



Date : 19991117

Dossier : T-949-98

Entre :

JEAN COULOMBE,

demandeur,

- et -

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA,

défendeur.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE DENAULT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire afin de faire casser et déclarer ~~nulle et~~ non avenue la décision rendue le 5 mai 1998 par Martin St-Gelais, responsable de la gestion de la ressource et représentant du secteur intérimaire, secteur Côte-Nord, au ministère des Pêches et Océans (ci-après le "ministère"). Par cette décision, le ministère exigeait du demandeur qu'il confirmât par écrit avoir pris une entente avec une compagnie d'observateurs en mer certifiée pour que les conditions de son permis de pêche pour la saison 1998 lui soient émises.

[2] Le demandeur, pêcheur de profession, détenait pour la saison 1998 un permis de pêche commerciale pour la pêche au crabe des neiges dans la zone 16 et celle du hareng et de poissons de fond (sauf la morue) dans la zone 15. Il appert de la preuve que le 20 mars 1998, il a reçu du directeur général régional du ministère, région Laurentienne, une demande visant à l'obliger à prendre les dispositions nécessaires afin d'assurer la présence d'un observateur en mer à bord de son bateau de pêche.

[3] Le 15 avril 1998, le responsable de la gestion de la ressource, secteur Côte-Nord, Martin St-Gelais écrivait au demandeur pour lui confirmer, à propos de la couverture du programme d'observateurs en mer, la procédure en vigueur et les mesures à prendre avant que le ministère n'émette les conditions de permis de pêche au crabe des neiges. À cette occasion, M. St-Gelais a rappelé au demandeur l'exigence d'un observateur à bord de son bateau de pêche (condition n° 6 des conditions de permis-1998)¹ et lui a demandé de confirmer par écrit comment il entendait s'y prendre pour remplir cette obligation; il l'a aussi informé que si les démarches qu'il entreprendrait en ce sens s'avéraient satisfaisantes, le ministère prendrait alors les mesures nécessaires afin d'émettre les conditions de permis l'autorisant à débiter ses activités de pêche pour la saison 1998.

¹ 6. OBSERVATEUR EN MER

Sur demande d'un agent des pêches ou d'un responsable local d'une compagnie d'observateurs, un observateur doit être présent à bord de votre bateau de pêche, en tout temps, au cours de l'expédition de pêche visée par ladite demande.

[4] Le demandeur s'est d'abord opposé à cette exigence du ministère mais il a finalement pris entente avec la compagnie qui fournissait les services d'observateurs en mer et il a signé le 11 mai 1998, sous réserve de ses droits, la formule contenant les conditions de permis-1998. Le ministère, par son agent autorisé, a dès lors signé le document autorisant le demandeur à pêcher. Entre temps, mécontent de devoir assumer les frais de cet observateur à bord de son bateau, le demandeur avait intenté cette demande de contrôle judiciaire.

[5] Le demandeur plaide que le ministère n'avait pas le pouvoir de l'obliger, avant de lui remettre les conditions de permis, à s'engager par contrat avec une compagnie accréditée d'observateurs. Il soutient de plus que le fait pour le ministère d'exiger, même en étant détenteur d'un permis, qu'il contracte avec un tiers afin que lui soient remises ses conditions de permis de pêche, va à l'encontre de ses droits garantis par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il plaide enfin que le directeur régional n'est pas habilité à imposer des conditions de permis, un pouvoir qui relève du ressort exclusif du ministre des Pêches et Océans.

[6] En l'espèce, rien ne démontre que les conditions exigées par le ministre portent atteinte aux droits à la vie, à la liberté et à la sécurité du demandeur, garantis par l'article 7 de la *Charte*, et dans la mesure où la question soulevée par le demandeur, à savoir le paiement d'un observateur à bord de son bateau, ne soulève qu'un intérêt purement économique, il ne s'agit pas d'un droit garanti par cet article de la *Charte* (voir notamment: *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1987] 1 R.C.S. 927; *Renvoi relatif au Code*

criminel (Manitoba), [1990] 1 R.C.S. 1123, pp. 1162-1171, juge Lamer; *Cosyns c. Procureur général du Canada*, [1992], 88 D.L.R. (4th) 507, pp. 518-520 (Ont. Div. Ct.).

[7] Le principal argument soulevé par le demandeur ne tient pas davantage. Tout d'abord, le paragraphe 43a) de la *Loi sur les Pêches*, L.R.C., ch. F-14, prévoit que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant la gestion et la surveillance judiciaire des pêches en eaux côtières et internes:

43. Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements d'application de la présente loi, notamment:

a) concernant la gestion et la surveillance judiciaire des pêches en eaux côtières et internes;

43. The Governor in Council may make regulations for carrying out the purpose and provisions of this Act and in particular, but without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

a) for the proper management and control of the sea-coast and inland fisheries;

[8] D'autre part, en vertu de l'alinéa 22(1)n) du *Règlement sur les pêches (Dispositions générales)*, DORS/93-53 (le "Règlement"), le ministre peut indiquer sur un permis toute condition concernant la vérification, par l'observateur, du poids et de l'espèce de tout poisson pris et gardé:

22.(1) Pour une gestion et une surveillance judiciaire 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

22.(1) For the proper management and control of fisheries and the conservation and protection of fish, the Minister may specify in a licence any condition that is not inconsistent with these Regulations or any of the Regulations listed in

énumérés au paragraphe 3(4), notamment une ou plusieurs des conditions concernant ce qui suit:

[...]

n) la vérification, par l'observateur, du poids et de l'espèce de tout poisson pris et gardé;

subsection 3(4) and in particular, but not restricting the generality of the foregoing, may specify conditions respecting any of the following matters:

[...]

n) verification by an observer of the weight and species of any fish caught and retained;

[9] Cet observateur, selon le même règlement, est désigné par le directeur général régional qui lui attribue des fonctions:

39.(1) Le directeur général régional peut désigner, à titre d'observateur, tout particulier qui possède les qualifications et la formation en vue d'exercer les fonctions visées au paragraphe (2) et qui:

a) ne détient ni certificat d'accréditation délivré en vertu de la Loi de Terre-Neuve intitulée *Professional Fish Harvesters Act*, S.N. 1996, ch. P-26.1, ni carte d'enregistrement de pêcheur;

b) n'achète pas de poisson en vue de la revente;

c) n'est pas le propriétaire, l'exploitant, le directeur ou l'employé d'une entreprise de pêche, d'aquaculture, de transformation ou de transport du poisson;

(2) Le directeur général régional attribue à l'observateur désigné en vertu du paragraphe (1) l'une ou plusieurs des fonctions suivantes:

39.(1) The Regional Director-General may designate as an observer any individual who is qualified and trained to perform any of the duties described in subsection (2) and who

(a) does not hold a certificate of accreditation issued under the *Professional Fish Harvesters Act*, S.N. 1996, c.P-26.1, or a fisher's registration card;

(b) does not purchase fish for the purpose of resale; and

(c) is not an owner, operator, manager or employee of an enterprise that catches, cultures, processes or transports fish.

(2) The Regional Director-General shall assign to an observer designed under subsection (1) one or more of the following duties:

- | | |
|---|---|
| a) la surveillance des activités de pêche, l'examen et le mesurage des engins de pêche, la consignation des données scientifiques et des observations et le prélèvement d'échantillons; | (a) the monitoring of fishing activities, the examination and measurement of fishing gear, the recording of scientific data and observations and the taking of samples; |
| b) la surveillance du débarquement des poissons et la vérification du poids et de l'espèce des poissons pris et gardés; | (b) the monitoring of the landing of fish and the verification of the weight and species of fish caught and retained; and |
| c) la conduite d'analyses biologiques et le prélèvement du poisson. | (c) conducting biological examination and sampling of fish. |

[10] Afin de montrer comment le ministère a lancé des appels d'offres pour s'assurer qu'une compagnie, indépendante des pêcheurs, fournisse des observateurs en mer, il serait utile de se référer à l'affidavit de John Chouinard, responsable des opérations de la protection du ministère:

6. Le programme des observateurs en mer existe depuis la fin des années 1970 dans l'Atlantique et il a été instauré en 1980 dans la région couvrant le territoire maritime du Québec;

7. L'objectif principal de ce programme est de recueillir les données scientifiques nécessaires à l'évaluation des stocks de poissons et pour exercer une surveillance efficace des activités de pêche;

8. Ce programme est un outil essentiel pour une saine gestion des pêches et pour assurer la conservation et la protection des stocks halieutiques;

[...]

14. Jusqu'en 1995, à l'exception des services reliés à une très faible proportion des activités de pêche, les services d'observateurs en mer étaient entièrement payés, à partir des fonds publics, par le gouvernement canadien;

15. À compter de 1995, dans un contexte d'importantes restrictions budgétaires au sein du Gouvernement canadien, le ministère a décidé de partager avec les pêcheurs les coûts associés au suivi en mer par les observateurs;

16. Ainsi, en 1995, le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (ci-après "Travaux publics") a lancé pour le compte du ministère un appel d'offres national afin d'obtenir les services de compagnies pour la fourniture des services d'observateurs en mer, pour toutes les régions administratives du ministère dans l'Atlantique, y incluant la région Laurentienne;

[...]

18. Dans la région Laurentienne, c'est la firme Biorex Inc. qui s'est vu octroyer le contrat le 1er août 1995 pour une période de trois (3) ans, avec une période optionnelle de renouvellement de contrat de deux (2) ans;

19. Le contrat a été octroyé à la firme Biorex dans le cadre d'un appel d'offres, ce qui implique que Travaux publics devait retenir la compagnie offrant la meilleure proposition pour la fourniture des services demandés;

20. Suite à l'obtention de ce contrat, la firme Biorex a bénéficié de l'exclusivité des services d'observateurs en mer dans la région Laurentienne;

21. Ladite clause d'exclusivité est incluse dans les termes du contrat;

22. L'objectif d'une telle clause d'exclusivité est de garantir un volume d'activités suffisamment important pour assurer la viabilité de l'entreprise retenue, tout en réduisant les coûts au plus bas niveau possible;

23. La clause d'exclusivité vise également à garantir une certaine forme d'intégrité du programme, dans le sens que les pêcheurs sont tenus de prendre seulement les observateurs provenant de la firme qui détient le contrat, ce qui, par le fait même, évite toute forme de chantage dont pourraient être victimes les observateurs, lorsque ces derniers dénoncent au ministère les cas d'activités illégales qui peuvent se dérouler sur un bateau en particulier.

[...]

31. Le contrat signé entre le ministère et la firme d'observateurs contient des clauses établissant les modalités de recouvrement des coûts qui doivent être payés par les pêcheurs;

32. À cause du contexte budgétaire restrictif, et dans le cadre d'une plus grande responsabilisation [*sic*] des pêcheurs professionnels vis-à-vis la ressource renouvelable, le ministère a décidé de transférer entièrement aux pêcheurs les coûts associés au suivi des activités de pêche en mer par les observateurs. Cela fait suite également aux objectifs fixés par le Gouvernement canadien qui concernent la responsabilisation [*sic*] des pêcheurs vis-à-vis l'exploitation d'une ressource publique, et de la mise en place d'un processus décisionnel à l'intérieur duquel les pêcheurs participent aux discussions concernant, entre autres, le choix des mesures de conservation qui doivent être suivies en mer. Tout cela s'inscrit dans le cadre des nouvelles initiatives gouvernementales, que l'on appelle partenariat avec les clients;

33. Depuis 1996, sous réserve des coûts administratifs, tels qu'indiqués au paragraphe 28, le ministère ne défraie plus les coûts associés au suivi des activités de pêche régulière en mer par les observateurs dans l'Atlantique. Cette mesure s'applique à toutes les régions administratives du ministère dans l'Atlantique, et touche environ 3000 pêcheurs professionnels;

[11] Conformément à ce qu'enseigne la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Comeau's Sea Foods*, [1997] 1 R.C.S. 12, à la page 25, l'octroi d'un permis de pêche relève d'un pouvoir discrétionnaire du ministre, restreint seulement par l'exigence de justice naturelle:

Je suis d'avis que le pouvoir discrétionnaire d'autoriser la délivrance de permis, qui est conféré au ministre par l'art. 7, est, à l'instar de son pouvoir discrétionnaire de délivrer des permis, restreint seulement par l'exigence de justice naturelle, étant donné qu'il n'y a actuellement aucun règlement applicable. Le ministre doit fonder sa décision sur des considérations pertinentes, éviter l'arbitraire et agir de bonne foi. Il en résulte un régime administratif fondé principalement sur le pouvoir discrétionnaire du ministre: voir *Thomson c. Ministre des Pêches et Océans*, C.F. 1^{re} inst., n° T-113-84, 29 février 1984.

[12] En l'espèce, la preuve révèle que les pêcheurs, lors d'un comité consultatif de la pêche au crabe des neiges de la zone 16 tenu le 18 mars 1998, ont été dûment avisés que le ministère octroierait les conditions de permis uniquement après entente avec une compagnie d'observateurs en mer accréditée.

[13] De nos jours, le règne de l'État providence est terminé. Dans la mesure où la preuve démontre que le ministère assume les frais de gestion du programme (environ 324 000 \$ par année), la Cour estime que le pouvoir discrétionnaire du ministre d'émettre des permis de pêche comprend celui d'exiger une preuve écrite des pêcheurs de l'entente individuelle qu'ils

ont pris avec une compagnie d'observateurs en mer avant de leur remettre leurs conditions de permis. Il n'était donc pas déraisonnable, en l'espèce, d'exiger que le demandeur fournisse cette preuve (condition n° 6, voir note 1) avant que lui soient remises les conditions de permis.

[14] Tel que l'indiquait le juge Easton de la Cour suprême de Terre-Neuve dans *R. c. Troke*, (1995), 131 Nfld. & P.E.I.R. 61, à la page 64:

A reading of the Regulations show clearly that any costs of complying with these Regulations have to be borne by the "owner or master". And there is no provision made in the Regulations for costs to be either born by DFO [i.e. Department of Fisheries and Oceans] or to be reimbursed by them.

[...]

[...] persons who enter the industry must be prepared to pay the costs associated with the exploiting of a public resource. Part and parcel of their right to exploit the resource is the obligation and the responsibility to ensure that they comply with all regulations that have been made relative to that industry.

[15] Quant au dernier argument soulevé par le demandeur, à savoir que l'imposition des conditions de permis relève exclusivement du ministre des Pêches et Océans et non pas du directeur régional, j'estime qu'il ne résiste pas davantage à l'analyse. Il appert que la demande permanente du directeur général régional relative à la présence d'observateurs en mer à bord des bateaux de pêche est conforme au paragraphe 46(2) du Règlement:

46. [...]

(2) Le propriétaire ou le capitaine d'un bateau de pêche doit, à la demande du directeur général régional:

46. [...]

(2) The owner or master of a fishing vessel shall, at the request of the Regional Director-General,

a) permettre à l'observateur à qui les fonctions visées à l'alinéa 39(2)a) ont été attribuées de monter à bord du bateau pour y exercer ces fonctions et de rester à bord du bateau pendant la période précisée dans la demande;

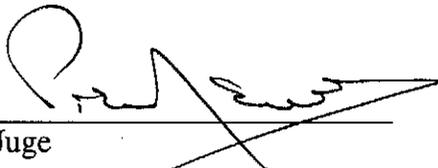
b) prendre les dispositions nécessaires pour embarquer ou débarquer l'observateur à la date, l'heure et à l'endroit précisés dans la demande.

(a) permit an observer who is assigned the duties set out in paragraphe 39(2)(a) to go on board that vessel to perform those duties and to remain on board for the period of time specified in the request; and

(b) arrange for the embarkation or disembarkation of the observer at such time and place as is specified in the request.

[16] Considérant que le Règlement prévoit que la demande relative à la présence d'observateurs émane du directeur général régional, celui-ci a l'autorité nécessaire pour agir au nom du ministre afin d'exiger un engagement avec une compagnie accréditée d'observateurs. Par ailleurs, cette exigence permet de confirmer que la condition de permis émanant du ministre quant à l'observateur en mer, édictée en vertu de l'alinéa 22(1)n) du Règlement, soit respectée.

[17] En conséquence, la demande de contrôle judiciaire doit être rejetée.



Juge

Ottawa (Ontario)
le 17 novembre 1999