de la manière suivante :

[TRADUCTION]

Pour les options 1 à 13, le nombre de représentants choisis provenant de chaque organisation de l'industrie de la pêche au flétan dépendra du nombre de détenteurs de permis qui choisissent cette organisation. À titre indicatif, pour chaque tranche de 20 voix qu'une organisation reçoit, il lui sera demandé de fournir un représentant au comité... Si vous choisissez l'option 14, vous, ou le représentant choisi, devez fournir au MPO une liste de 20 signatures de détenteurs de permis de pêche au flétan qui n'ont pas choisi d'autres options et qui ont autorisé votre représentant ou vous-même à les représenter<sup>12</sup>.

e) Réunions du comité consultatif de la pêche au flétan :

Le comité consultatif de la pêche au flétan (ci-après appelé le « CCPF ») s'est réuni à Sidney en janvier 1990 pendant quatre jours, et du 1<sup>er</sup> au 3 mai 1990 à Richmond, dans le but de préparer un projet détaillé de QIB à soumettre à l'examen des détenteurs de permis de pêche au flétan. Tous les détenteurs de permis ont été avisés de la tenue de ces réunions.

f) Lettre du 4 juin 1990 :

Tous les détenteurs de permis ont reçu un projet expliquant les résultats du processus consultatif, accompagné d'un bulletin de vote et d'une

---

<sup>12</sup> Mémoire, vol. 2, page 117.

invitation à accepter ou à rejeter la formule d'allocation suggérée et les conditions de financement<sup>13</sup>.

g) 13 août 1990 :

Tous les détenteurs de permis ont été informés des résultats du vote : 70 p. 100 des répondants étaient en faveur du projet de QIB. Les détenteurs de permis ont été avisés que [TRADUCTION] « la décision du ministre concernant le QIB pour la pêche au flétan sera prise après une étude approfondie des incidences de tous les aspects du programme de QIB sur le flétan et le secteur des pêches »<sup>14</sup>.

h) Note de service du 27 septembre 1990 :

Le ministre a approuvé la recommandation du sous-ministre de mettre en oeuvre un [TRADUCTION] « QIB-pilote incessible »<sup>15</sup>.

## **B) *Le processus du CCPF***

### **1) *Le processus du CCPF était-il démocratique?***

Ainsi qu'il ressort de la note de service précitée du 18 octobre 1989 adressée par M. Lill à M. Chamut, les étapes du processus consultatif avaient été fixées avant que celui-ci ne soit entrepris. S'il y avait une indication claire d'appui solide en faveur de l'idée de quotas individuels, le MPO recommanderait qu'un comité de détenteurs de permis soit formé pour préparer un projet détaillé d'ITQ et, une fois le projet établi, une copie devait être remise à chaque détenteur de permis de pêche au flétan, à qui il serait demandé de voter pour ou contre le projet.

---

<sup>13</sup> Mémoire, vol. 2, page 121.

<sup>14</sup> Mémoire, vol. 2, page 123.

<sup>15</sup> Mémoire, vol. 2, page 166.

Ce processus très simple au départ a été radicalement modifié en cours de route. En décembre 1989, le MPO a pris la décision de former un [TRADUCTION] « comité de la pêche au flétan qui est démocratique et qui assure une représentation complète et équitable », ainsi qu'il est décrit au point (2)d) ci-dessus.

J'estime que le MPO a résolu que le processus décisionnel serait guidé par une certaine forme de gouvernement pratique représentatif des détenteurs de permis. Je considère qu'en prenant cette position le MPO était tenu de veiller à ce que la caractéristique essentielle du processus démocratique soit respectée.

Quelle est donc cette caractéristique essentielle? La question du bon fonctionnement du gouvernement représentatif est l'une de celles dont débattent ceux qui étudient les formes de gouvernement. Ce débat porte sur les théories opposées de la délégation et de la représentation. Du point de vue de la science politique, le conflit a été décrit en ces termes :

[TRADUCTION]

Selon la première théorie, le membre est le porte-parole de son milieu, l'agent humain nécessaire par l'intermédiaire duquel les électeurs font continuellement connaître leur volonté. Selon la deuxième théorie, le membre est choisi pour représenter la nation ainsi que la région, et on s'attend à ce qu'il emploie ses compétences et prenne ses décisions surtout en faisant appel à son propre jugement personnel<sup>16</sup>.

Dawson apporte toutefois l'éclairage suivant :

[TRADUCTION]

L'idéal est une relation dans laquelle, ainsi que l'a dit Macaulay, les électeurs choisissent soigneusement un candidat à qui ils s'en remettent largement; *ensuite, une fois le mandat expiré, ils examineront la conduite du membre en question et se prononceront sur l'ensemble de son administration.* Les éléments indispensables sont la tolérance, le compromis et le respect mutuel. Le membre doit être consciencieux mais pas entêté; diplomate, mais ferme; il doit céder lorsque cela est possible, et il refusera de faire des concessions lorsqu'il estime qu'il n'est pas sage de le faire ou que cela va à l'encontre de ses convictions profondes. Les électeurs exigent de leur représentant qu'il respecte ses engagements; ils lui soumettront en tout temps leurs opinions et l'encourageront à les accepter; toutefois, ils devraient être disposés à reconnaître la sincérité de ses opinions, son honnêteté, sa véritable incapacité à se

---

<sup>16</sup> Dawson, *The Government of Canada*, University of Toronto Press, 1964, page 346.

conformer à leurs désirs en certaines occasions [Mots mis en italique par mes soins]<sup>17</sup>.

Peu importe la théorie retenue, l'on constate aisément que le principal élément du gouvernement représentatif est la responsabilité. M. Turriss comprenait, semble-t-il, ce concept car, lors de son interrogatoire préalable, il a témoigné qu'on avait décidé de recourir au processus démocratique pour répondre aux plaintes passées selon lesquelles le MPO avait pris des décisions en ne tenant compte que d'intérêts particuliers. Toutefois, malgré sa compréhension, il n'a absolument rien fait pour le mettre en application et le renforcer en ce qui concerne le CCPF.

Dans les lettres qui ont été envoyées aux personnes choisies pour agir à titre de représentants au sein du CCPF, rien n'est mentionné au sujet des responsabilités rattachées à cette fonction<sup>18</sup>. En outre, au cours du processus, aucune surveillance n'a été exercée sur la façon dont les représentants percevaient leur fonction, et, en particulier, aucune information n'a été recueillie sur la question de savoir si ces représentants disposaient d'instructions claires à partir desquelles ils pouvaient exprimer leurs opinions. En fait, aucun soutien ne leur a été offert dans cette tâche, si tant est qu'ils s'en soient acquittés.

Je retiens du témoignage de M. Turriss qu'il était loisible aux représentants du CCPF de déterminer leurs propres obligations envers les personnes qu'ils représentaient. Je retiens également que le MPO n'avait aucun intérêt à examiner de près les obligations découlant de cette relation et qu'il était disposé à considérer des opinions discutables émises par des représentants du CCPF comme représentatives des personnes qui les avaient élus au comité. Même si l'on souscrit à la théorie de la délégation, aucun poids ne devrait être accordé à une

---

<sup>17</sup> *The Government of Canada*, page 348.

<sup>18</sup> Pour des exemples, voir le mémoire, vol. 2, page 118.

opinion sans connaître l'appui dont elle jouit. Et cela simplement parce que le processus ne comportait aucun élément de responsabilité.

Je conclus non seulement que le processus du CCPF n'était pas démocratique, mais aussi qu'il était très peu fiable pour ce qui est de refléter les opinions des détenteurs de permis. M. Bruce Turriss et ses supérieurs au sein du MPO auraient dû le savoir.

Par conséquent, je n'accorde aucun poids à l'argument des défendeurs selon lequel la participation des demandeurs au choix des représentants au sein du CCPF fait en sorte qu'ils sont liés par les résultats des décisions de ce comité. En outre, ainsi que je l'expliquerai plus en détail ci-après, la décision critique au sujet de la RADA a été prise au cours de la réunion du 3 mai 1990 sans qu'aucun préavis n'ait été donné aux personnes qui ne siégeaient pas au CCPF. Il est donc impossible de dire que du fait de leur participation volontaire au processus consultatif, y compris au CCPF, les demandeurs devraient être réputés avoir souscrit à l'opinion du CCPF au sujet de la RADA.

Les demandeurs invoquent l'argument qu'en suivant les opinions exprimées par une majorité des représentants du CCPF, le MPO et le ministre abdiquaient illégalement leurs fonctions et leurs pouvoirs en faveur du CCPF. Comme je l'ai dit, les opinions du CCPF résultaient d'un processus de recherche d'appuis soigneusement dirigé, et du point de vue du MPO, très fructueux, en vue d'obtenir un résultat que le MPO souhaitait. En conséquence, on ne peut dire que le MPO a donné suite aux demandes du CCPF et, de ce fait, l'argument relatif à l'abdication de pouvoirs ne peut être retenu.

**b) *Le processus du CCPF était-il équitable?***

Le processus fructueux de recherche d'appuis a franchi les étapes suivantes : discussion, forte manifestation d'intérêt en faveur d'un régime de

quotas, mise sur pied du CCPF, tenue du vote d'approbation des détenteurs de permis et, enfin, approbation du ministre.

Les demandeurs n'ont exprimé aucune opposition à l'égard du processus consultatif en général ou de ses résultats jusqu'à l'entrée en fonction du CCPF. De fait, ils n'avaient alors aucun motif de se plaindre étant donné qu'ils appuyaient l'idée d'un régime de quotas et, partant, le processus en tant que moyen d'y parvenir. Toutefois, ils signalent des irrégularités maintenant connues au sujet de la formation du CCPF, de ses modalités de fonctionnement et de la confiance qu'avait le MPO en l'expérience du CCPF pour dire que la composante CCPF du processus était inéquitable.

La preuve soulève aussi la question de l'opportunité de tenter d'apporter des changements au sein du secteur industriel au moyen du processus « démocratique » de CCPF. Autrement dit, dans quelle mesure était-il équitable de la part du MPO de se fier à un processus entaché d'un vice grave pour prendre des décisions importantes? Pour ce qui est de la prise de décisions concernant le QIB et la RADA, les défendeurs laissent entendre que le vote de tous les détenteurs de permis corrige tout vice dont le processus consultatif pourrait être entaché. Il me semble que pour en arriver à cette conclusion, il faudrait que le QIB et la RADA fassent l'objet d'un vote distinct. Puisque tel n'a pas été le cas, j'estime qu'aucun vice n'a été corrigé et qu'il en a résulté une situation inéquitable<sup>19</sup>.

Quant aux irrégularités relatives à la formation du CCPF, je puis voir pourquoi les demandeurs s'en sont plaints.

---

<sup>19</sup> Cette question - la façon dont le CCPF a exercé ses activités et la confiance qui a été mise dans l'expérience du CCPF - est analysée plus en détail dans la section IV ci-dessous.

Ainsi qu'il a été décrit ci-dessus, les détenteurs de permis ont eu la possibilité d'élire un représentant au sein du CCPF à partir d'une liste de 12 organisations désignées ou de choisir une personne qui n'était associée à aucune organisation établie. Suivant les procédures publiées pour l'élection des membres du CCPF, un candidat devait, pour être élu, obtenir le vote d'au moins 20 détenteurs de permis de pêche au flétan. Le bulletin de vote devait être renvoyé par la poste au MPO avant le 15 décembre 1989, et toute personne élue non associée à l'une des organisations désignées devait fournir au MPO une liste de 20 signatures avant le 2 janvier 1990.

Il est établi que le MPO a modifié unilatéralement le nombre de voix nécessaire pour élire une personne au sein du CCPF et qu'il a prolongé le délai prévu pour le vote sans en aviser les détenteurs de permis appelés à élire les représentants. Au bout du compte, le MPO a exigé moins de 20 votes pour l'élection des représentants et il a continué à accepter des votes pendant une période indéterminée après l'expiration du délai prévu.

En outre, postulant la nécessité d'une présence accrue des intervenants du secteur au sein du CCPF, le MPO a désigné unilatéralement d'autres représentants qui n'avaient obtenu aucune voix. Le MPO a aussi donné à deux des organisations élues, qui avaient reçu respectivement 37 et 40 voix, un délégué supplémentaire au sein du CCPF, mais il n'a pas accordé aux personnes qui avaient obtenu un grand nombre de voix un nombre de voix plus élevé. Le MPO a refusé un siège à quelques détenteurs de permis qui avaient cherché à obtenir des commentaires au sujet du QIB mais qui ne disposaient pas du nombre de voix requis.

Au sujet de ces irrégularités, M. Turriss a répondu que le CCPF était un comité consultatif du MPO et qu'il ne voyait pas la nécessité d'aviser les intéressés des changements survenant dans sa composition. Toutefois, il semble que les règles aient simplement été changées parce que cela avait été jugé

nécessaire à l'atteinte de l'objectif visé, savoir obtenir l'appui des intervenants du secteur. Bien que cette décision puisse avoir été justifiable sur le plan stratégique, elle était certes choquante et inéquitable pour les personnes qui s'attendaient à ce que les règles soient suivies.

### III

#### LA RÉUNION DU 3 MAI 1990

La RADA, ainsi qu'elle a finalement été mise en vigueur, résulte de la discussion qui a eu lieu lors de la réunion du CCPF tenue le 3 mai. C'est cet élément de la formule qui est en litige dans la présente affaire et, à cet égard, l'objectif pour lequel cet élément a été adopté revêt une importance majeure.

Heureusement, la réunion du 3 mai 1990 a été enregistrée sur bande sonore, et les rubans ainsi que leurs transcriptions ont été déposés en preuve par l'entremise de M. Phil Parish, représentant au sein du CCPF<sup>20</sup>. M. Parish a témoigné qu'il avait enregistré les débats malgré les protestations du MPO et d'autres membres du CCPF, afin de pouvoir informer les personnes qu'il représentait de ce qui s'était passé lors des réunions. Je pense qu'il est juste de dire que M. Parish n'était pas d'accord avec les résultats du processus du CCPF, et il a exprimé assez longuement ses préoccupations à cet égard.

La réunion du CCPF tenue en janvier 1990 à Sidney avait abouti à l'adoption, par le comité, de la formule 70/30. Toutefois, M. Parish n'était pas satisfait de ce résultat ni du processus par lequel il avait été obtenu. Dans son témoignage tout à fait crédible, il a dit comment les représentants du CCPF avaient préconisé une position ou une autre au cours de la réunion de janvier et qu'ainsi, même si les participants avaient discuté de nombreuses propositions, une

---

<sup>20</sup> Les demandeurs et les défendeurs ont déposé des transcriptions. Aux fins des présentes, je citerai celle des défendeurs puisqu'elle reprend plus en détail certains extraits des enregistrements difficiles à entendre.

seule était véritablement à l'ordre du jour, soit la formule 70/30. M. Parish favorisait quant à lui une formule de « quotes-parts égales », calculée en divisant le nombre total de prises admissibles par le nombre total de détenteurs de permis.

M. Parish a déclaré que M. Bruce Turriss avait avisé les membres du CCPF des formules qui seraient à l'ordre du jour et de celles qui seraient écartées. Il a dit que M. Turriss avait écarté la formule des « quotes-parts égales », considérée comme injuste parce qu'elle ne tenait pas compte de la capacité du bateau ni de celle du pêcheur. Indépendamment du bien-fondé de ces opinions, M. Parish estimait qu'à cause du comportement de M. Turriss, il n'y avait pas eu de débat ouvert sur la formule et que, pour cette raison, le processus n'avait pas été démocratique.

En outre, en ce qui concerne le rôle joué par M. Turriss à la réunion du CCPF tenue en mai 1990, M. Parish a témoigné qu'il avait compris que M. Turriss serait le facilitateur du CCPF en vue de la préparation d'un projet. Mais de l'avis de M. Parish, M. Turriss s'est avéré « un facilitateur à la poursuite d'un objectif précis ». À cet égard, M. Parish s'est plaint du fait que l'idée de la RADA ajoutée à la formule 70/30 n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour et qu'elle a été proposée le dernier jour des réunions, soit le 3 mai, en fait à la toute fin de l'avant-midi, et qu'une période d'une heure et demie à deux heures seulement y a été consacrée. Il a dit qu'en conséquence les membres du CCPF n'ont pas été prévenus que l'idée de la RADA allait faire l'objet d'un débat et ils n'ont pas eu le temps de consulter les détenteurs de permis qui n'étaient pas présents à la réunion, non plus, en réalité, que le temps même de comprendre les incidences de cette idée avant que celle-ci soit adoptée par les personnes présentes dans le cadre d'un vote dont le résultat a été 12 voix pour, 3 contre et 2 abstentions.

Il ressort du témoignage de M. Parish que M. Bruce Turriss voulait que la formule 70/30 ainsi que la RADA soient adoptées et que, pour cette raison, des pressions ont été exercées au cours de la réunion pour arriver à ce résultat. En ce qui concerne la RADA, l'analyse suivante des enregistrements de la réunion tenue le 3 mai étaye cette conclusion.

**A) *La restriction applicable au détenteur actuel (RADA) comme moyen de limiter les appels***

**1) *Pourquoi la question du processus d'appel a-t-elle été soulevée?***

Il était entendu que le QIB allait comporter un processus d'appel et, dès le début de la consultation, ce point a préoccupé les détenteurs de permis. Toutefois, la façon dont la question du processus d'appel a été soulevée donne l'impression que le MPO voulait prendre ses distances par rapport à cette question mais qu'il voulait aussi qu'elle fasse l'objet d'une discussion et soit réglée. Dans son témoignage, M. Bruce Turriss a déclaré qu'il avait soulevé la question à la suite d'une demande d'un représentant au CCPF, M. Mike Bazilli. Voici comment M. Turriss s'y est pris à la réunion :

[TRADUCTION]

Avançons dans l'ordre du jour. Il est presque midi trente, nous disposons d'environ 40, 35 à 40 minutes. Je pense qu'il y a seulement une chose que j'aimerais faire et je ne veux pas en parler, croyez-moi, je ne veux pas en parler mais je vais le faire parce que ça été discuté et j'ai dit plus tôt à quelques personnes que nous aurions le temps d'en discuter<sup>21</sup>.

**2) *Quelle était la préoccupation au sujet du processus d'appel?***

Le problème que posait le processus d'appel découlait de la crainte qu'avait M. Bazilli, et peut-être d'autres détenteurs de permis, de voir leur quota réduit par suite des appels fructueux qu'interjetteraient des détenteurs lésés par le passage d'un système de pêche « improvisé » à une pêche régie par un régime de quotas. Ce problème ne pouvait manquer de se présenter car, en vertu du

---

<sup>21</sup> Pièce P-3, page 1.

régime de quotas, le MPO fixe un total de prises admissibles pour une année donnée et la quote-part des prises attribuées à chaque détenteur de permis est établie au moyen de la formule de QIB. Donc, si un appel fructueux a pour effet d'augmenter le quota d'un détenteur de permis par rapport à ce que prévoyait la formule, l'augmentation du quota ou du pourcentage des prises admissibles totales provient nécessairement des autres détenteurs de permis.

Il n'est donc pas difficile de comprendre que le respect que voue un détenteur de permis à l'égard du processus d'appel dépend de la mesure dans laquelle il accepte de partager son quota avec les détenteurs qui, selon les conclusions du comité d'appel, ont subi un préjudice.

La principale crainte de M. Bazilli semble avoir été la suivante : si, entre 1986 et 1989, un détenteur a vendu un permis qui, en vertu de la formule, est considéré comme un « bon » permis parce que selon la formule 70/30 il procure un quota élevé, et qu'il a ensuite acheté un « mauvais » permis parce que le quota qu'il procure est moins élevé que celui qui est rattaché au permis qu'il a vendu, le quota de ce détenteur ne devait pas, selon lui, être augmenté par suite d'une recommandation favorable soumise à l'approbation du ministre dans le cadre d'un processus d'appel.

### **3) *D'où vient l'idée de la RADA?***

À l'origine, l'idée de la RADA n'a pas été inscrite comme point distinct à l'ordre du jour car elle a été présentée au cours d'un débat portant sur les désavantages du processus d'appel. En conséquence, la présentation de cette idée ne pouvait faire l'objet d'aucun préavis.

Les options proposées pour régler le problème de l'appel allaient de la limitation de la marge de manoeuvre à l'intérieur de laquelle le comité d'appel

pouvait faire des recommandations à l'introduction, dans la formule elle-même, d'une restriction qui aurait le même effet.

L'acceptation par MM. Turrís et Bazilli du fait que certaines personnes allaient subir un préjudice constitue un élément essentiel de la démarche visant à trouver un moyen de limiter l'incidence des appels sur les quotas fixés selon la formule de QIB.

Des déclarations de MM. Turrís et Bazilli faites au début de la réunion, avant que les participants discutent de la RADA, étayaient cette conclusion :

[TRADUCTION]

Bruce Turrís : Bien, il s'agit d'une arme à deux tranchants, comment le processus d'appel peut régler ce problème. Je pense que nous mettons dans les directives...(toux) que nous nous en tenons à la formule OK. Et que comme la formule d'allocation est établie, nous aimerions que le comité s'en tienne à cela. Autrement dit, si je dois faire appel parce que j'ai vendu, j'ai acheté un permis pourri, bien c'est dommage. Il ne s'agit pas d'un motif valable pour interjeter appel...(inaudible) tout ce que vous faites c'est gonfler le quota et ça fait partie du système tel qu'il a été mis sur pied et établi, nous avons eu recours à cette méthode démocratique pour le choisir. *Il y aura toujours, il y aura des gagnants, peu importe le système que vous choisissiez, vous pouvez choisir la formule que vous voulez, il y a aura des gagnants et des perdants et tout le monde doit avoir conscience de cela et en a conscience. Et c'est l'un des cas dans lequel il y a des gagnants et des perdants parce qu'on suit le L tab* [Mots mis en italique par mes soins]<sup>22</sup>.

Mike Bazilli : Ouais. J'ai la ferme conviction que c'est beaucoup plus juste que de transférer mes bonnes années à quelqu'un d'autre et que si je n'ai pas une bonne année et que je me présente devant le comité d'appel et que je dis « regardez, je n'ai pas eu une bonne année, voici mon historique et que quelqu'un m'en donne ». Mon historique est déjà parti, donc si on ne va pas faire une sorte de, basé sur la cession la plus récente, je ne crois pas qu'on peut avoir un appel fondé sur l'argument que « je pêchais beaucoup et j'ai acheté un permis mais il n'y a pas de quota ». *C'est bien dommage, il faut qu'il y ait une limite quelque part.* Je crois qu'il est juste de tenter d'établir une limite équitable plutôt que d'adopter une ligne dure. Mais nous devons fixer une limite<sup>23</sup>. [Mots mis en italique par mes soins]

Les déclarations qui suivent, faites à la fin de la réunion, après que les participants eurent discuté de la RADA, étayaient également cette conclusion :

[TRADUCTION]

Bruce Turrís : Tenons-nous en au sujet et efforçons-nous de faire avancer le débat sur cette question. Ok, voulez-vous en parler encore un peu? Avez-vous d'autres questions maintenant? *Comprenez-vous ce que Mike tente de*

---

<sup>22</sup> Pièce P-3, page 2.

<sup>23</sup> Pièce P-3, page 5.

*suggérer, ce que cela signifie. Il s'agit d'une question d'équité, ok? Cela ne change pas la formule du tout. Vous avez la même formule, une formule identique. C'est une question d'équité, la question de savoir qui gagne et qui se fait avoir. Je n'ai pas entendu de proposition, juste clarifier la suggestion. [Mots mis en italique par mes soins]<sup>24</sup>...*

Mike Bazilli : Si vous connaissez les bateaux, et si vous savez pendant combien de temps ils ont pêché en vertu de ce permis, alors vous savez qu'ils ne peuvent subir de préjudice, tout ce qui peut leur arriver par suite de ma proposition est d'améliorer leur situation à moins qu'ils ne viennent d'acheter le permis. Tous les autres membres de la flottille améliorent leur situation. Sauf, et quelques personnes qui viennent d'acheter ne subissent aucun préjudice. *Les seules personnes qui subissent un préjudice sont celles qui viennent d'arriver et qui fondent leur quota sur l'historique du permis. Toutes les autres personnes améliorent leur situation de 15 p. 100 probablement, au minimum de 10 p. 100, probablement près de 15 p. 100, que toutes les autres personnes gagnent, si l'on faisait les calculs...*<sup>25</sup> [Mots mis en italique par mes soins]

L'attitude des personnes dont l'intervention a été décisive au cours de la réunion du 3 mai explique en bonne partie l'origine de l'idée de la RADA et comment celle-ci a pu être adoptée alors que l'on savait que certains détenteurs de permis allaient subir un préjudice<sup>26</sup>.

#### **4) Quelles explications ont été données au sujet de la RADA?**

Ironiquement, pour justifier son appui envers la RADA, M. Mike Bazilli parle d'équité. Mais ses intentions véritables ressortent clairement des propos suivants :

[TRADUCTION]

...mais tout ce que je vois aide tous ceux qui ont été dans l'industrie et ne nuit qu'à ceux qui viennent d'y arriver, et il se peut que cela ne soit pas juste, mais je ne crois pas que

---

<sup>24</sup> Pièce P-3, page 20.

<sup>25</sup> Pièce P-3, page 23.

<sup>26</sup> En réalité, des éléments de preuve dignes de foi montrent qu'après le vote du 3 mai, M. Bruce Turriss savait que la RADA avait dans les faits causé des préjudices.

Le président de Simpson Fishing Co. Ltd., M. Walter Simpson, a témoigné que lorsqu'il était allé voir M. Bruce Turriss pour se plaindre de l'incidence négative qu'avait la RADA à son égard, ce dernier a reconnu le fait en admettant que [TRADUCTION] « malheureusement, j'étais l'une des personnes que le système avait laissé tomber ». M. Norman Johnson a déclaré qu'il s'était aussi plaint à M. Bruce Turriss de la façon injuste et inéquitable dont il avait été traité et qu'en réponse, ce dernier avait été [TRADUCTION] « quelque peu arrogant » et avait marmonné, [TRADUCTION] « gros gagnants - gros perdants ». Et le président de Titan Fishing Ltd., M. Rick Jones, a témoigné que peu après l'entrée en vigueur du régime en 1990, relativement à son quota de morue charbonnière, M. Bruce Turriss avait admis que [TRADUCTION] « nous nous étions fait avoir dans l'affaire du flétan mais qu'il nous indemniserait ». (Ces citations sont tirées des notes que j'ai prises au cours de l'audience et, en conséquence, il se peut qu'elles ne reproduisent pas parfaitement ce qui a été dit, mais je suis certain qu'elles se rapprochent suffisamment de la réalité pour illustrer ce que j'avance.)

je suis d'accord avec Egil, mais si nous nous en tenons à la formule 70/30 pour une meilleure année, tout ce que je dis c'est que nous ne pouvons permettre que des appels diluent cette formule. *Je ne crois pas que ce soit la façon la plus juste pour la flottille de l'envisager, mais si, je ne veux pas que le résultat de la formule soit dilué parce que quelqu'un d'autre a eu gain de cause en appel et qu'il avait un historique de capture élevé*<sup>27</sup>. [Mots mis en italique par mes soins]

Je suis certain que M. Bazilli employait le mot « équité » comme euphémisme pour désigner son intérêt personnel, et il ne fait aucun doute que M. Bruce Turriss comprenait les répercussions de ce projet ainsi que l'illustre l'échange suivant :

[TRADUCTION]

Bruce Turriss : Ok, ce sont les arguments, c'est la proposition, les arguments sont comme nous l'avons dit, il s'agit d'une décision d'affaires. Vous prenez le risque qui l'accompagne et si vous le faites, vous allez vous en tenir à la formule. Vous allez vous en tenir à une ligne dure. Vous voulez recommander une ligne dure à l'égard du processus d'appel.

Mike Bazilli : Il y a une chose que j'aimerais souligner ici. Vous avez une solution très intéressante pour ce qui est de la formule, mais à l'égard de chaque autre détenteur de permis, ce que nous faisons c'est enlever passablement d'années de pointe qui n'ont pas été gagnées de manière justifiable et toutes ces années de pointe, ce sont des livres dans les poches de quelqu'un d'autre. Ainsi, c'est juste pour les personnes qui ont acheté et vendu et c'est juste pour l'ensemble de la flottille.

Bruce Turriss : Ce que ça fait, c'est que ça prend, maintenant notre quota est gonflé à 16 millions de livres, bien, parce que, ou 17 ou quelque chose comme ça. Nous ramènerons ce chiffre, sans doute, nous le ramènerons, bien en deça de 17 millions, moins que le chiffre que nous avons actuellement, ce pourrait être 14 ou 15 millions. De sorte que lorsque vous prenez votre historique personnel et que vous le divisez par 15 millions ça va faire, le pourcentage va être plus élevé que si vous le divisiez par 17. Alors, cela favorise évidemment les personnes qui se trouvent dans l'industrie.

Mike Bazilli : Ça favorise tout le monde sauf les acheteurs de quotas fortuits.

Bruce Turriss : *Oui, ça favorise ceux qui se trouvent dans l'industrie et qui ont un historique de rendement. Ok? C'est le principe que Mike tente de faire valoir...*<sup>28</sup> [Mots mis en italique par mes soins]

Le principe que M. Mike Bazilli tentait de faire valoir est clairement exprimé dans une de ses déclarations :

[TRADUCTION]

OK, ça règle le cas de beaucoup de quotas fortuits et ça règle l'ensemble du processus, si ça enlève peut-être un ou deux millions de livres des 16,4, alors, ça met toutes les autres personnes sur le même pied. *Les personnes qui ont détenu un permis pendant quatre ans vont être mises sur le même pied, vont améliorer leur situation et ça va arranger les choses pour les gens*<sup>29</sup>. [mots mis en italique par mes soins]

---

<sup>27</sup> Pièce P-3, page 13.

<sup>28</sup> Pièce P-3, page 18.

<sup>29</sup> Pièce P-3, page 11.

Naturellement, les « gens » dont parle M. Mike Bazilli sont lui-même et toutes les autres personnes qui se trouvent dans la même position que lui en tant que détenteurs de permis à long terme.

Ainsi, l'idée qu'il est plus juste de favoriser ceux qui se trouvent dans l'industrie de la pêche depuis plus longtemps est légitimée en qualifiant les nouveaux venus d'« acheteurs de quotas fortuits » simplement parce qu'ils ont acquis des permis comportant un potentiel de quota favorable selon la QIB. En outre, on a introduit l'idée qu'il était d'usage dans le domaine de la pêche de favoriser certains détenteurs de permis par rapport à d'autres.

Sur ces points, il importe de souligner que la discussion du 3 mai 1990 s'est produite après les faits qui allaient déterminer le quota des détenteurs de permis. C'est-à-dire que les prises réalisées entre 1986 et 1989, et les cessions de permis effectuées durant cette période avaient déjà eu lieu lorsque les décisions sur l'incidence de ces faits ont été prises. À l'évidence, au moment où ces faits sont survenus, personne ne savait de quelle façon il en serait tenu compte dans le cadre d'un régime de quotas, de sorte qu'il est impossible de dire qu'ils relevaient d'une décision d'affaires quelconque.

Un représentant du CCPF ayant élevé, plus tôt au cours de la réunion, une plainte à propos de cette injustice apparente, il a reçu la réponse suivante :

[TRADUCTION]

Egil Elvin : Cela m'ennuie parce que nous avons discuté de la formule à Sidney et qu'on a choisi une année au cours des trois ou quatre dernières années. Tout à coup, parce que vous êtes chanceux, vous avez acheté un bateau au cours des dernières années auquel est rattaché un certain nombre de livres, et là vous allez tenter de lui enlever ce nombre de livres. C'est exactement comme si vous possédiez une ferme à Richmond pendant 60 ans et que vous la vendez et que tout à coup, il y a des travaux de mise en valeur qui commencent quelques années plus tard et vous la subdivisez et vous faites de l'argent. Je veux dire que le système...(inaudible)...je pense que nous devons nous en tenir à ce que nous avons décidé, à savoir que peu importe la personne qui détient le permis lorsque le régime de quotas entre en vigueur, il en est ainsi, et il en sera toujours ainsi.

Bruce Turris : J'ai tendance à être d'accord avec Egil pour dire que nous ne voulons pas modifier la formule et passer beaucoup de temps à en fixer une. Je ne suis pas certain que si le fait pour Mike de le faire ou de

proposer une façon de régler le problème que certaines personnes perçoivent comme une injustice dans la formule, et que d'autres ne perçoivent pas comme telle, ils croient que, comme vous le laissez entendre, que ça fait partie des règles du jeu et que c'est ainsi que vous réglez ce problème. *Que le risque de se lancer dans l'industrie est, euh, comprend les choses dont nous venons de parler ici*<sup>30</sup>.  
[Mots mis en italique par mes soins]

Voici la déclaration la plus franche qu'a faite M. Bazilli au sujet de son intérêt à l'égard de la RADA :

[TRADUCTION]

Ce qui préoccupe la plupart des gens au sujet de tout ce processus, c'est que quelqu'un qui pêche régulièrement se retrouve avec un quota inférieur à celui d'une personne qui vient tout juste d'acheter un permis, et pour bien des gens c'est très difficile à avaler<sup>31</sup>.

**5) *Quels motifs d'opposition ont été invoqués à l'encontre de la RADA et comment y a-t-on répondu?***

Au cours de la réunion du 3 mai, des motifs d'opposition ont été fermement exprimés à l'encontre du processus d'adoption de la RADA ainsi que du projet lui-même. Il ressort très clairement de l'exemple qui suit que M. Bruce Turris ne voulait pas retarder l'adoption de la RADA par le CCPF même s'il ne disposait pas des renseignements demandés par M. Richard Roussin, un membre du CCPF :

[TRADUCTION]

Richard Roussin: Il s'agit d'une question très grave. Tous les appels peuvent vraiment déséquilibrer l'ensemble du système. Nous avons déjà passé trois jours et demi à débattre de la formule. Vous savez, il est très difficile de régler ce problème en si peu de temps. *Je ne crois vraiment pas que nous accordons à ce problème l'attention qu'il mérite. Je ne suis pas le genre de personne qui aime faire traîner les choses mais le simple fait de traiter d'une question comme celle-là d'une manière aussi désordonnée est très irresponsable et lorsque nous avons fait les calculs pour tous les autres points, au moins nous avons l'avantage de disposer de l'ordinateur et de voir quelle incidence cela aurait sur la quantité totale.* Nous pourrions vraiment, vous savez, vous pourriez prédire exactement ce qui va se produire. Nous ne savons vraiment pas de quelle manière les personnes seront touchées et combien elles seront, combien de permis il y a, quelle est l'incidence pour les gens, vous savez, et je crois que nous devrions vraiment nous réunir de nouveau, je n'essaie pas de faire traîner les choses, mais je pense que nous devons nous réunir de nouveau et faire une étude plus approfondie que ce que nous faisons maintenant pour être efficaces.

Bruce Turris: *Bien, premièrement, je ne crois pas que nous traitons ce problème d'une manière désordonnée.* Il s'agit d'un point important à l'ordre du jour et nous avons consacré une bonne partie de la matinée, oh pardon, de l'après-midi à discuter de ce problème. Le, euh, nous ne pouvons prédire, je veux dire, vous pouvez avoir n'importe quel

---

<sup>30</sup> Pièce P-3, page 12.

<sup>31</sup> Pièce P-3, page 27.

nombre d'appels; de 0 à 435. Et je ne peux vous dire comment, en moyenne, les appelants obtiendront s'ils obtiennent quoi que ce soit. *Et nous pourrions examiner ce problème jusqu'à ce que les poules aient des dents. Je ne sais pas quelle quantité de renseignements vous allez obtenir ni à quel point ces renseignements seront exacts. Vraiment, je ne le sais pas*<sup>32</sup>. [Mots mis en italique par mes soins]

Dans l'échange qui suit, M. Art Sterrit, un membre du CCPF, s'oppose fermement au processus d'adoption de la RADA en raison du manque d'information sur l'incidence de cette mesure :

[TRADUCTION]

Art Sterrit : *Bien, il a été mentionné plus tôt que tout le monde a lancé des chiffres fondés sur beaucoup de chiffres et a été en mesure de voir quelle incidence cela a sur un certain pourcentage de la flottille et les personnes qu'ils représentent dans l'ensemble et tenter de présenter une proposition pour adopter quelque chose comme ça, sans voir quelles en sont les conséquences. À mon avis, c'est tout à fait ridicule. Vous pourriez tout aussi bien éteindre les lumières.*

Bruce Turris : Art, la question que je vous ai d'abord posée consiste à savoir s'il y a des personnes que vous représentez et des personnes que la Fraternité des Autochtones représente, sont-ils tous de nouveaux venus dans le domaine de la pêche ou s'agit-il de pêcheurs établis?

Art Sterrit : Il y en a un bon nombre qui exercent ce métier depuis deux ou trois ans, et certaines de ces personnes possèdent des connaissances mais n'ont pas été en mesure de financer et ils ont obtenu cinq unités il y a trois ans, 10 unités il y a deux ans et l'an dernier ils ont grimpé jusqu'à 15, quelque chose comme ça, et alors, comptez peut-être une interruption au milieu de cela, je veux dire, il y a tant de fluctuations.

Bruce Turris : J'imagine que ce que je demande à Art, est-il préférable pour eux qu'ils aient, qu'ils utilisent seulement les quatre années de ce permis? Est-il préférable pour eux qu'ils utilisent seulement la meilleure des quatre années de l'historique de ce permis, ou cela fait-il une différence?

Art Sterrit : C'est certainement une image que j'ai à l'esprit. Je sais ce qu'une meilleure année ou deux meilleures années ou quelque chose de ce genre signifie. *Mais, chose certaine, je ne pourrais pas voter en faveur de la nouvelle formule proposée dont vous parlez parce qu'il faudrait que j'examine encore une fois tous ces bateaux pour voir quel est l'impact moyen*<sup>33</sup>. [Mots mis en italique par mes soins]

Sur la question de la connaissance des incidences, M. Bruce Turris a admis juste avant la tenue du vote qu'énormément de permis avaient été cédés au cours des cinq années précédentes et que la RADA toucherait la plupart de ces cessions<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Pièce P-3, page 15.

<sup>33</sup> Pièce P-3, page 22.

<sup>34</sup> Pièce P-3, page 27.

Enfin, après que les oppositions eurent été exprimées, plutôt que de retarder le débat et la décision au sujet de la RADA, M. Bruce Turriss a laissé la question en suspens pour la tenue d'un vote :

[TRADUCTION]

OK, revenons à l'objection d'Art. Rien n'empêche le comité de présenter une proposition fondée sur la suggestion de Mike et de voter sur celle-ci, et ce n'est pas irrégulier. Et rien n'empêche Art de proposer que nous rouvrions l'ensemble du débat sur l'allocation et ce n'est pas irrégulier et cela aussi peut faire l'objet d'un vote. Alors, je ne crois pas que nous agissions à l'encontre du règlement à aucun égard jusqu'à maintenant. Alors, je la soumetts de nouveau aux membres<sup>35</sup>.

**6) *Le vote des membres du CCPF signifie-t-il que les demandeurs ont accepté la RADA?***

Juste avant que la tenue du vote, M. Bruce Turriss a fait le commentaire suivant :

[TRADUCTION]

Howard Pattinson : Vous savez, c'est compliqué mais j'aime ça.

Bruce Turriss : Ce n'est pas compliqué du tout, c'est seulement difficile à expliquer. Ça l'est. Ce n'est pas compliqué du tout. C'est simplement difficile pour moi de l'exprimer.

Que cette proposition ait été difficile ou non à exprimer, M. Bruce Turriss a fait de son mieux pour demander un vote sur la proposition suivante :

[TRADUCTION]

La proposition de Mike est que l'historique de l'allocation 70/30 sera fondé sur l'historique de la personne possédant ce permis avant le 1<sup>er</sup> octobre 1989, son propre historique avec ce permis avant le 1<sup>er</sup> octobre 1989, jusqu'à la dernière cession, autrement dit, le fait que cette personne est détenteur de ce permis. Si des permis sont achetés après le 1<sup>er</sup> octobre 1989, alors, pour cette personne, le quota rattaché à son permis est basé sur l'historique du détenteur qui précède, le détenteur qui précède immédiatement cette personne, en employant exactement la même formule que celle que nous avons établie à Sidney. En supposant que tout le monde comprend cela, alors je demanderais aux détenteurs de permis qui sont en faveur de cette proposition de bien vouloir lever la main. Laissez vos mains levées, s'il-vous-plaît, parce que je vais devoir faire le décompte exact<sup>36</sup>.

Oui, cette description rafistolée prête à confusion, et je me demande donc ce que chacun a compris. Mais, comme M. Turriss, je dois présumer que ceux qui ont voté savaient sur quoi ils votaient. Le résultat du vote a été le suivant : 12 pour, 3 contre, 2 abstentions et 1 absence. Il est convenu que si l'on pondère les voix exprimées respectivement par les représentants membres du CCPF, ceux qui

---

<sup>35</sup> Pièce P-3, page 25.

<sup>36</sup> Pièce P-4, page 1.

ont voté en faveur de la RADA représentaient 215 détenteurs de permis, ceux qui s'y sont opposés, 66, les abstentions, 43, et le membre absent, 19. Autrement dit, compte tenu de la manière dont le CCPF a été formé, les résultats pourraient vouloir dire qu'environ 63 p. 100 des détenteurs de permis ont voté en faveur de la proposition.

M. Egil Elvin a voté contre, et cela n'a rien d'étonnant. M. Richard Roussin, qui a soulevé les motifs d'opposition cités ci-dessus a finalement voté pour. Mais M. Art Sterrit, le plus fermement opposé à la proposition, a maintenu son opposition, et a voté contre. En plus de représenter les 20 détenteurs de permis qui ont voté pour l'élire au CCPF, il a aussi voté au nom de 12 détenteurs membres de la Fraternité des Autochtones. Il était donc le porte-parole d'environ 10 p. 100 des détenteurs de permis. D'après ce qui a été dit à la réunion, il était très au fait des opinions des détenteurs autochtones qu'il représentait. La transcription de la réunion ne renferme aucune indication qui permette de tirer une conclusion similaire quant à la représentativité des autres représentants au sein du CCPF à l'égard des opinions des personnes qui les avaient élus.

Ironiquement, les voix exprimées pour le compte des demandeurs étaient en faveur de la proposition ou consistaient en des abstentions. Mais le témoignage de chacun des demandeurs prouve à ma satisfaction que leur appui envers le QIB et le processus de CCPF ne comprenait pas l'autorisation d'un vote en faveur de la RADA.

Ainsi qu'il ressort des extraits précités des propos tenus lors de la réunion, les demandeurs n'avaient pas été avisés que la RADA serait proposée le 3 mai et, vu la façon dont l'idée a été présentée ce jour-là, aucun des représentants au sein du CCPF n'a eu le temps de consulter les détenteurs de permis sur la question, fussent-ils enclins à le faire. En fait, le représentant de Carpenter Fishing Corporation et de White Hope Holdings Ltd. était M. Mike Bazilli. Comment

peut-on dire que son intérêt personnel à promouvoir la proposition et le vote en faveur de la RADA était représentatif du consentement de ces demandeurs? Naturellement, il ne l'était pas, et je pense qu'il en va de même pour les autres demandeurs.

**7) En fin de compte, quel était l'objectif de la RADA?**

Au cours de son interrogatoire préalable, M. Turriss n'a eu aucune difficulté à reconnaître qu'en introduisant la RADA le MPO ne visait aucun objectif précis, ce qui corrobore la preuve tirée de la réunion du 3 mai :

[TRADUCTION]

- 189 Q Au sujet du dossier, M. Turriss, la question que je vous pose est quel objectif le MPO poursuivait-il en intégrant la restriction applicable au détenteur actuel dans la formule d'allocation du flétan?
- R M. Bazilli pourrait vous expliquer mieux que moi l'objectif de la RADA. Notre objectif consistait à proposer un régime complet que le CCPF appuyait après en avoir discuté pour finalement le soumettre aux détenteurs de permis.
- 190 Q Si je vous comprends bien, vous dites que le CCPF poursuivait peut-être un objectif au sujet de la restriction applicable au détenteur actuel mais vous ignorez quel était cet objectif et vous ne pouvez pas le dire?
- R Bien, il se peut que j'en aie quelque souvenir mais ce n'était pas un objectif du MPO.
- 191 Q Exactement. Alors, vous dites que si je veux savoir quel était l'objectif de la RADA, il faudrait que je pose la question à M. Bazilli ou à un membre du CCPF?
- R Oui.
- 192 Q Donc, le MPO n'avait aucun objectif précis lorsqu'il a intégré la RADA dans la formule du QIB, celle-ci a simplement été intégrée afin de donner suite à la recommandation du CCPF?
- R Et pour trouver une proposition convenable que les intervenants du secteur appuieraient, oui.
- 193 Q Alors, c'est parce que le CCPF l'avait recommandée que la RADA a été intégrée au QIB?
- R Elle a été intégrée au projet parce que le CCPF l'avait recommandée et qu'il n'y avait pas de conflit apparent avec les objectifs ministériels de conservation, etc.
- 197 Q Et le MPO n'avait aucun objectif précis en ce qui concerne la restriction applicable au détenteur actuel, cela faisait simplement partie du régime que le CCPF recommandait?
- R Oui<sup>37</sup>.

Toutefois, lors du procès, M. Turriss a témoigné qu'avant que le CCPF discute de la RADA le 3 mai, le MPO avait décidé que pour établir une formule de quotas, il faudrait que les détenteurs de permis aient eux-mêmes gagné leur historique de capture et qu'ils ne l'aient pas obtenu à la suite d'une cession de

---

<sup>37</sup> Extrait de la transcription de l'interrogatoire de M. Bruce Turriss du 12 avril 1995.

permis. C'est-à-dire que, pour reprendre ses propres mots, [TRADUCTION]  
« ceux qui avait participé davantage devaient obtenir davantage ».

Étant donné cette nette divergence entre les témoignages de M. Turriss à l'interrogatoire préalable et au procès, les demandeurs ont mis en question la crédibilité de ce dernier. Pour expliquer cette divergence, M. Turriss a dit qu'il fallait retenir la version qu'il avait donnée au procès plutôt que celle donnée à l'interrogatoire préalable parce qu'il avait alors répondu sans s'être préparé adéquatement, en ce sens qu'il n'avait pu se rafraîchir la mémoire en lisant tous les documents au dossier, tandis qu'il avait passé deux mois à le faire en vue du procès.

Selon l'avocat des demandeurs, M<sup>e</sup> Smith, cette explication signifie que M. Turriss a délibérément changé sa réponse au procès parce qu'il croit que le fait de dire que le MPO poursuivait un objectif légitime en mettant en oeuvre la RADA servira la cause de la partie pour laquelle il témoigne.

J'estime qu'en raison du rôle important qu'a joué M. Turriss à l'égard de l'élaboration du QIB et de la grande influence qu'il a eue sur le déroulement de la réunion du 3 mai, il est difficile de comprendre comment, après une simple lecture du dossier, ce dernier pourrait avoir été amené à changer à ce point les réponses qu'il a données à l'interrogatoire préalable.

Qui plus est, la preuve documentaire déposée au procès ne fait aucunement mention de l'adoption par le MPO, avant les réunions du CCPF, d'une politique de quota gagné par opposition au quota acquis. L'aveu suivant prouve que cette question n'a jamais été soulevée auprès des détenteurs de permis :

[TRADUCTION]

1 Q M. Turriss, pour poursuivre votre interrogatoire préalable, j'aimerais vous poser une question au sujet de l'historique de la restriction applicable au détenteur actuel mentionnée dans les avis envoyés aux détenteurs de permis. Premièrement, est-il exact qu'avant la recommandation formulée par le CCPF que l'historique de la capture

soit lié au détenteur actuel, est-ce que vous-même ou le MPO avez publié quelque document que ce soit qui ait pu donner à croire que l'historique de la capture serait limité au détenteur actuel du permis?  
R Pas à ma connaissance<sup>38</sup>.

En outre, la façon dont M. Bruce Turriss a soulevé le problème des appels prouve qu'il n'avait pas envisagé l'idée d'une restriction applicable au détenteur actuel avant la discussion qu'il a suscitée. Sur ce point, il ressort très clairement de l'enregistrement qu'il était, au début de la réunion, très confus quant à la façon de limiter l'incidence du processus d'appel :

[TRADUCTION]

[...] La question que j'ai dit que j'allais soulever, qui est un point qui irrite peut-être certains et une question très litigieuse, et je ne suis pas certain que nous allons la régler, peu importe que nous soyons ici jusqu'à une heure de l'après-midi ou une heure du matin, c'est la question de, comme Howard l'a dit, que certaines personnes sont perdantes, et Mike a dit que des personnes sont perdantes en raison de l'achat de leur permis et de la formule dont nous avons parlé et que nous allons présenter dans le régime que la politique - l'historique du permis suit le permis et il se peut que la personne qui a acheté un permis l'an dernier, l'a vendu l'an dernier et en a acheté un autre -- ait vendu un permis avec un très bon historique et acheté un permis avec un très mauvais historique, est-ce juste pour cette personne, ou devrions-nous nous en préoccuper dans le cadre du processus? La raison pour laquelle nous voulons parler un peu de cela ici, c'est que ça va être un sujet de préoccupation au cours du processus d'appel et nous aussi dans ce groupe nous n'avons vraiment jamais, je ne crois pas que nous avons traité de cette question beaucoup à Sidney. *Je pense que les solutions de rechange que nous pouvons examiner, et je ne peux vraiment imaginer qu'une seule solution en ce moment, est que l'historique actuel suive le bateau de pêche commercial.* Ou, je pense que les autres solutions de rechange sont de suivre la personne, mais ça devient très, ça devient même plus difficile parce que c'est presque impossible de le faire. Nous avons utilisé le permis et l'historique du *L Tab* [permis de pêche au flétan]. J'en parle simplement parce que nous l'avons soulevée peut-être cinq ou six fois au cours des deux derniers jours et je veux entendre vos opinions à ce sujet. Ron<sup>39</sup>. [Mots mis en italique par mes soins.]

Il ressort aussi très clairement de l'enregistrement que, si M. Mike Bazilli avait déjà en tête l'idée d'une restriction au début de la réunion lorsqu'il a commencé à décrire son mode de fonctionnement, il l'a étoffée au cours de la réunion. Après avoir soulevé le problème des appels, M. Turriss a en effet posé des questions à M. Mike Bazilli pour obtenir davantage de détails sur son idée, et à mesure que ce dernier l'explicitait, il a adhéré de plus en plus à cette idée.

En conséquence, j'estime que l'appréciation de M<sup>c</sup> Smith est juste.

---

<sup>38</sup> Extrait de la transcription de l'interrogatoire préalable de M. Bruce Turriss du 12 avril 1995.

<sup>39</sup> Pièce P-3, page 2.

En outre, en ce qui a trait à la crédibilité de M. Turriss, dans un article intitulé « Canada's Pacific Halibut Fishery: A Case Study of an Individual Quota Fishery » qu'il a rédigé pour une revue de gestion professionnelle peu de temps après l'entrée en vigueur du régime de quotas, on peut lire le paragraphe suivant :

[TRADUCTION]

*L'appât du gain et l'incroyable ingéniosité* des pêcheurs individuels, le contexte de la propriété commune dans lequel la flottille de pêche au flétan s'était développée et diverses initiatives du gouvernement telles que la limitation des permis avaient créé, pour la pêche au flétan, une situation impossible à gérer<sup>40</sup>. [Mots mis en italique par mes soins]

Confronté à cette remarque manifestement désobligeante par M<sup>e</sup> Smith qui le contre-interrogeait, M. Turriss a nié croire que c'était l'appât du gain qui motivait les pêcheurs. Il a tenté de justifier ce manque de respect évident en disant que c'est le système qui amène les pêcheurs à se comporter de cette façon.

Ces exemples de refus de reconnaître le sens évident de ses propres paroles dans le but manifeste de se mettre à l'abri des critiques me font douter de la fiabilité du témoignage que M. Turriss a présenté à la défense du ministre, du MPO et de sa propre position. En conséquence, lorsque ce témoignage m'est soumis à cette fin, je lui accorde peu de poids.

Toutefois, comme le témoignage de M. Turriss à l'interrogatoire préalable corrobore l'enregistrement de la réunion du 3 mai, j'ajoute foi à son aveu lequel le MPO ne visait aucun objectif précis à l'égard de la RADA. Mais, vu la preuve que constitue la transcription de la réunion du 3 mai, je n'ajoute pas foi à sa déclaration selon laquelle la RADA a simplement été intégrée à la formule de contingentement parce qu'elle faisait partie du régime recommandé par le CCPF.

Une fois que M. Mike Bazilli a lancé l'idée d'une restriction applicable au détenteur actuel, M. Bruce Turriss l'a fait sienne, a insisté pour qu'elle fasse l'objet d'un vote et, ainsi qu'il est expliqué ci-après, l'a intégrée dans la formule

---

<sup>40</sup> Pièce P-5.

de contingentement. Autrement dit, j'estime que la RADA a été adoptée parce que M. Bruce Turriss avait conclu que, pour obtenir l'approbation du CCPF à l'égard du régime de quotas, il était nécessaire d'appuyer M. Mike Bazilli et les idées que ce dernier préconisait.

Vu l'ensemble de la preuve, je suis convaincu selon la prépondérance des probabilités que la RADA visait à exercer une discrimination contre certains détenteurs de permis afin de procurer un avantage aux personnes qui possédaient un intérêt personnel comparable à celui de M. Mike Bazilli et d'obtenir ainsi leur appui.

**8) *La RADA fait-elle partie du QIB?***

Étant donné que la RADA visait à exercer une discrimination contre les nouveaux venus dans le domaine de la pêche au flétan, elle n'a pas été conçue comme partie intégrante de la formule globale. M. Bruce Turriss a admis ce fait dans la déclaration très claire qui suit :

[TRADUCTION]

Je ne considère pas du tout que cela rouvre la question de la formule. Ça ne change pas la formule du tout. Elle est la même. La meilleure année, ok, vu l'historique de ce bateau, 30 p. 100 de la longueur du bateau - cela ne change pas. C'est un ajout qui doit être pris en compte lorsque l'on fait le calcul avec la formule ou lorsque l'on applique la formule et il s'agit d'une question d'équité, et c'est un ajout pour dire ok, il faut que cela soit considéré en même temps. *Ce n'est pas une modification apportée à la formule*<sup>41</sup>. [Mots mis en italique par mes soins]

Par conséquent, je conclus que la RADA ne fait pas partie du QIB.

---

<sup>41</sup> Pièce P-3, page 21.

#### IV

### LE SUIVI DE LA RÉUNION DU 3 MAI 1990

#### A) *Le processus d'approbation de la RADA*

##### 1) *La RADA a-t-elle été approuvée par les détenteurs de permis?*

Le 4 juin 1990, un projet détaillé visant l'introduction d'un régime de quotas a été envoyé à tous les détenteurs de permis, de même qu'un bulletin de vote qu'ils pouvaient remplir pour voter pour ou contre le projet. L'envoi contenait des renseignements généraux sur l'initiative, expliquait le processus consultatif, décrivait la formule d'allocation 70/30 proposée ainsi que le fonctionnement de la RADA, mais d'une certaine façon seulement.

La RADA n'était pas décrite en tant que telle, mais expliquée sous la rubrique [TRADUCTION] « 70 p. 100 de l'allocation du QIB en fonction du rendement historique » à l'aide d'exemples pratiques de son incidence sur un pêcheur quelconque selon la date d'acquisition du permis. Cette description était conforme à la déclaration suivante, jointe en annexe au projet :

#### [TRADUCTION]

Les recommandations qui suivent ont été formulées par le comité consultatif du QIB pour la pêche au flétan au cours de réunions tenues en janvier et en mai. Le cas échéant, les résultats du vote des représentants des détenteurs de permis sont indiqués entre crochets à la suite de la recommandation.

- L'allocation du QIB doit être fondée à 70 p. 100 sur les permis de pêche au flétan au cours de la meilleure année de prises entre 1986 et 1989, et à 30 p. 100 sur la longueur du bateau. (13 pour, 1 contre, 4 abstentions)

- La meilleure année de prises doit être tirée de l'historique de capture du détenteur actuel du permis de pêche au flétan entre 1986 et 1989. Pour les détenteurs qui ont acheté un permis après le début de la saison de pêche au flétan de 1989, la meilleure année de prises doit être fondée sur l'historique de capture du détenteur de permis précédent. (12 pour, 3 contre, 2 abstentions, 1 absence)<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Mémoire, vol. 2, page 122.

Cette déclaration indiquant qu'il avait été décidé que la date limite était le début de la saison 1989 contredit peut-être le vote tenu le 3 mai et fixant la date limite au 1<sup>er</sup> octobre 1989 (voir la note 36). Le témoignage de M. Bruce Turriss au procès et à l'interrogatoire préalable établit que la date limite devait être la fin de la saison 1989 et que la LPA accordait à ceux qui avaient acheté un permis après cette date l'historique de capture du propriétaire précédent, puisque ces acheteurs n'avaient pas d'historique propre avant la date limite. J'interprète la preuve comme signifiant que la saison de pêche au flétan a lieu chaque année entre le printemps et l'automne, ce qui est conforme au fait que, en vertu du régime de quotas approuvé en 1990, la saison devait s'étendre du 1<sup>er</sup> mars au 30 novembre. (Voir mémoire, vol. 2, 122, page 5.) Si je comprends bien, les renseignements fournis aux détenteurs de permis avant le vote final ne reflètent pas fidèlement ce qui s'est produit lors de la réunion du 3 mai. En tout état de cause, le fait de ne pas expliquer les conditions exactes du vote constitue un autre exemple de la forte emprise que le MPO exerçait sur ce qu'il qualifiait de processus démocratique.

Toutefois, la proposition n'expliquait pas pourquoi la RADA était ajoutée, et, par conséquent, celle-ci n'était pas liée aux préoccupations concernant les appels, les quotas acquis par opposition aux quotas gagnés, ou les avantages à conférer à certains détenteurs de permis aux dépens des autres. La description ne permet donc pas de saisir la véritable importance de cette disposition.

Le bulletin de vote renfermait la question suivante :

[TRADUCTION]

Êtes-vous en faveur des quotas individuels des bateaux, de la formule d'allocation et des conditions de financement présentés dans le projet de QIB pour la pêche au flétan?  
OUI \_\_\_ NON \_\_\_<sup>43</sup>

Il était donc impossible aux détenteurs de permis d'accepter ou de rejeter la disposition relative à la RADA séparément de l'ensemble du projet. En outre, dans le projet, la question était présentée comme une proposition à prendre ou à laisser :

[TRADUCTION]

La solution de rechange au QIB, tel que proposé, est la poursuite de la pêche actuelle, brève, intensive et improvisée<sup>44</sup>.

Ainsi, pour ce qui est de savoir si le processus décrit ci-dessus était juste, je conclus qu'ainsi formulée la question posée était manifestement injuste à l'endroit de ceux à qui la disposition allait faire du tort parce qu'ils n'avaient aucune chance raisonnable de s'y opposer. Cette conclusion est une réponse péremptoire à l'argument des défendeurs selon lequel le fait que certains des demandeurs ont voté en faveur du QIB les empêche de contester la RADA. En raison de la façon dont la question était formulée, je conclus que les votes affirmatifs, y compris ceux des demandeurs, ne peuvent être interprétés que comme un appui au QIB et non nécessairement à la RADA.

---

<sup>43</sup> Mémoire, vol. 2, page 122.

<sup>44</sup> Mémoire, vol. 2, page 122.

Par conséquent, j'estime que les détenteurs de permis n'ont pas approuvé la RADA, et M. Turriss aurait dû conclure de même.

**2) *En fait, le ministre des Pêches et des Océans a-t-il approuvé la RADA?***

Le ministre a mis en vigueur le nouveau régime de quotas en signant une recommandation formulée par le sous-ministre en date du 27 septembre 1990. La note de service dont la recommandation faisait partie était accompagnée d'une annexe intitulée [TRADUCTION] « Faits au sujet de l'initiative du QIB pour la pêche au flétan » qui décrivait en ces termes la formule de contingentement :

[TRADUCTION]

La proposition de QIB qu'appuient 70 p. 100 des détenteurs de permis de pêche au flétan répondants recommande ce qui suit :

- QIB inaccessible pour la pêche au flétan pendant deux ans :
- allocations du QIB fondées à 70 p. 100 sur la meilleure année de prises du détenteur de permis de pêche au flétan entre 1986 et 1989 et à 30 % sur la longueur du bateau...<sup>45</sup>

Deux choses ressortent très clairement de la note de service et de la recommandation du sous-ministre. Premièrement, le degré d'appui à l'endroit de la proposition est quelque peu imprécis puisque 70 p. 100 de ceux qui ont voté sur la proposition ne se trouvent à représenter que 47 p. 100 des détenteurs de permis. Deuxièmement, les documents que le ministre a signés ne font nullement état d'une restriction applicable au détenteur actuel. En fait, d'après la preuve présentée au procès, je conclus que, selon la prépondérance des probabilités, le ministre n'a jamais été informé de la RADA, et encore moins de son origine ou de toute opposition à celle-ci, avant d'y donner son accord.

J'estime donc que le ministre des Pêches et des Océans n'a pas approuvé la RADA. Le fait que le régime de quotas a été étendu au-delà de la période initiale de deux ans ne change pas la situation ou ne remédie à aucun vice qui en découle.

---

<sup>45</sup> Mémoire, vol. 2, pages 166 et 167.

**3) En acceptant le QIB, les demandeurs acceptaient-ils par le fait même la RADA?**

Le programme de QIB, y compris la RADA, a été mis en vigueur à titre de stipulation d'un contrat entre le ministre des Pêches et des Océans et les détenteurs de permis individuels, dont la signature constituait une condition d'octroi du permis. Chacun des demandeurs a signé le contrat afin de pouvoir continuer à pêcher en vertu du permis qu'il détenait. J'estime que ce fait est sans rapport avec la question de savoir si les demandeurs peuvent avoir gain de cause en l'espèce car que pouvaient-ils faire d'autre? Renoncer à leur permis sous toute réserve, cesser de pêcher et tenter une poursuite? Cela est peu probable.

Les défendeurs ont beaucoup insisté sur le fait que les demandeurs ne sont pas justifiés de se plaindre parce qu'un processus d'appel a été intégré au QIB adopté par chaque détenteur de permis, y compris eux-mêmes. Or, d'après l'analyse qui précède des événements du 3 mai, il est tout à fait évident que le processus d'appel ne visait pas à offrir des solutions ou des mesures de redressement pleinement équitables pour tout préjudice causé par la RADA. En fait, le mandat envoyé à chaque membre choisi pour siéger au comité d'appel comportait la disposition suivante :

[TRADUCTION]

Le mandat du Comité de révision du régime de quotas de la pêche au flétan de la région du Pacifique ne comprend pas l'étude de modifications à la formule d'allocation du QIB ou au projet de QIB pour la pêche au flétan. Les membres du comité doivent plutôt étudier les circonstances individuelles, déterminer au meilleur de leurs capacités si un détenteur de permis de pêche au flétan particulier a été traité injustement par suite de la mise en oeuvre du programme de QIB pour la pêche au flétan et recommander au ministre s'il convient ou non de hausser le quota, et le cas échéant, de combien<sup>46</sup>.

Je conclus donc que la possibilité pour un détenteur de permis, y compris les demandeurs, de recourir au processus d'appel et d'avoir peut-être gain de cause d'une certaine façon en faisant hausser le quota n'est pas pertinente en l'espèce car la plainte ne porte pas sur le processus d'appel mais sur la RADA qui en a été exclue expressément.

---

<sup>46</sup> À titre d'exemple, mémoire, vol. 2, page 174.

**B) La décision de mettre en oeuvre la RADA**

**1) Qui a véritablement pris cette décision?**

Après que l'idée eut été présentée par M. Mike Bazilli le 3 mai, M. Bruce Turriss l'a adoptée avec enthousiasme et a forcé la tenue d'un vote à son sujet malgré une forte opposition. À titre de fonctionnaire du MPO chargé d'assurer la mise en oeuvre du régime de quotas, il l'a mis en vigueur, y compris la RADA, ainsi que je l'ai expliqué.

Autrement dit, ce n'est pas comme si le MPO s'était tenu à l'écart en attendant les résultats du processus du CCPF. M. Bruce Turriss a largement orienté les résultats. En fait, en ce qui concerne la RADA, les résultats correspondaient à ce qu'il souhaitait, et la décision d'inclure la RADA ne devrait donc pas être considérée comme une décision du CCPF mais comme un aval, par le CCPF, d'une décision de M. Bruce Turriss. Par conséquent, les faits ne corroborent pas l'argument des demandeurs voulant qu'il y ait eu abdication de pouvoir en faveur du CCPF.

Indépendamment de ce que ses supérieurs pouvaient savoir de la RADA et de son incidence, M. Bruce Turriss n'a aucunement été dissuadé de la mettre en oeuvre. J'en infère qu'il avait l'entier appui de ses supérieurs. Par conséquent, je conclus que c'est l'administration du MPO qui a autorisé la décision de mettre en oeuvre la RADA.

**V**

**QUESTIONS D'ORDRE JURIDIQUE**

Invoquant un vice ou une erreur de compétence, les demandeurs sollicitent un jugement déclaratoire portant que la RADA, telle qu'elle a été mise en oeuvre,

est illégale. Jones et DeVillars<sup>47</sup> donnent cet aperçu très utile des questions d'ordre juridique que soulève cette demande :

[TRADUCTION]

La « compétence » est l'un des concepts de droit administratif les plus difficiles à saisir. Dans son sens le plus large, le mot « compétence » désigne le pouvoir de faire chaque aspect d'une action *intra vires*. Toutefois, dans son sens strict, ce mot désigne le pouvoir d'entreprendre un type particulier d'activité. Un vice de compétence, « au sens strict », se distingue ainsi d'autres erreurs - telles qu'un manquement aux règles de justice naturelle, la prise en compte d'éléments de preuve non pertinents ou le fait d'agir dans un but irrégulier - qui surviennent *après* que le fondé de pouvoir a légalement entrepris son activité, mais qui l'amènent à s'écarter de sa compétence ou à l'excéder. L'analyse des difficultés soulevées par la définition du mot « compétence » qu'a faite lord Reid dans *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147, à la page 171, est particulièrement utile :

Il a parfois été dit que ce n'est que lorsqu'un tribunal agit sans en avoir la compétence que sa décision est nulle. Mais dans ces cas, le mot « compétence » a été employé dans un sens très large, et j'en suis venu à la conclusion qu'il est préférable de ne pas employer ce mot sauf dans le sens strict et original où le tribunal a le droit d'entreprendre l'enquête en cause. Mais il existe de nombreux cas où, même si le tribunal avait compétence pour entreprendre une enquête, il a fait ou omis de faire quelque chose au cours de l'enquête qui était de nature à rendre sa décision nulle. Il se peut qu'il ait rendu sa décision de mauvaise foi. Il se peut qu'il ait rendu une décision qu'il n'avait pas le pouvoir de rendre. Il se peut qu'au cours de l'enquête il ait omis de se conformer aux exigences de la justice naturelle. Il se peut qu'il ait de bonne foi mal interprété les dispositions qui lui donnent le pouvoir d'agir de sorte qu'il a omis de traiter de la question qui lui était soumise et qu'il a tranché une question qui ne lui était pas soumise. Il se peut qu'il ait refusé de tenir compte d'une chose dont il devait tenir compte. Ou il se peut qu'il ait fondé sa décision sur une question dont il n'avait pas le droit de tenir compte en vertu de ses dispositions constitutives. Cette liste n'est pas exhaustive. Mais si le tribunal tranche une question qui lui est soumise sans commettre l'une de ces erreurs, il a autant le droit de se tromper en tranchant cette question que d'avoir raison. Je crois comprendre qu'une certaine confusion a été créée parce que j'ai dit dans *Reg. v. Governor of Brixton Prison, Ex parte Armah*, [1968] A.C. 192, à la page 234, que si un tribunal avait compétence pour avoir raison, il avait compétence pour se tromper. Et il en est ainsi, si l'on emploie le mot « compétence » dans son sens strict original. Si un tribunal a le droit d'entreprendre une enquête et qu'en cours d'instance, il ne commet pas l'une des erreurs que j'ai mentionnées, alors sa décision est aussi valide, qu'il ait raison ou qu'il se trompe, sous réserve seulement du pouvoir qu'a la cour dans certaines circonstances de corriger une erreur de droit. Si ces opinions sont exactes, je pense que *Davies v. Price* [1958] 1 W.L.R. 434 est la seule affaire citée dans laquelle la décision rendue était manifestement erronée. Mais, dans un certain nombre d'autres affaires, certains des motifs de jugement sont douteux.

Il importe de se rappeler que presque tous les motifs de contrôle judiciaire d'une action administrative dépendent d'une contestation d'un certain aspect de la compétence du fondé de pouvoir pour exercer l'activité particulière en cause. En conséquence, il est aussi important de se rappeler que tout comportement qui amène le fondé de pouvoir à excéder sa compétence est tout aussi fatal qu'une erreur qui fait en sorte qu'« au sens strict » il n'a même jamais eu la compétence pour entreprendre son activité.

---

<sup>47</sup> Jones et De Villars, *Principles of Administrative Law* (Toronto : Carswell, 1994), pages 94 et 95.

A) *Y a-t-il eu vice de compétence « au sens strict »?*

1) *L'administration du MPO était-elle autorisée à mettre en oeuvre la RADA?*

Après avoir tiré la conclusion de fait que l'administration du MPO a autorisé la décision de mettre en oeuvre la RADA, la question d'ordre juridique qui se pose est de savoir si elle avait le pouvoir de le faire.

Au cours du processus de recherche d'appuis, le même message sur l'identité du décideur a été constamment diffusé. Par exemple, le premier paragraphe du document de travail envoyé le 11 septembre 1989 avec le premier envoi postal adressé aux détenteurs de permis pour solliciter leur appui renferme la déclaration suivante :

[TRADUCTION]

Les décisions concernant les modifications à apporter à la gestion de la pêche au flétan seront prises par le ministre des Pêches et des Océans à la suite d'une vaste consultation menée auprès des intervenants du secteur et des commentaires du personnel du MPO<sup>48</sup>.

Et dans le projet de programme qui accompagnait la lettre du 4 juin 1990 où il était demandé à chaque détenteur de permis de voter pour ou contre le projet, figurait le paragraphe introductif suivant :

[TRADUCTION]

Le présent document décrit un projet d'allocation, de mise en oeuvre, de gestion et de mise en application des quotas individuels des bateaux (QIB) de pêche au flétan. Le programme de QIB proposé résulte d'une vaste consultation entre le MPO et les intervenants de l'industrie de la pêche au flétan menée au cours des 12 derniers mois. Une fois que les détenteurs de permis de pêche au flétan auront étudié ce projet, le Ministère informera le ministre des Pêches et des Océans de leurs commentaires et du degré d'appui dont jouit le projet et il lui fera une recommandation sur la question de savoir si les quotas individuels devraient être mis en oeuvre pour la pêche au flétan. *Toutefois, les décisions concernant les modifications à apporter à la gestion de la pêche au flétan relèvent exclusivement du ministre*<sup>49</sup>. [Mots mis en italique par mes soins]

Compte tenu des déclarations faites, les détenteurs de permis avaient indiscutablement toute raison de croire que c'était le ministre qui allait décider de la mise en oeuvre de la RADA. Au regard donc de la bonne foi, la décision de mettre en oeuvre la RADA appartenait au ministre et l'administration n'aurait pas

---

<sup>48</sup> Mémoire, vol. 2, page 112.

<sup>49</sup> Mémoire, vol. 2, page 122.

dû agir à sa place. Abstraction faite de la bonne foi, l'administration pouvait-elle légalement prendre cette décision?

Cette analyse serait vite terminée si je décidais qu'étant donné que le ministre n'a pas lui-même pris la décision de mettre en oeuvre la RADA, l'administration a agi sans compétence au sens strict. Je crois que si M<sup>e</sup> Smith, au nom des demandeurs, n'a pas insisté pour que je tire cette conclusion, c'est qu'elle offre une solution trop simple à un problème juridique très complexe.

L'avocat des défendeurs, M<sup>e</sup> Partridge, m'a invité à accepter la thèse selon laquelle la décision prise par l'administration était autorisée comme s'il s'agissait d'une décision prise par le ministre lui-même, en vertu de la théorie de l'autorité implicite. Les demandeurs n'ont pas vraiment répondu à cet argument.

Pour étayer leur argument, les défendeurs se fondent sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada *La Reine c. Harrison*, (1976) 66 D.L.R.(3d) 660, où le juge Dickson a dit ceci à la page 665 :

À mon avis, le procureur général a l'autorité implicite de déléguer son pouvoir de donner des instructions aux termes du par. (1) de l'art. 605. Je ne pense pas que ce paragraphe exige que dans chaque cas le procureur général interjette appel personnellement ou donne lui-même à l'avocat des instructions à cette fin. Bien qu'il existe une règle générale d'interprétation de la loi selon laquelle une personne doit exercer personnellement le pouvoir discrétionnaire dont elle est investie (*delegatus non potest delegare*), elle peut être modifiée par les termes, la portée ou le but d'un programme administratif donné. Le pouvoir de délégation est souvent implicite dans un programme qui donne au ministre le pouvoir d'agir. Comme le remarque le professeur Willis dans « *Delegatus Non Potest Delegare* », (1943), 21 Can. Bar. Rev. 257 à la p. 264 :

[TRADUCTION] ...dans leur application du principe *delegatus non potest delegare* aux organismes du gouvernement, les tribunaux ont préféré le plus souvent s'éloigner de l'interprétation étroite du texte de loi qui les obligerait à y voir le mot « personnellement », et adopter l'interprétation qui convient le mieux aux rouages modernes du gouvernement qui, étant théoriquement le fait des représentants élus mais, en pratique, celui des fonctionnaires ou des agents locaux, leur commandent sans aucun doute d'y voir l'expression « ou toute personne autorisée par lui ».

Voir aussi S.A. DeSmith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3<sup>e</sup> éd., à la p. 271. Lorsque l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire est confié à un ministre du gouvernement, on peut alors supposer que les mesures nécessaires seront prises par les fonctionnaires responsables du ministère et non par le ministre lui-même : *Carltona Ltd. v. Commissioners of Works* [1943] 2 ALL E.R. 560 (C.A.). De nos jours, les fonctions d'un ministre du gouvernement sont si nombreuses et variées qu'il serait exagéré de s'attendre à ce qu'il les remplisse personnellement. On doit présumer que le ministre nommera des sous-ministres et des fonctionnaires expérimentés et compétents et que ceux-ci, le ministre étant responsable de leurs actes devant la législature, s'acquitteront en son nom de fonctions ministérielles dans les limites des pouvoirs qui leur sont délégués. Toute autre solution n'aboutirait qu'au chaos administratif et à l'incurie.

En m'appuyant sur ce précédent, j'estime que l'administration du MPO pouvait, en droit, décider de mettre en oeuvre la RADA au nom du ministre. Ainsi, dorénavant, je considérerai qu'il s'agit d'une décision prise par le ministre.

**2) *En quoi consistait la compétence permettant au ministre d'imposer un régime de quotas?***

Plutôt que de mettre en oeuvre le régime de quotas par voie de règlement, le ministre a simplement choisi de l'imposer à titre de condition d'un permis. Les demandeurs admettent que le ministre avait le pouvoir d'agir ainsi, indépendamment de la délégation apparente au gouverneur en conseil faite à l'article 43 de la *Loi sur les pêches (la Loi)*<sup>50</sup> alors en vigueur, dont les extraits pertinents disposent :

43. Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements d'application de la présente loi, notamment :
- a) concernant la gestion et la surveillance judiciaires des pêches en eaux côtières et internes;
  - b) concernant la conservation et la protection du poisson;
  - [...]
  - g) concernant les conditions attachées aux licences, permis et baux;

Mais j'estime que, ce faisant, le ministre restait tenu d'agir dans les limites de sa compétence.

**3) *Quelles étaient les limites de la compétence permettant au ministre d'assujettir le permis à une condition?***

Le pouvoir discrétionnaire conféré à un ministre n'est pas illimité. Dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 122, rendu il y a une quarantaine d'années, la Cour suprême du Canada a confirmé le droit qu'ont les tribunaux de limiter l'exercice du pouvoir discrétionnaire ministériel aux buts et aux objets de la loi qui confère ce pouvoir. Le juge Rand a ainsi défini l'étendue du pouvoir discrétionnaire absolu à la page 140 :

---

<sup>50</sup> L.R.C. (1985), ch. F-14.

Le domaine des professions et des entreprises de cette nature soumises à des permis constitue en général pour les citoyens un sujet de préoccupation croissante. Il est d'une importance vitale qu'une administration publique qui a le pouvoir de refuser d'autoriser une personne à entreprendre ou à continuer un métier qui, en l'absence de toute réglementation, serait libre et légitime, conduise ses opérations avec une impartialité et une intégrité totales : il est non moins vital que les motifs invoqués pour refuser ou annuler un permis soient sans aucune contestation possible les seules raisons précises qui sont incompatibles avec *le but que recherche la loi : le devoir d'une commission est de tendre vers ce but, et vers lui seul*. La décision quant au refus ou à l'annulation d'un tel privilège est laissée à la « discrétion » de la Commission : mais ceci signifie que cette décision doit se fonder sur l'examen des considérations reliées à *l'objet de cette administration*.

Dans une réglementation publique de cette nature, il n'y a rien de tel qu'une « discrétion » absolue et sans entraves, c'est-à-dire celle où l'administrateur pourrait agir pour n'importe quel motif ou pour toute raison qui se présenterait à son esprit; une loi ne peut, si elle ne l'exprime expressément, s'interpréter comme ayant voulu conférer un pouvoir arbitraire illimité pouvant être exercé dans n'importe quel but, si fantaisiste et hors de propos soit-il, sans avoir égard à la nature ou au but de cette loi. La fraude et la corruption au sein de la commission ne sont peut-être pas mentionnées dans des lois de ce genre, mais ce sont des exceptions que l'on doit toujours sous-entendre. *La « discrétion » implique nécessairement la bonne foi dans l'exercice d'un devoir public. Une loi doit toujours s'entendre comme s'appliquant dans une certaine optique, et tout écart manifeste de sa ligne ou de son objet est tout aussi répréhensible que la fraude ou la corruption*. Pourrait-on refuser un permis à celui qui le demande sous le prétexte qu'il est né dans une autre province, ou à cause de la couleur de ses cheveux? On ne peut fausser ainsi la forme courante d'expression de la législation. [Mots mis en italique par mes soins]

L'arrêt *Multi-Malls Inc. v. Minister of Transportation* (1976), 73 D.L.R.

(3d) 18 (C.A.O.), constitue une application plus récente de l'aspect des « buts » et des « objets » de l'arrêt *Roncarelli*. Dans cette affaire, le ministre des Transports et des Communications de l'Ontario, cédant à des pressions politiques visant à faire cesser la construction d'un centre commercial, avait refusé de délivrer les permis d'accès et d'entrée routiers nécessaires à ce projet. La Cour d'appel de l'Ontario a annulé la décision du ministre et renvoyé l'affaire en vue d'un nouvel examen fondé sur des principes appropriés. Dans son jugement, le juge Lacourcière cite l'arrêt *Roncarelli* et dit ceci à la page 32 :

[TRADUCTION]

Je suis d'avis que le ministre des Transports et des Communications s'est laissé influencer par des considérations étrangères, non pertinentes et accessoires qui n'auraient pas dû l'influencer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qu'il avait de refuser le permis d'entrée. Il semble évident que le but de la loi n'est pas d'assurer une planification adéquate de l'usage du territoire mais de contrôler la circulation en général.

En outre, la Cour de l'Ontario (Division générale) a appliqué l'arrêt *Roncarelli* dans *Re Doctors Hospital and Minister of Health* (1976), 68 D.L.R.

(3d) 220, une affaire dans laquelle des décrets révoquant l'accréditation d'un certain nombre d'hôpitaux pour des motifs de contraintes budgétaires avaient été

déclarés invalides. Au sujet de la contestation par les hôpitaux de la validité des décrets, le juge Cory (tel était alors son titre) a dit, à la page 231 :

[TRADUCTION]

Une étude de la *Loi sur les hôpitaux publics* et de son évolution nous a permis de conclure que cette loi est de nature réglementaire. Le paragraphe 4(5) n'a pas été conçu comme moyen de fermer des hôpitaux pour des questions d'ordre financier ou budgétaire.

Il ressort des pièces qui nous ont été soumises que la décision du lieutenant-gouverneur en conseil de révoquer l'accréditation des hôpitaux était fondée sur des questions d'ordre financier. Le lieutenant-gouverneur en conseil agissait non en vertu de la prérogative royale, mais en vertu du pouvoir prévu par le paragraphe 4(5) de la *Loi sur les hôpitaux publics*.

Nous répétons et nous soulignons que la Cour ne contrôlerait et ne pourrait contrôler, en tant que telle, une décision prise en vertu de la prérogative royale. Toutefois, en l'absence d'indications claires à l'effet contraire dans le texte de la loi en cause, la Cour peut contrôler la décision du lieutenant-gouverneur en conseil afin de s'assurer que le pouvoir discrétionnaire de révoquer l'accréditation a été exercé en fonction des *objets et des objectifs généraux de la Loi*.

Le lieutenant-gouverneur en conseil ayant tenu compte de questions d'ordre financier pour prendre sa décision, il a pris en considération des facteurs étrangers allant au-delà des objets et objectifs généraux de la *Public Hospitals Act*. [Mots mis en italique par mes soins]

Ces décisions me permettent de conclure en l'espèce que, lorsqu'il a exercé le pouvoir discrétionnaire que la *Loi* lui conférait, le ministre était tenu de respecter les buts, les objets et les objectifs de cette *Loi*. Par conséquent, j'estime que les alinéas 43a) et b) de la *Loi* renferment les paramètres à l'intérieur desquels le ministre pouvait exercer son pouvoir discrétionnaire d'assujettir un permis de pêche à une RADA. Ainsi, les buts, les objets et les objectifs généraux permis par la *Loi* se limitaient à la gestion et à la surveillance judiciaires des pêches en eaux côtières et internes ainsi qu'à la conservation et à la protection du poisson.

**4) *La RADA respecte-t-elle les fins, les objets et les objectifs généraux de la Loi?***

J'ai conclu que la RADA visait à exercer une discrimination contre certains détenteurs de permis afin d'avantager les personnes ayant un intérêt personnel comparable à celui de Mike Bazilli et d'obtenir ainsi leur appui. Il m'apparaît évident que l'article 43 de la *Loi* n'a pas été conçu comme un moyen d'arriver à ce résultat. À cette question, la réponse est non.

En conséquence, j'estime qu'il y a eu vice de compétence « au sens strict ».

**B) *Le ministre a-t-il commis une erreur qui l'a amené à s'écarter de sa compétence ou à l'excéder?***

Même si l'on peut dire qu'il n'y a eu aucun vice de compétence au sens strict, la question se pose alors de savoir si, au regard des considérations évoquées par Jones et DeVillars, le ministre a violé les principes de justice naturelle ou agi de manière discriminatoire dans un but irrégulier. Si je conclus qu'un de ces faits s'est produit, je devrai déclarer que la mise en oeuvre de la RADA est illégale.

**1) *Y a-t-il eu atteinte aux règles de justice naturelle?***

**a) *Les demandeurs avaient-ils droit au respect de l'équité procédurale?***

Dans l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, aux pages 324 et 325, le juge en chef Laskin a reconnu que le devoir d'équité de la common law s'applique à la prise de décisions administratives :

L'apparition d'une notion d'équité, moins exigeante que la protection procédurale de la justice naturelle traditionnelle, est commentée dans de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, précité, à la p. 208 :

[TRADUCTION] C'est un principe bien établi à l'égard de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire que celui qui en est titulaire doit agir équitablement, si vague que soit la signification de cette expression. Depuis 1967, les juges ont souvent fait appel à la notion d'obligation d'agir équitablement pour marquer l'obligation implicite de respecter certaines procédures. Cela signifie en général l'obligation de respecter les principes élémentaires de justice naturelle à une fin limitée, dans l'exercice de fonctions qui, à l'analyse, ne sont pas judiciaires mais administratives. [...]

L'apparition de cette notion résulte de la constatation qu'il est souvent très difficile, sinon impossible, de répartir les fonctions créées par la loi dans les catégories judiciaire, quasi-judiciaire ou administrative; de plus il serait injuste de protéger certains au moyen de la procédure tout en la refusant complètement à d'autres lorsque l'application des décisions prises en vertu de la loi entraînent les mêmes conséquences graves pour les personnes visées, quelle que soit la catégorie de la fonction en question.

Dans l'arrêt *Cardinal et Oswald*, [1985] 2 R.C.S. 643, à la page 653, la Cour suprême, sous la plume du juge Le Dain, a précisé l'étendue de ce devoir :

[...] à titre de principe général de *common law*, une obligation de respecter l'équité dans la procédure incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui

ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne.

Ainsi, le devoir d'équité ne s'applique pas aux décisions administratives qui sont de nature législative. Le juge Estey définit ainsi la décision législative dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735, aux pages 758 et 759 :

*Si [...] l'Exécutif s'est vu attribuer une fonction auparavant remplie par le législatif lui-même et que la res ou l'objet n'est pas de nature personnelle ou propre au requérant ou à l'appelant, l'on peut croire que des considérations différentes entrent en jeu [...] En pareil cas, la Cour doit revenir à son rôle fondamental de surveillance de la compétence et, ce faisant, interpréter la Loi pour établir si le gouverneur en conseil a rempli ses fonctions dans les limites du pouvoir et du mandat que lui a confiés le législateur. [Mots mis en italique par mes soins.]*

Suivant cette définition, l'imposition d'une RADA aux détenteurs de permis de pêche au flétan sous forme de condition attachée au permis de pêche ne constitue pas une décision administrative qui est de nature législative. Par conséquent, les demandeurs avaient droit au respect de l'équité procédurale.

**b) De quelles mesures d'équité procédurale les demandeurs avaient-ils le droit de bénéficier?**

Dans l'arrêt *Cardinal et Oswald*, le juge Le Dain confirme que les mesures procédurales propres à satisfaire au devoir d'équité dépendent du contexte de l'espèce :

Évidemment, il s'agit de déterminer ce que l'obligation de respecter l'équité dans la procédure peut raisonnablement exiger des autorités en tant que droit précis en matière de procédure dans un contexte législatif et administratif donné et ce qui devrait être considéré comme une violation de l'équité dans des circonstances particulières.

Pour répondre à la question ci-dessus, le juge Dickson indique, dans l'arrêt *Homex Realty & Development Company Ltd. c. Wyoming*, [1980] 2 R.C.S. 1011, à la page 1051, qu'il est d'abord nécessaire de déterminer la nature de la décision en cause :

Dans l'arrêt *Martineau*, cette Cour a conclu qu'un examen par *certiorari* peut être demandé lorsqu'un organisme public a le pouvoir de décider « une question qui touche les droits, intérêts, biens, privilèges ou liberté d'une personne » (à la p. 628). Dès qu'il est évident qu'il y a atteinte aux droits, il devient nécessaire d'établir la norme de procédure appropriée que doit respecter l'organisme créé par la Loi. Il faut avant tout faire preuve de souplesse dans cette analyse. Il y a, comme toujours, tout un éventail. Classiquement, une décision purement ministérielle fondée sur l'intérêt public n'assurera au particulier qu'une faible protection au moyen de la procédure sinon aucune [...] Par ailleurs, une fonction qui s'approche de l'extrémité judiciaire de l'éventail comportera

une protection importante au moyen de la procédure, en particulier lorsque des droits personnels ou des droits de propriété sont visés de façon directe, défavorable et précise.

Dans l'affaire *Homex*, un conseil municipal avait, dans le cadre d'un litige l'opposant à un promoteur et sans même en aviser ce dernier, pris un règlement qui portait gravement atteinte aux droits du promoteur dans l'objet du litige. Après avoir déterminé la nature de la décision en cause, le juge Dickson a précisé, aux pages 1052 et 1053, les garanties procédurales qui auraient dû être offertes :

Il ne s'agit pas d'un règlement général devant s'appliquer à tous les citoyens de la municipalité au même titre. Il s'agit plutôt d'un règlement visant délibérément à restreindre les droits d'une seule personne, l'appelante *Homex*. Dans ces circonstances, je suis d'avis qu'*Homex* avait le droit de bénéficier de la protection qu'offre la procédure. Cela ne signifie pas que la municipalité avait l'obligation de respecter la procédure d'un tribunal. Mais, à tout le moins, elle avait l'obligation de donner à *Homex* un avis du règlement envisagé et de lui accorder la possibilité de se faire entendre.

En l'espèce, lorsque M. Bruce Turris a décidé de mettre en oeuvre la RADA, aucun avis n'a été envoyé aux détenteurs de permis pour les informer que cette question serait à l'ordre du jour de la réunion du 3 mai. Et par la suite, avant que la RADA soit mise en oeuvre, les détenteurs de permis n'ont eu aucune possibilité de s'opposer à la RADA séparément de l'ensemble du projet de QIB, et, plus particulièrement, aucune disposition n'a été prise pour permettre aux demandeurs de s'opposer à toute incidence défavorable de la RADA à leur égard. Le processus de CCPF était à ce point vicié qu'on ne peut considérer qu'il permettait d'offrir des garanties d'équité procédurale aux demandeurs ou aux autres détenteurs de permis lésés par la RADA. En outre, le processus d'appel excluait expressément l'incidence de la RADA comme question susceptible d'examen. Compte tenu de ces faits, quel devoir minimal incombait-il au ministre?

À mon avis, le ministre avait, à tout le moins, le devoir de donner aux personnes lésées par le projet de RADA le droit d'être entendu avant l'entrée en vigueur de la restriction, que ce soit au moyen d'audiences ou d'observations écrites. Étant donné que les demandeurs n'ont pas eu la possibilité d'exercer ce

droit d'équité procédurale, j'estime qu'il y a eu atteint aux règles de justice naturelle.

**2) Le ministre a-t-il agi pour un motif irrégulier?**

Ainsi que je l'ai conclu, la RADA est discriminatoire. Les défendeurs soutiennent néanmoins que le ministre n'a pas commis d'erreur l'ayant amené à s'écarter de sa compétence ou à l'excéder. À cet égard, ils font valoir que le critère applicable à une telle erreur est celui que le juge McKeigan a exposé dans l'arrêt *Lacewood Development Co. v. Halifax*, (1975) 58 D.L.R. (3d) 383 (C.A.N.-É.) aux pages 395 et 396 :

[TRADUCTION]

La discrimination illicite comporte deux éléments qui doivent tous deux être présents pour qu'un règlement puisse être attaqué pour ce motif :

- 1) Le règlement doit établir une discrimination dans les faits. Pour reprendre la « définition classique » du juge Middleton, un règlement établit une discrimination s'il « donne à une personne une permission qu'il refuse à une autre ».
- 2) La discrimination factuelle doit être exercée dans le but irrégulier de favoriser une personne en particulier ou de lui porter préjudice, sans égard à l'intérêt public.

M'appuyant sur cet arrêt, je considère que pour constituer un cas de discrimination illicite, un acte doit établir une discrimination dans les faits, et cette discrimination doit être exercée dans le but de favoriser une personne en particulier ou lui porter préjudice, sans égard à l'intérêt public. Si ces deux caractéristiques sont réunies, le motif peut être qualifié d'irrégulier.

Toutefois, dans le but de préciser davantage ce critère, les défendeurs m'ont demandé d'examiner l'arrêt *Lacewood* à la lumière d'une décision antérieure de la Cour suprême du Canada qui y avait été suivie, soit *Township of Scarborough v. Bondi*, (1959) 18 D.L.R. (2d) 161. À la page 394 de l'arrêt *Lacewood*, le juge McKeigan fait le commentaire suivant :

[TRADUCTION]

À mon humble avis, j'estime que *Bondi* enterre l'idée qu'un tribunal peut présumer qu'il peut modifier un règlement par ailleurs valide d'une municipalité ou, en l'espèce, la décision d'un comité d'appel en matière d'urbanisme, simplement parce que ce règlement traite une personne différemment d'une autre. Sans aucun doute, la « discrimination arbitraire ou injuste » (le juge Newcombe dans *Read*, précité) permet d'invalider un règlement mais j'estime que cette discrimination n'a lieu que dans le cas où un règlement qui favorise une personne en particulier ou qui lui porte préjudice a été pris de mauvaise foi pour cette fin et sans égard à l'intérêt public.

Compte tenu de ces commentaires, on m'a suggéré d'interpréter les mots « motif irrégulier » que le juge McKeigan emploie dans son critère à deux volets comme signifiant « mauvaise foi ».

Le commentaire du juge McKeigan est une reformulation de la phrase suivante que l'on retrouve à la page 260 de l'arrêt *Bondi* :

[TRADUCTION]

Dans une affaire de ce genre, j'estime qu'il faut aborder la question en se demandant si, en prenant le règlement, le conseil municipal a agi de bonne foi dans l'intérêt public ou s'il a agi dans le but de promouvoir un intérêt privé quelconque.

Je crois que cette phrase tirée de *Bondi* signifie qu'en jugeant la décision d'un conseil municipal, il est nécessaire de voir si l'une ou l'autre des deux options existe : bonne foi dans l'intérêt public, ou promotion d'un intérêt privé quelconque. J'estime donc que dans son commentaire le juge McKeigan a mal interprété la phrase tirée de l'arrêt *Bondi*, et par conséquent, qu'on ne peut donner à ces propos le poids que les défendeurs me demandent d'y accorder.

Toutefois, je suis disposé à juger la RADA selon le critère à deux volets qu'a formulé le juge McKeigan dans l'arrêt *Lacewood*, et le critère des options formulé dans l'arrêt *Bondi*.

Ainsi que je l'ai conclu, la RADA visait à exercer une discrimination contre certains détenteurs de permis afin de procurer un avantage à certaines personnes ayant un intérêt personnel comparable à celui de M. Mike Bazilli et d'obtenir de ce fait leur appui. Selon le critère de l'arrêt *Bondi*, il ne fait aucun doute que la décision a été prise dans le but de favoriser un intérêt privé. D'après le critère de l'arrêt *Lacewood*, il est indubitable que cette décision constitue un cas de discrimination dans les faits. Il ne fait aucun doute non plus que la décision visait à favoriser les anciens pêcheurs et à pénaliser les nouveaux venus. Reste à savoir si cette décision a été prise sans égard à l'intérêt public.

Je suppose que l'on peut dire, pour ce qui est de l'intérêt public, que la fin -- la mise en oeuvre de la formule de QIB, y compris la RADA -- justifiait les moyens -- favoriser des intérêts privés par la prise d'une décision discriminatoire. Mais, à mon avis, un tel argument ne tient pas compte des valeurs auxquelles la majorité des Canadiens s'attendent de la part du gouvernement du Canada.

En tant que représentant du gouvernement du Canada, M. Turriss était tenu de diriger le projet de contingentement dans l'intérêt véritable non seulement du secteur des pêches mais aussi des détenteurs de permis, qui étaient les personnes les plus touchées. À cet égard, je me serais attendu à ce qu'il fasse preuve de prudence en veillant à prendre le plus de précautions possible pour protéger les intérêts des détenteurs de permis, vu le changement radical envisagé. À mon sens, le fait qu'un seul détenteur de permis ait subi un préjudice par suite de ce changement devrait susciter une vive inquiétude.

Dans cette perspective, je me serais attendu à ce que M. Bruce Turriss rejette toute proposition susceptible d'avantager certains détenteurs de permis au détriment d'autres, surtout lorsque l'avantage obtenu est fondé sur un intérêt purement personnel ou l'appât du gain, pour parler franc.

Ce n'est pas ce que M. Turriss a fait : de facilitateur auprès des détenteurs de permis, il s'est transformé en porte-parole d'un certain groupe de personnes qui allaient tirer un avantage personnel de la décision prise relativement à la RADA. Ainsi que je l'ai dit, M. Bruce Turriss aurait dû savoir que le « processus démocratique » qu'il avait conçu n'était pas fiable. C'est pourquoi il aurait dû faire preuve d'une extrême prudence en acceptant et, au surplus, en préconisant une solution favorisant à ce point l'intérêt personnel des quelques personnes présentes à la réunion du 3 mai, alors que tant d'autres personnes qui ne s'y trouvaient pas n'avaient aucune idée de ce qui allait se décider.

M. Bruce Turriss aurait dû se montrer sensible aux graves préoccupations de M. Art Sterritt, qui a parlé non seulement au nom des pêcheurs autochtones, mais aussi des 44 détenteurs de permis alors non identifiés auxquels la décision allait porter préjudice. À elle seule, cette opposition aurait dû l'amener à s'arrêter pour réfléchir, obtenir les renseignements et les statistiques demandés, ajourner la réunion qui s'étirait, consulter ses supérieurs et, peut-être, le ministre au sujet des détails précis de la RADA avant de faire quoi que ce soit, pour ensuite convoquer de nouveau le CCPF après cette étude approfondie et, le cas échéant, exprimer les préoccupations du MPO.

Mais surtout, il aurait dû consulter les détenteurs de permis qui allaient être touchés négativement et accorder à leur avis beaucoup plus de poids qu'aux opinions de M. Bazilli et des autres personnes qui s'étaient rangés à ses côtés.

La décision de mettre en oeuvre la RADA n'aurait pas dû être prise comme elle l'a été parce qu'elle était remarquablement injuste et inéquitable. J'estime que l'intérêt public prépondérant en l'espèce est le principe voulant que les fonctionnaires doivent être scrupuleusement justes et équitables dans les décisions qu'ils prennent. Au regard de cette norme, malheureusement, la décision de mettre en oeuvre la RADA était tout à fait déraisonnable. Par conséquent, d'après l'ensemble de la preuve, il ne fait aucun doute dans mon esprit que la décision a été prise sans égard pour l'intérêt public.

Par conséquent, je conclus que la RADA ne respecte pas les critères énoncés dans les arrêts *Lacewood* et *Bondi*, et que, de ce fait, en mettant en oeuvre la RADA, le ministre a agi pour un motif irrégulier. Il s'est donc écarté de sa compétence ou l'a excédée.

## VI

### CONCLUSION

#### A) *Quelle mesure de redressement faut-il accorder?*

Ainsi qu'il a été établi, le ministre a commis une erreur de compétence au sens strict et deux erreurs qui l'ont amené à s'écarter de sa compétence ou à l'excéder. Je n'ai donc aucune hésitation à accorder la principale mesure de redressement sollicitée par les demandeurs, soit un jugement déclaratoire portant que la décision de mettre en oeuvre la RADA prise par le ministre en 1990 est illégale, et c'est ce que je déclare. Par conséquent, en me fondant sur les motifs de lord Reid dans l'arrêt *Amisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, cités précédemment par Jones et DeVillars, je déclare que la décision de mettre en oeuvre la RADA est frappée de nullité.

Il est important de souligner qu'en février 1993<sup>51</sup>, un règlement est venu préciser les pouvoirs que l'article 43 de la *Loi* confère au ministre, et que le par. 22(1) de ce règlement circonscrit maintenant le pouvoir que le ministre peut exercer :

22(1) Pour une gestion et une surveillance judicieuses des pêches et pour la conservation et la protection du poisson, le ministre peut indiquer sur un permis toute condition compatible avec le présent règlement et avec les règlements énumérés au paragraphe 3(4), notamment une ou plusieurs des conditions concernant ce qui suit :

a) les espèces et quantités de poissons qui peuvent être prises ou transportées; [...]

Depuis 1990, le régime de quotas, y compris la RADA, a été maintenu en vigueur par plusieurs ministres agissant en vertu de l'article 43 de la *Loi* et du paragraphe 22(1) du règlement actuellement en vigueur. Le libellé des deux dispositions étant quasi identique, j'estime que les limites ainsi imposées à la compétence du ministre sont les mêmes. Ainsi, comme la décision prise en 1990 de mettre en oeuvre la RADA est illégale et donc nulle, je déclare que chacune des décisions semblables prises jusqu'à ce jour est illégale et nulle elle aussi.

---

<sup>51</sup> Règlement de pêche (dispositions générales), DORS/93-53.

Ainsi qu'il est mentionné dans l'aperçu ci-dessus, les questions à trancher au procès ont, du consentement des parties, été divisées en deux parties. À ce jour, les journées d'audience ont été axées sur la question de la légalité de la décision de mettre en oeuvre la RADA. Comme je me suis prononcé en faveur des demandeurs sur cette question, l'instance doit se poursuivre pour déterminer quelles autres mesures de redressement devraient leur être accordées en conséquence.

Je demande à M<sup>e</sup> Smith et à M<sup>e</sup> Partridge de consulter le greffier afin de me permettre de fixer une date convenant aux deux parties pour la poursuite de l'instance.

(Signature) « Douglas Campbell »

Juge

14 novembre 1996  
Vancouver (Colombie-Britannique)

Traduction certifiée conforme

---

C. Bélanger, LL.L.

