

Cour d'appel
fédérale



Federal Court
of Appeal

Date : 20090630

Dossier : A-439-08

Référence : 2009 CAF 219

**CORAM : LA JUGE SHARLOW
LE JUGE RYER
LA JUGE TRUDEL**

ENTRE :

JOHNSTON CANYON CO. LTD.

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Audience tenue à Calgary (Alberta), le 11 juin 2009

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 30 juin 2009

MOTIFS DU JUGEMENT :

LA JUGE TRUDEL

Y ONT SOUSCRIT :

**LA JUGE SHARLOW
LE JUGE RYER**

Cour d'appel
fédérale



Federal Court
of Appeal

Date : 20090630

Dossier : A-439-08

Référence : 2009 CAF 219

**CORAM : LA JUGE SHARLOW
LE JUGE RYER
LA JUGE TRUDEL**

ENTRE :

JOHNSTON CANYON CO. LTD.

appelante

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT

LA JUGE TRUDEL

[1] Le présent appel fait suite au refus de la ministre de l'Environnement (à l'époque l'honorable Rona Ambrose (la ministre)) d'octroyer à l'appelante, Johnston Canyon Co. Ltd. (Canyon), un nouveau bail selon la formule de calcul du loyer choisie par l'appelante. Dans une décision rendue le 14 août 2008 (2008 CF 940), le juge Mosley a débouté Canyon de sa demande de contrôle judiciaire de la décision de la ministre. Canyon interjette appel de la décision du juge de première instance devant notre Cour.

[2] Pour les motifs qui suivent, j'estime que le présent appel ne peut être accueilli.

Les faits pertinents

[3] Depuis 1927, Canyon exploite dans le Parc national Banff des chalets saisonniers composés en grande partie de bungalows rustiques. Canyon fait partie des quelques entités qui exploitent dans les parcs nationaux ce que Parcs Canada qualifie de logements commerciaux périphériques (LCP).

[4] En 1963, Canyon et la Couronne ont signé un bail de 42 ans qui devait expirer le 31 décembre 2004. Le document prévoyait un droit de reconduction pour un terme supplémentaire de 21 ans conformément [TRADUCTION] « au loyer fixé par le ministre » (à l'époque, le ministre du Nord canadien et des Ressources naturelles).

[5] Bien avant l'expiration du bail initial de 42 ans, le ministre du Patrimoine canadien a imposé un moratoire sur l'aménagement de LCP dans les parcs nationaux situés en région montagneuse et a constitué un comité chargé d'examiner la question. Le comité a publié des rapports qui ont servi de fondement à l'élaboration de la politique sur les LCP de Parcs Canada. Toutefois, Parcs Canada a refusé d'adopter certaines des recommandations du comité sur les LCP relatives au centre de villégiature de Canyon en raison de préoccupations écologiques. Ces préoccupations ont donné lieu à la formulation de lignes directrices applicables expressément au site exploité par Canyon. Elles étaient énoncées dans une lettre que Parcs Canada a adressée à l'appelante le 30 mai 2001.

[6] À la suite de cette lettre, Canyon et Parcs Canada ont entrepris des négociations qui n'ont pas abouti. Ces négociations visaient à conclure un plan de réaménagement mutuellement

acceptable et un nouveau bail. Le réaménagement, la durée du nouveau bail et le loyer faisaient partie des questions abordées.

[7] Le 21 mai 2004, Parcs Canada a adopté une politique d'orientation révisée sur l'établissement des loyers commerciaux (la Politique d'orientation) qui devait s'appliquer à tous les baux commerciaux relatifs aux terres administrées par Parcs Canada, y compris les LCP de Canyon. Suivant la Politique d'orientation, si le ministre acceptait l'annulation du bail, un nouveau bail de remplacement serait octroyé et un pourcentage convenu des recettes brutes serait utilisé pour calculer le loyer. Toutefois si, avant le 20 mai 2004, des « négociations sur le fond » avaient eu lieu entre Parcs Canada et un preneur relativement à l'annulation et au remplacement d'un bail, le preneur serait autorisé à choisir une autre option de loyer conformément au paragraphe 6(1) du *Règlement sur les baux et les permis d'occupation dans les parcs nationaux du Canada*, DORS/92-25 (le Règlement).

[8] En juin 2005, à défaut d'entente sur les modalités du nouveau bail, Canyon a exercé son droit de faire reconduire le bail de 1963, dont la nouvelle date d'expiration serait le 31 décembre 2025 (le bail de remplacement). Canyon a toutefois poursuivi ses démarches en vue d'obtenir l'approbation de Parcs Canada relativement à un projet de réaménagement. Après un échange de lettres entre Parcs Canada et Canyon au sujet du réaménagement, Parcs Canada a envoyé à l'appelante une lettre, en date du 17 août 2006, exposant les modalités acceptables du nouveau bail. Plus précisément, la lettre portait que si Canyon souhaitait signer un bail d'une durée plus longue que celle du bail actuel, il fallait que le nouveau bail soit conforme à la Politique d'orientation et donc que le loyer soit calculé en fonction d'un pourcentage des recettes brutes.

[9] C'est cette lettre qui est à l'origine de la demande de contrôle judiciaire de Canyon.

Le Règlement

[10] Le pouvoir du ministre d'accepter l'annulation d'un bail et d'octroyer un nouveau bail lui est conféré par l'article 3 du Règlement :

3. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et des articles 4 et 19, le ministre peut octroyer des baux d'une durée d'au plus 42 ans, selon les modalités qu'il juge indiquées, à l'égard des terres domaniales situées : [...]	3. (1) Subject to subsection (2) and sections 4 and 19, the Minister may, for any term not exceeding 42 years and on such terms and conditions as the Minister thinks fit, grant leases of public lands ...
--	--

e) à l'extérieur de la ville de Jasper, du périmètre urbain de Banff, des centres d'accueil et des centres de villégiature, aux fins de tourisme, d'écoles, d'églises, d'hôpitaux, de stations-service, de logement et de lieux de divertissement ou de récréation pour les visiteurs des parcs.

(e) outside the Town of Banff or the Town of Jasper, visitor centres and resort subdivisions for the purposes of tourism, schools, churches, hospitals, service stations and places for the accommodation, recreation or entertainment of visitors to the parks.

...

[...]

(8) Le ministre peut accepter l'annulation du bail visant des terres domaniales.

(8) The Minister may accept the surrender of a lease of public lands.

[11] Le paragraphe 6(1) du Règlement précise les taux parmi lesquels le preneur peut choisir son loyer :

6. (1) À l'octroi du bail, le preneur doit choisir, parmi les taux prévus aux articles 7, 8, 11, 13 et 14, le loyer qui est exigible d'après l'emplacement, l'usage et les conditions d'occupation des terres

6. (1) At the time a lease is granted, the lessee shall choose a rental rate set out in section 7, 8, 11, 13 or 14 that is applicable to the location, use and conditions of occupancy of the leased public lands and

domaniales louées, ainsi que les fins auxquelles le bail est octroyé; ce loyer est indiqué dans le bail.

the purpose for which the lease is granted, and that rental rate shall be a term of the lease.

[12] Il est acquis aux débats que la disposition applicable aux LCP de Canyon est l'article 11 du Règlement, qui prévoit plusieurs formules de calcul du loyer, y compris celle proposée par Canyon, suivant laquelle le loyer devait être calculé en fonction d'un pourcentage de la valeur estimative des terres, et celle préconisée par Parcs Canada, selon laquelle le loyer serait calculé en fonction d'un pourcentage des recettes brutes.

La décision de la Cour fédérale

[13] Se fondant sur les arguments des parties et sur les éléments de preuve portés à sa connaissance, le juge de première instance a conclu que la décision du 17 août 2006 avait été prise conformément à la *Loi sur les Parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32 (la Loi) et à son Règlement. Il a estimé qu'il était loisible à la ministre de refuser d'accepter l'annulation du bail de renouvellement et de refuser d'octroyer un nouveau bail de 42 ans selon les modalités proposées par l'appelante.

[14] Le juge de première instance a appliqué la norme de contrôle de la décision correcte aux questions de la compétence et des attentes légitimes, et la norme de la décision raisonnable à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la ministre.

[15] Suivant le juge de première instance, la procédure d'octroi d'un nouveau bail se faisait en deux étapes. (1) La ministre a le pouvoir discrétionnaire d'octroyer un bail en vertu du paragraphe 3(1) du Règlement. Ce pouvoir discrétionnaire n'est restreint que par le paragraphe 3(2) et les articles 4 et 19. (2) À l'octroi d'un bail, il revient au preneur, selon le paragraphe 6(1), de choisir la formule de calcul de loyer (motifs du juge Mosley, aux paragraphes 23 et 25). Ainsi, si la ministre refuse d'octroyer un bail en vertu du paragraphe 3(1), la seconde étape n'entre jamais en jeu.

[16] Le juge de première instance a par ailleurs estimé qu'aucun nouveau bail n'avait été « négocié sur le fond » avant mai 2004 entre Parcs Canada et Canyon de manière à permettre à Canyon de choisir son option de loyer conformément à la Politique d'orientation (*idem*, au paragraphe 26).

[17] Le juge de première instance a également répondu à l'argument de Canyon selon lequel la ministre avait établi une discrimination entre elle et les autres LCP en permettant à d'autres LCP de choisir leur formule de calcul du loyer. Invoquant les arrêts de notre Cour *Parcs Canada c. Sunshine Village Corp.*, 2004 CAF 166, [2004] 3 R.C.F. 600, et *Moresby Explorers Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 273, [2008] 2 R.C.F. 341, il a estimé que la ministre avait le pouvoir de faire la discrimination à moins que son action ne soit contraire à l'intérêt public (motifs du juge Mosley, aux paragraphes 29 et 30). Il a également conclu que la preuve n'établissait pas clairement que l'appelante avait reçu de Parcs Canada un traitement différent des autres LCP.

[18] Enfin, le juge de première instance a conclu que la décision de la ministre ne portait pas atteinte aux attentes légitimes de Canyon d'obtenir un nouveau bail au loyer que cette dernière souhaitait. Il a signalé que la doctrine des attentes légitimes ne donne lieu qu'à des garanties procédurales et que, de toute façon, la ministre n'avait pas fait de promesses matérielles. Il a jugé que l'appelante avait eu à maintes reprises la possibilité de répliquer à l'allégation de la ministre selon laquelle l'unique choix pour Canyon était un nouveau régime de loyer prévoyant que le montant du loyer était calculé en fonction d'un pourcentage négocié des recettes brutes (*idem*, aux paragraphes 36 à 38).

Question en litige

[19] Ainsi que notre Cour l'a indiqué dans l'arrêt *Agence du Revenu du Canada c. Telfer*, 2009 CAF 23, 386 N.R. 212, lorsqu'elle est saisie de l'appel d'une décision ayant tranché une demande de contrôle judiciaire, le rôle de notre Cour consiste à « décider si la juridiction inférieure a employé la norme de contrôle appropriée et si elle l'a appliquée correctement » (*idem*, au paragraphe 18).

[20] Les deux parties sont d'accord pour dire que les normes de contrôle que le juge de première instance a appliquées étaient les bonnes. Je partage son avis. En conséquence, la seule question que notre Cour est appelée à trancher est celle de savoir si le juge de première instance a appliqué correctement les normes en question, vu l'ensemble des faits dont il disposait.

Analyse

[21] L'appelante affirme que le juge de première instance a commis une erreur en ne concluant pas que la ministre avait abusé du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 3 du Règlement. Elle soutient que le paragraphe 6(1) du Règlement donne au preneur le droit légal de choisir, parmi les taux prévus, le loyer qui s'appliquera et elle ajoute que ce droit entrave le pouvoir discrétionnaire de la ministre. Selon l'interprétation que l'appelante fait du Règlement, la ministre ne peut jamais faire échec au droit du preneur de choisir sa formule de calcul du loyer.

[22] Je souscris à la conclusion du juge de première instance suivant laquelle la ministre avait le pouvoir discrétionnaire de refuser d'accepter l'annulation du bail en cours et de refuser d'octroyer un nouveau bail dont le loyer ne sera pas calculé en fonction d'un pourcentage des recettes brutes.

[23] L'article 8 de la Loi confère des pouvoirs à la ministre et lui impose des obligations. Il

porte :

8. (1) Les parcs, y compris les terres domaniales qui y sont situées, sont placés sous l'autorité du ministre; celui-ci peut, dans l'exercice de cette autorité, utiliser et occuper les terres domaniales situées dans les parcs.

(2) La préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques sont la première priorité du ministre pour tous les aspects de la gestion des parcs.

8. (1) The Minister is responsible for the administration, management and control of parks, including the administration of public lands in parks and, for that purpose, the Minister may use and occupy those lands.

(2) Maintenance or restoration of ecological integrity, through the protection of natural resources and natural processes, shall be the first priority of the Minister when considering all aspects of the management of parks.

[24] En conséquence, compte tenu des obligations imposées à la ministre et des pouvoirs qui lui sont conférés, il n'est pas étonnant que l'article 3 du Règlement lui accorde un large pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit des baux visant des terres domaniales.

[25] Ainsi que je l'ai déjà signalé, la ministre n'est nullement tenue d'accepter l'annulation d'un bail. L'emploi du mot « peut » indique que, bien qu'elle se voie accorder le pouvoir d'accepter l'annulation d'un bail, elle a le pouvoir discrétionnaire de le refuser. En plus d'employer le mot « peut », le paragraphe 3(1) reconnaît à la ministre le pouvoir d'octroyer des baux « selon les modalités qu'[elle] juge indiquées ». En conséquence, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'octroyer des baux, la ministre peut se guider sur une politique relative aux loyers comme la Politique d'orientation en cause en l'espèce.

[26] Je relève par ailleurs que, contrairement à l'interprétation proposée par l'appelante, le paragraphe 6(1) ne confère pas au preneur le droit absolu de choisir la formule de calcul de son loyer, pas plus qu'il ne lui permet d'entraver le pouvoir discrétionnaire de la ministre. Il prévoit seulement qu'à l'octroi du bail, le preneur peut en choisir les modalités conformément aux critères énumérés au paragraphe 6(1), c'est-à-dire qu'il « doit choisir, parmi les taux prévus aux articles 7, 8, 11, 13 et 14, le loyer qui est exigible d'après l'emplacement, l'usage et les conditions d'occupation des terres domaniales louées, ainsi que les fins auxquelles le bail est octroyé ». L'existence du paragraphe 6(1) n'empêche pas la ministre de décider de n'octroyer un bail que si le preneur consent au loyer jugé acceptable par la ministre.

[27] L'appelante a bénéficié de chacun des droits que lui reconnaissait le bail de 1963, y compris celui de faire reconduire son bail pour une période de 21 ans. L'annulation de ce bail et l'octroi d'un

nouveau bail ne dépendaient pas d'un tel droit, mais relevaient du pouvoir discrétionnaire de la ministre. Je conclus donc que l'exercice que la ministre a fait de ce pouvoir était raisonnable dans les circonstances.

[28] L'appelante a soulevé un autre aspect de l'argument qu'elle a invoqué devant le juge de première instance au sujet de l'abus du pouvoir discrétionnaire. Elle soutient qu'à la différence de Canyon, d'autres LCP ont eu la possibilité de choisir la formule de calcul de loyer de leur choix. L'appelante affirme donc que le juge de première instance a commis une erreur en ne concluant pas que la ministre avait abusé de son pouvoir discrétionnaire en soumettant Canyon à un traitement discriminatoire.

[29] Je ne souscris pas à ce raisonnement. C'est à bon droit que le juge de première instance a estimé que la ministre avait le pouvoir discrétionnaire de négocier différentes modalités de baux pour différents LCP. Je constate par ailleurs que la situation de chaque LCP est différente, notamment pour ce qui est de l'emplacement exact du terrain loué. Notre Cour est mal outillée pour établir des différences entre les LCP dans le but de déterminer si Canyon a été victime de discrimination.

[30] Je conclus donc que la ministre n'a pas abusé de son pouvoir discrétionnaire du fait qu'elle aurait établi une discrimination contre Canyon ou pour toute autre raison soulevée par l'appelante.

[31] L'appelante soutient enfin que le juge de première instance a commis une erreur en ne concluant pas qu'on avait porté atteinte à ses attentes légitimes. Tout en admettant que la doctrine

des attentes légitimes ne crée pas de droits fondamentaux, l'appelante affirme qu'elle fait simplement valoir un droit procédural, en l'occurrence celui de faire examiner la proposition de bail de Canyon par la ministre conformément au paragraphe 6(1) du Règlement.

[32] À mon avis, l'appelante tente simplement de dissimuler les arguments qu'elle invoque en vue d'obtenir un nouveau bail dont elle choisirait le loyer, ce qui constitue de toute évidence un droit fondamental, exprimé selon la terminologie de la procédure.

[33] Dans l'arrêt *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249, la Cour suprême du Canada a précisé que la doctrine des attentes légitimes (ou raisonnables) ne peut servir à créer que des droits procéduraux et non des droits fondamentaux. Au paragraphe 78, la juge Arbour écrit :

La doctrine de l'attente raisonnable ne crée pas de droits fondamentaux et n'entrave pas le pouvoir discrétionnaire du décideur légal. Elle fait plutôt partie des règles de l'équité procédurale et trouve application dans les cas où une partie affectée par une décision administrative peut établir qu'elle s'attend légitimement à ce qu'une certaine procédure soit suivie : *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, p. 557; *Baker*, précité, par. 26. Elle peut donner lieu au droit de faire des observations, au droit d'être consulté et peut-être, si les circonstances l'exigent, à des droits procéduraux plus étendus. Mais autrement elle n'entrave pas le pouvoir discrétionnaire du décideur légal de façon à entraîner un résultat particulier : voir D. Shapiro, *Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law* (1992), 8 J. L. & Pol'y 282, p. 297.

[34] En tout état de cause, le juge de première instance a conclu qu'il n'y avait pas eu de « négociations sur le fond » qui, selon la Politique d'orientation, auraient permis à Canyon de choisir la formule de calcul de son loyer.

[35] Je conclus donc que le moyen de l'appelante fondé sur les attentes légitimes doit être rejeté.

Conclusion

[36] Je conclus que le juge de première instance a correctement appliqué les normes de contrôle à la décision de la ministre. Je suis donc d'avis de rejeter l'appel et d'adjuger les dépens à l'intimé.

« Johanne Trudel »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

K. Sharlow, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

C. Michael Ryer, j.c.a. »

Traduction certifiée conforme
Sandra de Azevedo, LL.B.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-439-08

(APPEL D'UN JUGEMENT RENDU LE 14 AOÛT 2008 PAR LE JUGE MOSLEY DE LA COUR FÉDÉRALE (2008 CF 40))

INTITULÉ : Johnston Canyon Co. Ltd. c.
Procureur général du Canada

LIEU DE L'AUDIENCE : Calgary (Alberta)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 11 juin 2009

MOTIFS DU JUGEMENT : LA JUGE TRUDEL

Y ONT SOUSCRIT : LA JUGE SHARLOW
LE JUGE RYER

DATE DES MOTIFS : Le 30 juin 2009

COMPARUTIONS :

Judson Virtue POUR L'APPELANTE

Bruce Hughson POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

MacLeod Dixon s.r.l.
Calgary (Alberta) POUR L'APPELANTE

John H. Sims, c.r.
Sous-procureur général du Canada POUR L'INTIMÉ