

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20150506**

**Dossier : T-789-13**

**Référence : 2015 CF 575**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 6 mai 2015**

**En présence de monsieur le juge Rennie**

**ENTRE :**

**ALEXANDRA MORTON**

**demanderesse**

**et**

**MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS  
et  
MARINE HARVEST CANADA INC.**

**défendeurs**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>PARAGR.</b>
I. Aperçu	<a href="#"><u>1</u></a>
II. Le régime réglementaire régissant les transferts	<a href="#"><u>10</u></a>
A. <i>Le Règlement de pêche (dispositions générales)</i>	<a href="#"><u>10</u></a>
B. <i>Le permis et son annexe</i>	<a href="#"><u>21</u></a>
III. La norme de contrôle	<a href="#"><u>26</u></a>
IV. Observations préliminaires	<a href="#"><u>33</u></a>
A. <i>Le réovirus pisciaire (RVP) et l'inflammation des muscles squelettiques et cardiaques (HSMI)</i>	<a href="#"><u>33</u></a>
B. <i>Le dossier</i>	<a href="#"><u>36</u></a>
C. <i>Le principe de précaution</i>	<a href="#"><u>40</u></a>
V. Les conditions du permis sont-elles conformes à l'article 56 du RPDG	<a href="#"><u>49</u></a>
A. <i>Le cadre d'analyse</i>	<a href="#"><u>49</u></a>
B. <i>L'article 56 du RPDG</i>	<a href="#"><u>54</u></a>
C. <i>La condition 3.1(b)(i) du permis</i>	<a href="#"><u>61</u></a>
D. <i>La condition 3.1(b)(ii) du permis</i>	<a href="#"><u>62</u></a>
E. <i>La condition 3.1(b)(iii) du permis</i>	<a href="#"><u>68</u></a>
F. <i>La condition 3.1(b)(iv) du permis</i>	<a href="#"><u>70</u></a>
VI. La délégation en cause est-elle valide?	<a href="#"><u>74</u></a>
A. <i>Y a-t-il eu délégation?</i>	<a href="#"><u>74</u></a>
B. <i>La délégation est-elle permmissible en vertu du RPDG?</i>	<a href="#"><u>79</u></a>
C. <i>Le ministre n'a pas délégué régulièrement à Marine Harvest</i>	<a href="#"><u>83</u></a>
VII. Le principe de précaution et les conditions 3.1(b)(ii) et (iv) du permis	<a href="#"><u>96</u></a>
VIII. Conclusion et redressement	<a href="#"><u>100</u></a>
IX. Les dépens	<a href="#"><u>106</u></a>

## I. Aperçu

[1] En vertu des pouvoirs que lui confère un permis délivré par le ministre des Pêches et des Océans, Marine Harvest Canada Inc. exploite une ferme piscicole à Shelter Bay, en Colombie-Britannique. En mars 2013, Marine Harvest a transféré des saumoneaux (c'est-à-dire, des saumons qui ont subi une modification physique qui leur permet de vivre en eau salée) de son écloserie de Dalrymple (l'écloserie) à la ferme piscicole de Shelter Bay (la ferme piscicole). Les saumoneaux ont par la suite fait l'objet d'un échantillonnage à la ferme piscicole, et, en juin 2013, des tests ont révélé que ces saumoneaux étaient porteurs du réovirus pisciaire (RVP).

[2] Alexandra Morton (la demanderesse) est biologiste. Elle vit et travaille dans l'archipel Broughton, la région qui compte la plus grande concentration de fermes piscicoles sur la côte de la Colombie-Britannique. M<sup>me</sup> Morton mène des recherches dans le domaine de la vie aquatique depuis les années 1990, et elle s'inquiète depuis longtemps des effets de l'aquaculture sur la santé de la population de saumons sauvages. Elle a engagé la présente instance dans l'intérêt public, et sa qualité pour agir n'est pas contestée.

[3] M<sup>me</sup> Morton a été troublée par le transfert de saumoneaux qui a eu lieu en mars 2013. À son avis, les tests révélant la présence du RVP chez les saumoneaux à leur destination (la ferme piscicole) démontraient que les saumoneaux étaient porteurs du RVP à leur point d'origine (l'écloserie) et que Marine Harvest avait donc transféré des poissons malades en contravention au *Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53 (le RPDG). M<sup>me</sup> Morton a communiqué avec le ministère des Pêches et des Océans (le MPO) pour s'enquérir du régime

réglementaire régissant un tel transfert. En particulier, M<sup>me</sup> Morton s'est enquis si chaque transfert d'une écloserie privée à une ferme piscicole nécessitait un permis de transfert et, si oui, si un tel permis avait été délivré pour le transfert par Marine Harvest des saumoneaux chez qui des tests avaient révélé la présence du RVP.

[4] En réponse aux questions de M<sup>me</sup> Morton, M<sup>me</sup> Stacey Martin, co-présidente (MPO) du Comité des introductions et des transferts de la Colombie-Britannique, a expliqué qu'en vertu des politiques du MPO, la région du Pacifique était divisée en neuf zones de transfert des salmonidés, et que le régime réglementaire régissant un transfert précis différait selon que le transfert était effectué à l'intérieur d'une seule et même zone de transfert des salmonidés ou d'une zone de transfert des salmonidés à une autre. Plus précisément, M<sup>me</sup> Martin a expliqué que le transfert *entre* zones de transfert des salmonidés nécessitait un permis de transfert délivré en vertu du RPDG, tandis que les transferts *à l'intérieur* d'une seule et même zone de transfert des salmonidés étaient régis par le *Règlement du Pacifique sur l'aquaculture*, DORS/2010-270 (le Règlement sur l'aquaculture). Pour ce qui concerne le transfert de l'écloserie à la ferme piscicole par Marine Harvest, M<sup>me</sup> Martin a expliqué que ce transfert était régi par le Règlement sur l'aquaculture parce que la ferme piscicole et l'écloserie étaient toutes deux situées dans la même zone de transfert des salmonidés.

[5] M<sup>me</sup> Morton se préoccupait du fait que la politique sur les zones de transfert des salmonidés permettait de transférer des poissons sous le régime réglementaire du Règlement sur l'aquaculture, qui prévoyait, selon elle, moins de mesures de précaution relativement au transfert de poissons que le RPDG. M<sup>me</sup> Morton a donc introduit la présente demande de contrôle

judiciaire. Celle-ci énonçait notamment comme motif de contrôle que la condition assortissant le permis délivré à Marine Harvest autorisant le transfert de saumoneaux de l'écloserie à la ferme était *ultra vires* du Règlement sur l'aquaculture.

[6] Comme nous le verrons, après avoir reçu le mémoire des faits et du droit de la demanderesse, le ministre est revenu sur sa position selon laquelle le permis autorisant le transfert était régi par le Règlement sur l'aquaculture. Dans son mémoire et lors de l'audition de la présente demande, le ministre a adopté comme position que le pouvoir d'autoriser le transfert découlait de l'article 56 du RPDG. En conséquence, l'argument précis selon lequel le permis était *ultra vires* du Règlement sur l'aquaculture est devenu sans objet. Toutefois, d'autres motifs de contestation du permis sont demeurés ouverts.

[7] Le permis autorise Marine Harvest à transférer des poissons à certaines conditions. Les conditions régissant le transfert de saumoneaux de l'écloserie aux fermes piscicoles (qui sont essentiellement des parcs en filet dans l'océan) sont énoncées à la condition 3.1 du permis. La question en litige est celle de savoir si la condition 3.1 du permis satisfait aux conditions préalables et aux exigences réglementaires régissant les transferts établis par l'article 56 du RPDG ou si elle est compatible avec ces conditions et exigences.

[8] Le paragraphe 22(1) du RPDG dispose que les conditions assortissant un permis doivent être compatibles avec le RPDG. La demanderesse soutient que les conditions du permis sont incompatibles avec les exigences réglementaires selon lesquelles les poissons peuvent seulement être transférés lorsqu'ils « sont exempts de maladies et d'agents pathogènes qui pourraient nuire

à la protection et à la conservation des espèces; » (RPDG, alinéa 56b)). La demanderesse soutient également que le permis entre en conflit avec les exigences réglementaires de l'alinéa 56c), ou le permis est incompatible avec ces exigences, selon lesquelles la libération ou le transfert de poissons peut seulement avoir lieu lorsque la libération ou le transfert, selon le cas, « ne risque pas d'avoir un effet néfaste sur la taille du stock de poisson ou sur les caractéristiques génétiques du poisson ou des stocks de poisson ». En outre, M<sup>me</sup> Morton soutient que la condition du permis permet à son titulaire de prendre des décisions en matière de transfert qui relèvent exclusivement du ministre selon le règlement, ce qui constitue une délégation interdite des responsabilités que la loi confère au ministre.

[9] Pour les motifs qui suivent, la demande de contrôle judiciaire est accueillie. Je conclus que les conditions 3.1(b)(ii) et 3.1(b)(iv) du permis sont incompatibles avec les conditions préalables réglementaires établies par l'article 56 du RPDG régissant le transfert de poissons d'élevage dans l'environnement marin.

## **II. Le régime réglementaire régissant les transferts**

### **A. *Le Règlement de pêche (dispositions générales)***

[10] Le pouvoir du ministre de délivrer des permis et licences est prévu à l'article 7 de la *Loi sur les pêches*, LRC 1985, c F-14 (*Loi sur les pêches*). Cette disposition confère au ministre le pouvoir d'« octroyer » des permis de pêche ainsi que des licences d'exploitation de pêcheries « ou en permettre l'octroi » « à discrétion » :

<p>7. (1) En l'absence d'exclusivité du droit de pêche conférée par la loi, le ministre peut, à discrétion, octroyer des baux et permis de pêche ainsi que des licences d'exploitation de pêcheries -- ou en permettre l'octroi --, indépendamment du lieu de l'exploitation ou de l'activité de pêche.</p>	<p>7. (1) Subject to subsection (2), the Minister may, in his absolute discretion, wherever the exclusive right of fishing does not already exist by law, issue or authorize to be issued leases and licences for fisheries or fishing, wherever situated or carried on.</p>
---	--

[11] L'article 43 de la *Loi sur les pêches* renforce la vaste portée du pouvoir réglementaire du ministre. Cette disposition permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements d'application de la *Loi sur les pêches*, notamment :

<p>a) concernant la gestion et la surveillance judicieuses des pêches en eaux côtières et internes;</p>	<p>(a) for the proper management and control of the sea-coast and inland fisheries;</p>
---	---

<p>b) concernant la conservation et la protection du poisson;</p>	<p>(b) respecting the conservation and protection of fish;</p>
---	--

<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
--------------	--------------

<p>f) concernant la délivrance, la suspension et la révocation des licences, permis et baux;</p>	<p>(f) respecting the issue, suspension and cancellation of licences and leases;</p>
--	--

<p>g) concernant les conditions attachées aux licences, permis et baux;</p>	<p>(g) respecting the terms and conditions under which a licence and lease may be issued;</p>
---	---

[12] Le RPDG établit un cadre réglementaire global régissant la gestion des pêcheries. Il établit également des sous-catégories de permis, dont chacune est reliée à divers aspects des pêcheries. Ainsi, pour bien comprendre la portée du pouvoir discrétionnaire du ministre à l'égard d'un permis précis, comme le permis relatif à Shelter Bay, il faut savoir quelle partie du RPDG s'applique, en fonction de l'activité ou de l'espèce visée. Comme le titre du règlement le donne à entendre (*Règlement de pêche (dispositions générales)*), le règlement s'applique de manière générale, sauf en cas d'incompatibilité avec un règlement plus spécifique parmi ceux qu'il énumère.

[13] La partie VIII du RPDG, qui s'intitule « Libération des poissons vivants dans leur habitat et transfert de poissons vivants dans des installations d'élevage », vise précisément le transfert de poissons, et, comme je l'ai mentionné précédemment, le ministre concède maintenant que cette partie du RPDG régit le transfert de saumoneaux de l'écloserie de Dalrymple à la ferme piscicole de Shelter Bay. L'article 54, qui se trouve à la partie VIII du RPDG, dispose qu'un permis est requis pour transférer des poissons d'élevage :

<p>54. Dans la présente partie, « permis » s'entend du permis autorisant la libération de poissons vivants dans leur habitat ou le transfert de poissons vivants dans des installations d'élevage.</p>	<p>54. In this Part, "licence" means a licence to release live fish into fish habitat or to transfer live fish to a fish rearing facility.</p>
--	--



[14] L'article 56 pose des limites précises au pouvoir discrétionnaire du ministre relativement aux permis de transfert. Le ministre peut seulement délivrer un permis si certaines conditions préalables sont remplies :

56. Le ministre peut délivrer un permis dans le cas où :

56. The Minister may issue a licence if

a) la libération ou le transfert des poissons est en accord avec la gestion et la surveillance judicieuses des pêches;

(a) the release or transfer of the fish would be in keeping with the proper management and control of fisheries;

b) les poissons sont exempts de maladies et d'agents pathogènes qui pourraient nuire à la protection et à la conservation des espèces;

(b) the fish do not have any disease or disease agent that may be harmful to the protection and conservation of fish; and

c) la libération ou le transfert ne risque pas d'avoir un effet néfaste sur la taille du stock de poisson ou sur les caractéristiques génétiques du poisson ou des stocks de poisson.

(c) the release or transfer of the fish will not have an adverse effect on the stock size of fish or the genetic characteristics of fish or fish stocks.

[15] Le rapport entre cette exigence réglementaire et les conditions assortissant le permis octroyé à Marine Harvest est au cœur de la présente demande. De manière générale, M<sup>me</sup> Morton soutient que les conditions du permis sont incompatibles avec les conditions préalables réglementaires établies par l'article 56 du RPDG, et contreviennent donc à l'exigence énoncée au paragraphe 22(1) du RPDG, selon laquelle les conditions des permis ne doivent pas être incompatibles avec ce règlement. En outre, comme je l'ai mentionné précédemment,

M<sup>me</sup> Morton soutient que les conditions du permis constituent une délégation illégale à Marine Harvest du pouvoir discrétionnaire du ministre et de ses responsabilités en ce qui concerne la protection et la conservation des pêcheries. Les défendeurs soutiennent que les conditions du permis sont conformes aux exigences de l'article 56.

[16] Je conclus sur trois points contextuels.

[17] Le RPDG et le Règlement sur l'aquaculture ne s'appliquent pas en vases clos l'un par rapport à l'autre – au contraire, ces deux règlements s'appliquent ensemble pour assurer une saine gestion de l'aquaculture. Il s'ensuit que le permis octroyé à Marine Harvest est en fait un double permis, dont certains éléments relèvent du RPDG et d'autres, du Règlement sur l'aquaculture. C'est-à-dire que le permis accordé à Marine Harvest comporte à la fois un permis de transfert régi par le RPDG et un permis d'aquaculture régi par le Règlement sur l'aquaculture.

[18] En 2009, la décision *Morton v British Columbia (Agriculture and Lands)*, 2009 BCSC 136, confirmée par 2009 BCCA 481, a confirmé que la réglementation de l'aquaculture des poissons à nageoire sur la côte pacifique du Canada relevait de la compétence exclusive du Parlement. Depuis, l'aquaculture des poissons à nageoire sur la côte pacifique du Canada a été réglementée par le Règlement sur l'aquaculture et par le RPDG. Comme le fait remarquer la décision faisant l'objet du présent contrôle, [TRADUCTION] « les permis [maintenant fédéraux] s'inspiraient dans une large mesure de la manière dont le secteur était réglementé sous le régime provincial antérieur [...] ».

[19] Je note, incidemment, qu'il y a un contexte à la question en litige en l'espèce. En 2012, le juge Cohen a déposé le rapport final de la Commission d'enquête sur le déclin des populations de saumon rouge du fleuve Fraser. La Commission d'enquête a entrepris ses travaux en 2009, l'année durant laquelle la récolte du saumon sockeye du fleuve Fraser avait été la plus faible depuis les années 1940. Le gouvernement du Canada a tenté d'élucider les causes de ce déclin et de déterminer si des modifications devaient être apportées aux politiques de gestion des pêcheries (Canada, Commission d'enquête sur le déclin des populations de saumon rouge du fleuve Fraser, *L'avenir incertain du saumon rouge du fleuve Fraser*, 2012, volume 3, à la page 2). Fait important, le juge Cohen a conclu que les maladies dans les fermes piscicoles posaient un *certain* risque pour le saumon rouge sauvage et que « [l]e MPO devrait accorder la priorité absolue à la protection de la santé des stocks sauvages dans le cadre de ses travaux sur la santé du poisson » (*Commission Cohen*, volume 2, à la page 113, et volume 1, à la page 474).

[20] Voilà la toile de fond historique et législative. J'examinerai maintenant le permis lui-même.

### **B. *Le permis et son annexe***

[21] Comme je l'ai mentionné précédemment, dans sa correspondance avec la demanderesse, le MPO a affirmé que le permis avait été octroyé en vertu du Règlement sur l'aquaculture. Cela n'a rien de surprenant, étant donné que le permis lui-même est intitulé [TRADUCTION] « Permis de pisciculture en vertu du *Règlement du Pacifique sur l'aquaculture* ». Il est maintenant concédé que le Règlement sur l'aquaculture ne prévoit aucun pouvoir de transférer des poissons. De plus, il est silencieux au sujet du transfert de poissons malades.

[22] La condition 3 du permis est coiffée du titre [TRADUCTION] « Transfert de poissons ». La condition 3.1 énonce que [TRADUCTION] « [l]e titulaire du permis peut transférer à cet établissement des salmonidés de l'Atlantique ou du Pacifique vivants d'un établissement possédant un permis d'aquaculture valide délivré en vertu de l'article 3 du *Règlement du Pacifique sur l'aquaculture* » pourvu que les conditions applicables aux transferts soient remplies. Il s'agit précisément du type de transfert qui est visé à la partie VIII du RPDG, qui définit un permis visé à la partie VIII comme un permis autorisant « le transfert de poissons vivants dans des installations d'élevage ». Étant donné l'importance des décisions en matière de transferts, comme en témoigne le régime général du RPDG, il serait déraisonnable de conclure qu'il y aurait un hiatus dans le régime réglementaire, de sorte que les transferts de l'écloserie à la ferme piscicole ne seraient pas réglementés. Je conclus que la condition 3.1 du permis autorisant le transfert de poissons fait écho à la partie VIII du RPDG et que les conditions de ce permis doivent respecter les dispositions de l'article 56 de ce règlement.

[23] La condition 3.1 du règlement prévoit le transfert de poissons (l'objet d'un permis de transfert en vertu du RPDG), tandis que la culture ou la capture de poissons (l'objet d'un permis d'aquaculture en vertu du Règlement sur l'aquaculture) sont visées dans d'autres parties du permis. La condition 3.1 est ainsi rédigée :

[TRADUCTION]

### 3. Transfert de poissons

3.1 Le titulaire de permis peut transférer à son installation des salmonidés de l'Atlantique ou du Pacifique vivants en provenance d'une installation titulaire d'un permis d'aquaculture valide délivré conformément à l'article 3 du *Règlement du Pacifique sur l'aquaculture* entre les zones de santé des poissons décrites à l'annexe VI, à la condition que les transferts soient effectués à l'intérieur d'une seule et même zone de transfert des salmonidés

décrite à l'annexe II et pourvu que les conditions suivantes soient satisfaites :

(a) les espèces de poissons salmonidés vivants doivent être les mêmes que celles énumérées sur la lettre du présent permis;

(b) le titulaire de permis doit avoir obtenu la confirmation écrite et signée, de la part du vétérinaire ou du personnel responsable de la santé des poissons de l'installation d'origine, indiquant que, selon son jugement professionnel :

(i) le taux de mortalité des stocks élevés à l'installation d'origine, à l'exception des œufs, au sein de tout stock élevé à l'installation d'origine, n'a pas dépassé 1 % par jour attribuable à des maladies infectieuses, pendant 4 jours consécutifs au cours de la période d'élevage;

(ii) le stock à transférer de l'installation d'origine n'affiche aucun signe de maladie clinique nécessitant un traitement; et

(iii) aucun stock à l'installation d'origine n'a été atteint, pour autant que l'on sache, d'une maladie figurant à l'annexe IV; ou

(iv) lorsque les conditions des sous-alinéas 3.1(b)(i) et/ou 3.1(b)(iii) ne peuvent être respectées, le transfert peut tout de même avoir lieu si le vétérinaire de l'installation a effectué une évaluation des risques, en examinant les registres sur la santé des poissons de l'installation, des rapports de diagnostic, une évaluation de la compartimentation des stocks et les mesures de biosécurité connexes et qu'il a jugé que les risques du transfert associés aux poissons étaient faibles.

[24] Les conditions 3.1(b)(iii) et 3.1(b)(iv) renvoient toutes deux à l'annexe IV. L'annexe IV fait partie du permis, et elle énumère ce que le MPO considère comme huit [TRADUCTION]

« maladies préoccupantes à l'échelle régionale, nationale ou internationale ». Cette liste comprend sept maladies précises pouvant affecter les poissons et une catégorie résiduelle qui comprend [TRADUCTION] « [t]out autre agent de répliation filtrable qui peut produire des effets cytopathologiques dans une culture de tissus ou qui est un facteur de causalité de maladies cliniques identifiables chez le poisson ». Chose importante, le préambule de l'annexe IV énonce que les maladies énumérées [TRADUCTION] « *peuvent avoir un impact important sur les pêches et peuvent influencer le commerce régional et national; il est donc nécessaire de les signaler aussitôt et d'y porter une attention immédiate.* »

[25] La condition 3.1 s'applique aux transferts de poissons qui ont lieu *entre zones* de santé des poissons et *à l'intérieur* d'une zone de transfert des salmonidés. Ces zones sont établies aux termes de politiques du MPO, et elles couvrent différentes régions géographiques. Toutefois, l'article 56 du RPDG ne fait pas de distinction entre les zones de transfert des salmonidés et les zones de santé des poissons. Le champ d'application des exigences réglementaires, étant de nature législative, ne peut pas être limité par des politiques. Ainsi, l'article 56 s'applique à *toutes* les décisions concernant les transferts de poissons, sans égard aux zones, et, par conséquent, la condition 3.1 du permis régissant les transferts doit être compatible avec l'article 56.

### **III. La norme de contrôle**

[26] La demanderesse soutient que les questions en litige en l'espèce sont des questions de compétence, et que la condition du permis devrait donc être contrôlée selon la norme de la décision correcte. Le ministre et Marine Harvest ne sont pas d'accord. Elles soutiennent que la

Cour devrait adopter une démarche empreinte d'une grande retenue à l'égard de la décision du ministre.

[27] Pour déterminer quelle norme de contrôle doit être appliquée, le ministre insiste beaucoup sur le fait que les considérations scientifiques entourant la délivrance de permis dans le secteur de l'aquaculture sont complexes. S'appuyant sur l'arrêt *McLean c Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 76, le ministre affirme que sa décision est présumée être raisonnable, et que le fardeau incombe à la demanderesse de démontrer le contraire. Le ministre s'est appuyé sur cette présomption, et, mis à part la décision et le permis, il n'a produit aucun dossier.

[28] Marine Harvest, quant à elle, appuie sa position sur le vaste pouvoir discrétionnaire du ministre de délivrer des permis relatifs aux pêcheries et d'assortir ces permis de conditions en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les pêches*. Cette disposition habilite le ministre à octroyer des permis de pêche ainsi que des licences d'exploitation de pêcheries « à discrétion » - ou à en permettre l'octroi. Marine Harvest soutient que l'article 7 constitue une réponse complète à toute question, de quelque nature ou portée que ce soit, concernant les conditions de permis. La position de Marine Harvest revient essentiellement à dire que le ministre peut faire ce qu'il veut. Subsidiairement, Marine Harvest soutient, en s'appuyant sur une preuve d'expert, que les conditions du permis sont raisonnables.

[29] Il ne fait aucun doute que le ministre dispose de vastes pouvoirs en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les pêches*. Comme la Cour l'a fait remarquer dans la décision *Malcolm c Canada*

(*Pêches et Océans*), 2013 CF 363 (confirmé par 2014 CAF 130, autorisation de pourvoi à la CSC refusée, [2014] SCCA n° 350), le ministre a « toute la latitude voulue » (dans la version originale anglaise, « *the widest discretion* ») pour prendre des décisions stratégiques en matière de pêcheries. Le ministre peut exercer cette discrétion, par exemple, lorsqu'il octroie ou refuse d'octroyer des permis ou licences en vertu du RPDG ou du Règlement sur l'aquaculture.

[30] Néanmoins, le pouvoir discrétionnaire du ministre est encadré et contrôlé par le RPDG, dont l'article 22 interdit les conditions de permis qui sont incompatibles avec ce règlement. C'est-à-dire que le pouvoir discrétionnaire du ministre existe sauf disposition législative contraire. Comme la Cour d'appel l'a fait remarquer dans l'arrêt *Matthews c Canada (Procureur général)*, [1999] ACF n° 830 (CAF), « [s]i largement exprimé » que soit le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre relativement aux conditions de permis et de licences, ce pouvoir est limité et régi par les objectifs de la *Loi sur les pêches* et ses dispositions. La Cour suprême du Canada a exprimé la même idée, en des termes particulièrement pertinents, dans l'arrêt *Comeau's Sea Foods Ltd. c Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 RCS 12, où, au paragraphe 36, le juge Major, s'exprimant au nom de la Cour, a affirmé :

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. [Non souligné dans l'original.]

[31] Dans l'arrêt *Tervita Corp. c Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, la Cour suprême a traité des conditions auxquelles la présomption du caractère raisonnable peut



être réfutée, et peu de ces conditions sont présentes en l'espèce. Selon la jurisprudence prépondérante, l'analyse relative à la norme de contrôle doit partir de la prémisse que la norme de la décision raisonnable s'applique au contrôle des décisions du ministre en matière de délivrance de permis : voir également *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, *Agraira c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, et *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40.

[32] À mon avis, la question de savoir si les conditions du permis sont compatibles avec l'article 56 du RPDG doit être examinée selon la norme de la décision raisonnable. Le ministre, par l'imposition de conditions, cherche à mettre en œuvre ou rendre opérationnelles les obligations imposées par les alinéas 56a), b) et c). La condition d'un permis qui est incompatible avec une obligation réglementaire ou contraire à celle-ci serait *ultra vires*, mais elle serait également déraisonnable. J'estime que la question que la Cour doit trancher est celle de savoir si les conditions du permis constituent une expression raisonnable des exigences obligatoires de l'article 56.

#### **IV. Observations préliminaires**

##### **A. *Le réovirus pisciaire (RVP) et l'inflammation des muscles squelettiques et cardiaques (HSMI)***

[33] L'inflammation des muscles squelettiques et cardiaques (connue sous l'acronyme anglais « HSMI » pour « *heart and skeletal muscle inflammation* ») est une maladie infectieuse

qui affecte les saumons d'élevage. Elle les amène à nager de manière anormale et les rend anorexiques. Le HSMI commence à présenter des symptômes observables seulement 5 à 9 mois après que les saumoneaux ont été transférés dans l'océan. Il ne fait aucun doute que cette maladie constitue une menace pour les activités d'aquaculture. Les taux de mortalité peuvent osciller entre 0 % et 20 % de la population, et, dans un cas rapporté en Norvège, le HSMI a causé la mort d'un stock tout entier.

[34] Le HSMI a été identifié pour la première fois en Norvège en 1999, et il est maintenant courant partout en Norvège dans les fermes d'élevage de saumon. Le HSMI a été découvert en Écosse en 2005, et plus récemment au Chili et au Canada.

[35] La relation de cause à effet entre le RVP et le HSMI n'a pas été établie de manière concluante. Toutefois, selon la prépondérance de la preuve d'expert dont dispose la Cour, le RVP serait le précurseur viral du HSMI. De longues et vastes recherches menées en Norvège pour tenter de déceler d'autres virus que le RVP qui pourraient être responsables du HSMI n'ont permis d'identifier aucun autre agent. Bien que l'on n'ait pas trouvé le HSMI chez des saumons sauvages, 14 % des saumons sauvages de la côte norvégienne sont maintenant porteurs du RVP.

## **B. *Le dossier***

[36] Un contrôle judiciaire porte sur la décision elle-même. Il se fonde sur les éléments dont disposait le décideur. Comme la Cour d'appel l'a noté dans l'arrêt *Association des universités et collèges du Canada c Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22,

en règle générale, le dossier dont dispose la cour qui procède à un contrôle judiciaire se limite au dossier de preuve dont disposait le décideur.

[37] Il y a des exceptions à cette règle, et l'une de ces exceptions vise à permettre la présentation d'éléments de preuve contextuelle susceptibles d'aider la cour à comprendre les questions en litige. Une bonne part des éléments de preuve produits dans la présente instance, et l'usage qui en est fait, va au-delà de cette exception. Marine Harvest conteste vigoureusement la relation de cause à effet entre le HSMI et le RVP, et elle cherche à établir qu'il n'existe aucun lien de la sorte. Cette démarche témoigne d'une conception erronée du rôle de la Cour dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Le ministre n'a produit aucun élément de preuve, mis à part la décision d'une page et demie requise en vertu de l'article 317 des *Règles des Cours fédérales*. Il s'est réfugié derrière les éléments de preuve produits par Marine Harvest. Il a toutefois fait des affirmations scientifiques sans équivoque :

[TRADUCTION]

Le HSMI n'a pas été trouvé dans l'Atlantique ailleurs qu'en Norvège et en Écosse. Le HSMI n'a jamais été diagnostiqué chez aucun poisson dans l'océan Pacifique, notamment chez aucun saumon du Pacifique ni chez aucun saumon d'élevage de l'Atlantique.

[38] Étant donné que la Norvège et l'Écosse sont les deux plus grands centres d'élevage du saumon de l'Atlantique, cette affirmation étaye davantage le point de vue de la demanderesse en ce qui a trait à la science. Mais là n'est pas le point à ce stade-ci. Le point est que les affirmations faites pour étayer le caractère raisonnable de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre ne peuvent pas être faites sans éléments de preuve.

[39] Le ministre affirme que le fardeau incombe à la demanderesse de réfuter la présomption selon laquelle ce que le ministre dit au sujet de la science et des règlements est raisonnable. Le ministre affirme qu'il a été [TRADUCTION] « guidé par des conseillers experts » et que les conditions du permis étaient fondées sur des [TRADUCTION] « critères scientifiques ». Mais il importe de noter que le ministre n'a rien dit au sujet de la science qui pourrait tendre à démontrer que les conditions sont raisonnables. Si le ministre souhaite établir que le pouvoir discrétionnaire exercé a pris en compte divers facteurs et que les renseignements scientifiques comportaient des limites pertinentes, le ministre ou des représentants de ce dernier peuvent le dire. En revanche, le ministre ne peut pas faire des affirmations scientifiques non étayées. Il ne peut pas non plus invoquer des affidavits d'experts rédigés plusieurs mois après la décision et inférer qu'il a nécessairement dû prendre ces considérations en compte lorsqu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire.

### **C. *Le principe de précaution***

[40] Le ministre soutient que les conditions 3.1(b)(i), (ii) et (iii) du permis sont raisonnables et qu'elles [TRADUCTION] « tiennent compte de la réalité des limites actuelles des connaissances scientifiques et reflètent une approche prudente à l'égard des transferts de poissons ».

C'est-à-dire que, dans un contexte d'incertitude scientifique, les conditions sont censées prévenir les transferts qui pourraient nuire à la protection et à la conservation des poissons. Le ministre insiste pour dire que les conditions du permis ont une portée si vaste et elles s'accordent tellement avec le principe de précaution qu'il arrive que des poissons en santé ne soient pas transférés. Il convient de noter que le ministre n'a pas soutenu que la condition (iv) du permis

était compatible avec le principe de précaution (mémoire du ministre aux paragraphes 4, 58 et 100 à 103).

[41] À la lumière de cet argument, il est utile d'examiner le sens exact du principe de précaution et son application dans un contexte juridique. Dans l'arrêt *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, la juge L'Heureux-Dubé a adopté le principe de précaution et l'a appliqué en tant qu'élément d'interprétation des lois, en écrivant ce qui suit au paragraphe 31 :

L'interprétation que je fais ici du règlement 270 respecte le « principe de précaution » du droit international, qui est défini ainsi au par. 7 de la *Déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable* (1990) :

Un développement durable implique des politiques fondées sur le principe de précaution. Les mesures adoptées doivent anticiper, prévenir et combattre les causes de la détérioration de l'environnement. Lorsque des dommages graves ou irréversibles risquent d'être infligés, l'absence d'une totale certitude scientifique ne devrait pas servir de prétexte pour ajourner l'adoption de mesures destinées à prévenir la détérioration de l'environnement.

Le Canada « a préconisé l'inclusion du principe de précaution » au cours des négociations de la Conférence de Bergen (D. VanderZwaag, Examen de la LCPE : Document d'élaboration des enjeux 18, *La LCPE et le principe ou l'approche précaution* (1995), p. 11). Ce principe est intégré dans plusieurs dispositions de législation interne : voir par exemple la *Loi sur les océans*, L.C. 1996, ch. 31, Préambule (par. 6); la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1990)*, L.C. 1999, ch. 33, al. 2(1)a); la *Endangered Species Act*, S.N.S. 1998, ch. 11, al. 2(1)b) et par. 11(1).

[42] Plus récemment, la Cour suprême du Canada a examiné le rapport entre le principe de précaution et un régime de réglementation environnementale dans *Dynamitage Castonguay Ltée. c Ontario (Environnement)*, 2013 CSC 52, au paragraphe 20. La Cour a évoqué le principe en tant que principe émergent en droit international, qui éclairait la portée et l'application de la disposition législative en cause.

[43] Le principe de précaution reconnaît qu'au nom d'une saine politique publique, l'absence d'une totale certitude scientifique ne doit pas servir de prétexte pour éviter ou ajourner la prise de mesures visant à protéger l'environnement, puisqu'il y a des limites inhérentes à la capacité de prévenir les dommages à l'environnement. Passant de la sphère des politiques publiques au droit, le principe de précaution est à tout le moins un aspect établi de l'interprétation des lois, et il est permis de penser en outre qu'il s'est cristallisé en une norme de droit international coutumier et de droit matériel interne : *Spraytech* aux paragraphes 30 et 31. Toutefois, sauf dans la mesure où il en est question à la partie VII, il n'est pas nécessaire de déterminer ici les tenants et aboutissants juridiques du principe, puisque la présente décision ne repose pas sur l'application du principe ni n'en dépend.

[44] Les défendeurs invoquent le principe de précaution au soutien de leur prétention selon laquelle, dans un contexte d'incertitude scientifique, les conditions se veulent un moyen d'empêcher les transferts qui pourraient nuire à la protection et à la conservation des poissons. Toutefois, ils soutiennent également que cette même incertitude scientifique quant à savoir si le RVP est l'agent du HSMI justifie le transfert de saumoneaux infectés au RVP. L'absence d'une totale certitude scientifique est précisément la situation que vise le principe de précaution. Les

arguments des défendeurs relativement au principe de précaution sont incohérents et contradictoires et, dans tous les cas, ils échouent à la lumière des éléments de preuve.

[45] Les éléments de preuve dont dispose la Cour démontrent qu'il existe un corpus d'études scientifiques crédibles, réalisées par des scientifiques respectés dans différents pays, qui établissent une relation de cause à effet entre le RVP et le HSMI. Les éléments de preuve indiquent également qu'il y a des scientifiques qui doutent du lien – mais qui concèdent qu'aucun autre agent pathogène n'a été identifié comme responsable du HSMI. Comme je l'ai noté précédemment, le HSMI a été décelé pour la première fois en Norvège en 1999, et il est maintenant courant partout en Norvège dans les fermes d'élevage de saumon. La présence du HSMI a été observée subséquemment en Islande, et plus récemment au Chili. De vastes recherches en Norvège visant à identifier d'autres virus que le RVP qui seraient susceptibles de causer le HSMI n'ont identifié aucun autre agent. Ainsi, bien qu'il y ait un débat vigoureux entre scientifiques respectés sur la question, les éléments de preuve tendent à indiquer que l'agent pathogène (le RVP) *pourrait* nuire à la protection et la conservation des poissons, et, par conséquent, « l'absence d'une totale certitude scientifique ne devrait pas servir de prétexte pour ajourner l'adoption de mesures destinées à prévenir la détérioration de l'environnement » :

*Spraytech*, au paragraphe 31.

[46] En somme, compte tenu des éléments de preuve, les défendeurs ne peuvent pas affirmer que les conditions du permis qui permettent un transfert de saumoneaux infectés par le VRP reflètent le principe de précaution. D'après les éléments de preuve, le ministre ne pêche pas par excès de prudence.

[47] En faisant ces observations au sujet du principe de précaution, la Cour ne prétend pas trancher le débat relatif au VRP et au HSMI. Simplement, puisque l'argument a été soulevé et qu'il a été affirmé que les conditions reflétaient une approche prudente à l'égard de l'aquaculture, la question devait être examinée. Pour conclure, compte tenu des éléments de preuve dont je dispose, le ministre ne peut pas soutenir que les conditions du permis reflètent le principe de précaution pour démontrer le caractère raisonnable de ces conditions et le lien entre celles-ci et les exigences de l'article 56. Je reviendrai brièvement au principe de précaution en tant qu'aspect de l'interprétation de l'alinéa 56*b*) du RPDG plus loin dans les présents motifs.

[48] Ces trois observations préliminaires ayant été faites (le dossier, le contexte scientifique et le principe de précaution), j'aborderai maintenant la question de savoir si les conditions du permis satisfont aux exigences réglementaires minimales. Avant cela, je réitère que la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable, ou, autrement dit, les conditions sont-elles une expression raisonnable des conditions préalables réglementaires. La réponse à cette question ne dépend pas de la question de savoir s'il est certain au plan scientifique que le RVP est l'agent viral du HSMI ni de la question de savoir si les poissons qui sont porteurs du RVP devraient être transférés; elle dépend plutôt de l'application de principes orthodoxes régissant l'interprétation de mesures législatives subordonnées.



## V. Les conditions du permis sont-elles conformes à l'article 56 du RPDG?

### A. Le cadre d'analyse

[49] Il est évident qu'un règlement qui est incompatible avec les dispositions légales habilitantes ne peut pas réaliser les objets de la loi (Denys C. Holland et John P. McGowan, *Delegated Legislation in Canada*, Agincourt (Ontario), The Carswell Co. Ltd., 1989, à la page 182). La législation subordonnée, comme le RPDG, a la même force juridique qu'une loi et s'interprète au moyen des mêmes règles et techniques (Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Irwin Law, 2007, à la page 11). Ici, l'incompatibilité alléguée n'est pas entre la loi et le règlement, mais plutôt entre le règlement et le permis. Les mêmes principes s'appliquent par analogie. Toute condition du permis qui entre en conflit avec les dispositions réglementaires substantives ne peut pas réaliser les objets du régime réglementaire : *Matthews*.

[50] Le principe est posé, peut-être inutilement étant donné les principes bien établis susmentionnés, au paragraphe 22(1) du RPDG, qui dispose que le ministre ne peut pas indiquer sur un permis une condition qui est incompatible avec le règlement en question.

[51] Le permis et les conditions qui l'assortissent ne peuvent pas déroger au RPDG ni être incompatibles avec celui-ci. Pour faire une analogie, comme la professeure Ruth Sullivan l'explique dans *Statutory Interpretation*, à la page 312, [TRADUCTION] « la primauté des lois sur les dispositions légales subordonnées constitue une présomption » et, en cas de conflit, [TRADUCTION] « la loi est présumée avoir préséance ». Aussi, le permis ne peut pas attribuer ce que le RPDG exclut. Ce principe s'applique tout particulièrement lorsque, comme ici, le libellé

du règlement exige que certaines conditions préalables soient remplies avant que le ministre puisse délivrer un permis.

[52] Pour trancher la question de savoir si le permis respecte les dispositions réglementaires qui le régissent, il faut faire une analogie avec les principes premiers d'interprétation des lois. Je m'appuie sur le principe moderne d'interprétation des lois de Driedger selon lequel

[TRADUCTION] « il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Butterworths, 1983).

Autrement dit, il y a lieu de faire une interprétation téléologique, contextuelle et harmonieuse de l'article 56 du RPDG : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 RCS 27, au paragraphe 21.

[53] Il est toutefois impératif de garder à l'esprit que la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable, en l'espèce, empreinte de retenue étant donné que cet aspect de l'argumentation de la demanderesse avance une incompatibilité de fond entre ce que le règlement exige du ministre et l'expression de ces exigences sous la forme de conditions sur un permis.

## **B. L'article 56 du RPDG**

[54] L'article 56, à la partie VIII du RPDG, pose des conditions préalables à la délivrance d'un permis autorisant le transfert de poissons. Les conditions préalables de l'article 56 s'appliquent avant et pendant la période de validité du permis. Chose importante, les conditions préalables de l'article 56 ne régissent pas la conduite d'un titulaire de permis, mais

*régissent plutôt la conduite du ministre* lorsque celui-ci délivre un permis autorisant le transfert de poissons en vertu de l'article 56. L'article 56 est ainsi rédigé :

56. Le ministre peut délivrer un permis dans le cas où :

56. The Minister may issue a licence if

a) la libération ou le transfert des poissons est en accord avec la gestion et la surveillance judicieuses des pêches;

(a) the release or transfer of the fish would be in keeping with the proper management and control of fisheries;

b) les poissons sont exempts de maladies et d'agents pathogènes qui pourraient nuire à la protection et à la conservation des espèces;

(b) the fish do not have any disease or disease agent that may be harmful to the protection and conservation of fish; and

c) la libération ou le transfert ne risque pas d'avoir un effet néfaste sur la taille du stock de poisson ou sur les caractéristiques génétiques du poisson ou des stocks de poisson.

(c) the release or transfer of the fish will not have an adverse effect on the stock size of fish or the genetic characteristics of fish or fish stocks.

[55] Dans le cadre d'une analyse de l'interprétation législative, j'examine le libellé de l'alinéa 56b). Premièrement, le RPDG ne définit pas [TRADUCTION] « maladies » ni [TRADUCTION] « agents pathogènes »; toutefois, le permis définit [TRADUCTION] « maladie » comme une [TRADUCTION] « anomalie au niveau de la forme ou des fonctions qui peut être causée par une série de facteurs infectieux, non infectieux ou qui lui sont inhérents ». Par ailleurs, et bien que cela ne fasse pas partie du régime législatif, le rapport final de la Commission Cohen définissait « maladie » ainsi : « Modification dommageable dans le

comportement ou la physiologie d'un poisson » et un « pathogène » ainsi : « [...] un agent susceptible de causer une *maladie* (virus, bactérie, pou du poisson) » (*Commission Cohen*, volume 3, à la page 20).

[56] Le sens ordinaire des mots « de maladies et d'agents pathogènes » (en anglais « *any disease or agent* ») porte à croire que ce membre de phrase ne vise pas *seulement* les quelques maladies recensées dans le cadre d'une politique et énumérées à l'annexe IV. L'obligation légale du ministre en vertu de l'article 56 s'étend à *toutes* les maladies et à *tous* les agents pathogènes « qui pourraient nuire à la protection et à la conservation des espèces ». Cette interprétation de l'alinéa 56*b*) cadre avec une approche téléologique et contextuelle, puisqu'elle favorise la conservation de la ressource, qui est l'obligation première du ministre sous le régime de la *Loi sur les pêches : R c Marshall*, [1999] 3 RCS 533, au paragraphe 40. Cette interprétation s'accorde également avec le principe de précaution, qui aurait été pris en compte selon le ministre. J'examinerai cette question plus avant à la partie VII des présents motifs.

[57] Encore une fois, une analyse téléologique, contextuelle et selon le sens ordinaire des mots « qui *pourraient* nuire » porte à croire que ce membre de phrase vise toute maladie ou tout agent pathogène qui *est susceptible de nuire* à la protection et à la conservation du poisson. Cette approche interprétative s'accorde encore une fois avec le principe de précaution, qui veut essentiellement que, lorsqu'il existe un risque de préjudice grave et irréversible, l'absence de certitude scientifique ne serve pas de prétexte pour ajourner ou omettre la prise de mesures de conservation et de gestion raisonnables et rentables pour composer avec ce risque (*Commission Cohen*, volume 3, à la page 20). Je note, à cet égard, que, bien que le HSMI ait été identifié pour

la première fois en 1999 et qu'il soit apparu en Écosse en 2005, puis au Chili, ce serait une inférence déraisonnable à tirer des éléments de preuve que de dire qu'il n'apparaîtra pas chez les saumons de l'Atlantique élevés sur la côte du Pacifique.

[58] Le principe de précaution a été appliqué dans des accords internationaux auxquels le Canada est partie (comme la *Convention sur la diversité biologique*) et dans des lois internes (par exemple, la *Loi sur les océans* et la *Loi sur les espèces en péril*). La Cour suprême du Canada a également pris appui sur le principe de précaution pour interpréter des règlements relatifs à la santé publique et à l'environnement : *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, aux paragraphes 30 à 32; *Dynamitage Castonguay Ltée c Ontario (Environnement)*, 2013 CSC 52, au paragraphe 20.

[59] Dans le membre de phrase « [...] à la protection et à la conservation des espèces », le mot « protection » n'est pas synonyme de « gestion »; ce mot signifie plutôt « préservation » : *Canada (Pêches et Océans) c Fondation David Suzuki*, 2012 CAF 40, au paragraphe 114. Enfin, l'article 2 de la *Loi sur les pêches* donne une définition large de « poissons », qui comprend notamment les parties de poissons ainsi que les œufs, le sperme, la laitance, le frai, les larves, le naissain et les petits des poissons. Chose importante, « poisson » selon la partie VIII du RPDG n'est pas limité aux poissons sauvages, mais comprend aussi les poissons non indigènes qui sont élevés.

[60] Cela ayant été dit, j'aborderai maintenant la question de savoir si le permis prescrit des normes moins exigeantes que ce qu'exige l'alinéa 56b) quant aux circonstances dans lesquelles des poissons malades peuvent être transférés.

**C. *La condition 3.1(b)(i) du permis***

[61] La condition 3.1(b)(i) du permis établit des critères clairs et objectifs régissant les transferts dont il peut être démontré qu'ils sont reliés aux obligations réglementaires du ministre aux termes de l'article 56. La condition 3.1(b)(i) permet les transferts seulement lorsque le taux de mortalité attribuable à des maladies infectieuses ne dépasse pas 1 % par jour, pendant 4 jours consécutifs au cours de la période d'élevage. Cette condition du permis est une expression raisonnable des exigences de l'alinéa 56b).

**D. *La condition 3.1(b)(ii) du permis***

[62] La condition 3.1(b)(ii) prévoit qu'un titulaire de permis peut transférer des poissons si le stock [TRADUCTION] « n'affiche aucun signe de maladie clinique nécessitant un traitement ». M<sup>me</sup> Morton soutient qu'à deux égards, la condition 3.1(b)(ii) a une portée plus étroite que l'alinéa 56b). Premièrement, la condition 3.1(b)(ii) permet au titulaire de permis de transférer des poissons d'un stock atteint d'une maladie pourvu qu'il ne s'agisse pas d'une maladie [TRADUCTION] « nécessitant un traitement ». M<sup>me</sup> Morton soutient que la question de savoir si des saumons d'élevage nécessitent un traitement peut ne présenter aucun lien avec le risque posé pour « la protection et [...] la conservation des espèces ». Deuxièmement, la

condition 3.1(b)(ii) permet au titulaire de permis de transférer des poissons d'un stock infecté par un agent pathogène qui ne s'est pas encore manifesté par une maladie.

[63] En m'appuyant sur une analyse téléologique, contextuelle et du sens ordinaire du libellé des deux dispositions, je conviens avec la demanderesse que la condition 3.1(b)(ii) établit une norme moins exigeante que celle prescrite par l'alinéa 56b) du RPDG. La condition contredit le libellé clair de l'alinéa 56b). L'alinéa 56b) dispose qu'aucun transfert ne peut avoir lieu si les poissons ne sont pas exempts « de maladies et d'agents pathogènes » qui pourraient nuire au transfert des poissons. Par contraste, la condition du permis permet les transferts à moins que les poissons *affichent des signes* de maladie clinique nécessitant un traitement.

[64] La relation entre le RVP et le HSMI offre un exemple utile pour démontrer l'écart entre l'exigence réglementaire et le permis. Les signes cliniques du HSMI se manifestent seulement 5 à 9 mois après le transfert des saumoneaux dans l'océan. L'alinéa 56b), à première vue, anticipe des tests de dépistage d'agents pathogènes latents. Le permis dégage Marine Harvest de cette obligation imposée par la loi.

[65] La condition 3.1(b)(ii) exige que le stock que l'on veut emmener de l'installation d'origine [TRADUCTION] « *n'affiche aucun signe* de maladie clinique ». N'afficher aucun signe de maladie est certainement un critère moins exigeant que le critère du régime réglementaire, selon lequel les poissons doivent être « *exempts de maladies et d'agents pathogènes* ».

C'est-à-dire que la condition dans son libellé actuel permet un transfert lorsque les poissons ont une maladie ou un agent pathogène, mais ne présentent ou n'affichent pas de signes de maladie

correspondant à cet agent pathogène. La condition 3.1(b)(ii) est incompatible avec l'obligation réglementaire de l'alinéa 56*b*) et contraire à celle-ci. L'article 22 du RPDG est mis en cause.

[66] Deuxièmement, le ministre a clairement le pouvoir discrétionnaire d'établir des conditions de permis prévoyant que les stocks de poisson doivent être soumis à des tests pour s'assurer que les poissons « sont exempts de maladies et d'agents pathogènes qui pourraient nuire à la protection et à la conservation des espèces ». Toutefois, la condition 3.1(b)(ii) ne donne aucune indication à Marine Harvest quant à savoir quelles maladies pourraient nuire à la protection et à la conservation des espèces. Chose importante, cette exigence réglementaire vise les « poissons » et non le « stock ». Le règlement s'intéresse à la santé de la ressource en général, et non à la santé du produit ou du stock qui est élevé. Selon la condition 3.1(b)(ii) dans son libellé actuel, la question n'est pas claire de savoir si le personnel de Marine Harvest responsable de la santé des poissons doit déterminer si les poissons ont des maladies ou sont porteurs d'agents pathogènes en utilisant des mesures scientifiques objectives précises ni, le cas échéant, comment le personnel doit s'y prendre, ou, subsidiairement, s'il suffit de jeter un coup d'œil rapide dans le réservoir pour évaluer si les poissons affichent des signes de maladie. Il n'y a aucun lien ou rapport scientifique entre l'exigence réglementaire (qui vise à protéger la ressource) et la condition du permis (qui vise le stock).

[67] Pour cette raison additionnelle, la condition 3.1(b)(ii) pose une norme moins exigeante que ce que requiert le régime réglementaire, et elle est donc incompatible avec l'alinéa 56*b*) du RPDG.



**E. La condition 3.1(b)(iii) du permis**

[68] La condition 3.1(b)(iii) prévoit qu'un titulaire de permis peut transférer des poissons si [TRADUCTION] « aucun stock à l'installation d'origine n'a été atteint, pour autant que l'on sache, d'une maladie figurant à l'annexe IV ». Comme je l'ai mentionné précédemment, l'annexe IV fait partie du permis, et elle énumère huit [TRADUCTION] « maladies préoccupantes à l'échelle régionale, nationale ou internationale » qui, selon le permis, [TRADUCTION] « peuvent avoir un impact important sur les pêches et peuvent influencer le commerce régional et national; il est donc nécessaire de les signaler aussitôt et d'y porter une attention immédiate. »

[69] À mon avis, la condition 3.1(b)(iii) est compatible avec l'alinéa 56b). La condition 3.1(b)(iii) empêche les transferts lorsque l'on sait qu'un stock a eu l'une quelconque des maladies énumérées à l'annexe IV – c'est-à-dire, lorsque l'on sait que les poissons ont eu une maladie qui peut [TRADUCTION] « avoir un impact *important* sur les pêches ». Il s'agit d'une expression raisonnable de l'exigence de l'alinéa 56b) selon laquelle un transfert de poissons peut avoir lieu seulement lorsque les poissons sont exempts de maladies et d'agents pathogènes qui *pourraient nuire* à la protection et à la conservation des espèces.

**F. La condition 3.1(b)(iv)**

[70] La condition 3.1(b)(iv) permet au titulaire de permis de passer outre aux conditions 3.1(b)(i) et 3.1(b)(iii) si le vétérinaire de l'installation a effectué une évaluation des risques, en examinant les registres sur la santé des poissons de l'installation, des rapports de

diagnostic, une évaluation de la compartimentation des stocks et les mesures de biosécurité connexes et il a jugé que les risques du transfert étaient faibles.

[71] Cette condition permet aussi au titulaire de permis de transférer des poissons d'un stock que l'on sait avoir une des maladies visées à l'annexe IV qui sont *préoccupantes à l'échelle régionale, nationale ou internationale* et qui peuvent [TRADUCTION] « avoir un impact important sur les pêches ». Cette condition du permis entre clairement en conflit avec l'alinéa 56b) du RPDG et l'obligation réglementaire imposée au ministre de permettre les transferts seulement lorsque les poissons « sont exempts de maladies et d'agents pathogènes qui pourraient nuire à la protection et à la conservation des espèces ». En outre, cette condition du permis permet le transfert de poissons malades si le vétérinaire de l'installation évalue que les risques du transfert sont faibles. Cette condition contourne les exigences réglementaires de l'article 56 et autorise Marine Harvest à effectuer des transferts lorsque des conditions sont remplies qui sont moins exigeantes que celles que pose la loi.

[72] Il est évident que le ministre ne peut pas créer des conditions de permis qui permettraient dans les faits de contourner le RPDG ou de le priver d'effet. Or, tel est l'effet de la disposition dérogatoire énoncée dans le permis. La condition 3.1(b)(iv) du permis est incompatible avec l'alinéa 56b) du RPDG. Elle est également déraisonnable puisqu'elle est, à première vue, intrinsèquement incohérente. En effet, les risques d'un transfert ne peuvent pas être faibles lorsqu'il s'agit de transférer des poissons ayant des maladies qui peuvent [TRADUCTION] « avoir un impact important » sur les pêches à l'échelle internationale.

[73] Au surplus, la condition 3.1(b)(iv) ne résiste pas au présent contrôle pour d'autres motifs, que je vais maintenant exposer.

## **VI. La délégation en cause était-elle valide**

### **A. *Y a-t-il eu une délégation de pouvoirs***

[74] J'ai conclu que les conditions 3.1(b)(ii) et 3.1(b)(iv) sont toutes deux déraisonnables parce qu'elles sont incompatibles avec l'alinéa 56b) du RPDG et contraires à celui-ci. Toutefois, la condition 3.1(b)(iv) ne résiste pas au présent contrôle pour un second motif, à savoir que le ministre n'a pas délégué régulièrement ses pouvoirs à Marine Harvest.

[75] La demanderesse soutient que le ministre est le décideur responsable des décisions en matière de délivrance de permis et de transferts en vertu de l'article 56 du RPDG, et que ce pouvoir ne peut pas être délégué à l'industrie de l'aquaculture. Le permis serait incompatible avec l'article 56 parce que c'est le titulaire de permis, plutôt que le ministre, qui décide si un transfert de poissons est permis. Selon la demanderesse, en s'assurant que le pouvoir décisionnel prévu à l'article 56 demeure entre les mains du ministre, l'on minimise le risque que l'industrie impose des normes moins exigeantes concernant la santé des poissons, et l'on s'assure que le ministre n'échappe pas à son obligation, en vertu de la loi et du règlement, de rendre des comptes au sujet de la conservation et de la protection des pêcheries.

[76] Le ministre adopte un point de vue différent, et il soutient qu'il est courant que des permis soient délivrés avec des conditions que le titulaire du permis est tenu de respecter

lorsqu'il se livre à l'activité autorisée en vertu du permis – sans être supervisé directement par le ministre. Un permis délivré en vertu de l'article 56 qui prévoit que le titulaire du permis décide d'effectuer un transfert ou non est compatible avec les conditions obligatoires posées par le Règlement. Enfin, Marine Harvest soutient que la *Loi sur les pêches*, le RPDG et le Règlement sur l'aquaculture ne comportent aucune disposition énonçant que le ministre ne peut pas recourir à la délégation et permettre à l'industrie de prendre des décisions visées à l'article 56. Il n'y a aucune règle contre la sous-délégation administrative.

[77] Étant donné la divergence de points de vue entre les parties, il faut nécessairement trancher tout d'abord la question de savoir s'il y a eu sous-délégation. À mon avis, c'est le cas. L'article 43 de la *Loi sur les pêches* autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements concernant la gestion et la surveillance des pêches et la conservation du poisson et à délivrer des permis et licences. L'alinéa 56b) du RPDG délègue au ministre le pouvoir de délivrer un permis dans les cas où « les poissons sont exempts de maladies et d'agents pathogènes qui pourraient nuire à la protection et à la conservation des espèces ».

[78] Le ministre affirme qu'il a élaboré des conditions de permis qui satisfont aux exigences de l'alinéa 56b). Toutefois, c'est la titulaire de permis, Marine Harvest, qui détermine en pratique si ces conditions sont respectées. C'est-à-dire que, bien que le ministre délivre le permis visé à l'article 56 et détermine les conditions du permis, il a sous-délégué à la titulaire de permis le pouvoir de prendre la décision ultime quant à savoir si un transfert est permis.

**B. La délégation de pouvoirs est-elle permmissible sous le régime du RPDG?**

[79] La sous-délégation est [TRADUCTION] « l'octroi par un délégataire à un autre [...] d'une partie quelconque du pouvoir que le Parlement lui a accordé » (Robert W. Macaulay et James L.H. Sprague, *Practice and Procedure before Administrative Tribunals* (feuillet mobiles) Toronto, Carswell, 1988 (mise à jour de 2012), à la page 5-20). Il existe en droit administratif une présomption générale à l'encontre de la sous-délégation, qui trouve son expression dans la maxime latine *delegatus non potest delegare* : qui est délégataire ne peut pas déléguer (John Willis, « *Delegatus Non Potest Delegare* », (1943) 21 *Rev. du Bar. can.* 257).

[80] La présomption contre la sous-délégation ne s'applique toutefois pas lorsque l'acte est purement administratif ou ne suppose aucun degré important d'exercice de discrétion ou de jugement indépendant. La présomption s'applique uniquement aux décisions discrétionnaires, aux décisions législatives ou aux décisions qui statuent sur des droits ou des obligations : voir *Forget c Québec (Procureur général)*, [1988] 2 RCS 90. En l'espèce, la sous-délégataire, Marine Harvest, s'est vu conférer un pouvoir législatif sous la forme d'un pouvoir discrétionnaire d'exercer un jugement indépendant concernant le transfert de poissons en vertu de la condition 3.1(b) du permis. Puisque Marine Harvest est habilitée à exercer sa discrétion lorsqu'elle décide de transférer ou non des poissons, la présomption contre la sous-délégation s'applique. Toutefois, la présomption contre la sous-délégation n'est que cela, une *présomption*. Il ne s'agit pas d'une règle de droit, et cette présomption peut être repoussée au moyen d'une autorisation législative expresse ou implicite (*Brown and Evans*, à la page 13-17). Ainsi, le ministre peut déléguer à son tour le pouvoir que lui a conféré le Parlement aux termes de

l'article 56 du RPDG s'il y est autorisé expressément ou implicitement. Le RPDG n'autorise pas expressément le ministre à sous-déléguer à l'industrie de l'aquaculture le pouvoir prévu à l'article 56. Aussi, la question qui se pose est celle de savoir si le RPDG peut être interprété comme autorisant implicitement la sous-délégation du pouvoir du ministre.

[81] Je ne pense pas que la portée de l'article 56 soit étroite au point d'empêcher le ministre de sous-déléguer des pouvoirs à l'industrie de l'aquaculture. L'article 56 peut être interprété comme autorisant implicitement la sous-délégation de responsabilités administratives et opérationnelles si l'on applique une approche pragmatique et fonctionnelle. Je souscris à l'analyse du juge Dymond dans la décision *R v Cox*, 2003 NLSCTD 56, au paragraphe 70, selon laquelle l'envergure et la complexité du mandat du MPO commande la délégation de fonctions administratives, pourvu que les critères soient objectifs, discernables et clairs.

[82] Par conséquent, je conclus que le RPDG autorise implicitement le ministre à déléguer des pouvoirs à Marine Harvest. Toutefois, bien que la sous-délégation soit *permissible*, la question demeure de savoir si le ministre a délégué *régulièrement* des pouvoirs à Marine Harvest.

**C. *Le ministre n'a pas délégué régulièrement des pouvoirs à Marine Harvest***

[83] Pour que l'exercice d'un pouvoir délégué soit régulier, la délégation doit prévoir des normes, des règles et des conditions pour guider le processus décisionnel

(*Vic Restaurant c Montreal (City)*, [1959] RCS 58, [1958] ACS n° 69, à la page 99). La

législation subordonnée doit comporter des critères décisionnels qui restreignent le pouvoir

discrétaire conféré à celui ou celle qui exerce le pouvoir (*Brown and Evans*, aux pages 13-32

et 13-33). Lorsque l'on applique ce principe dans la présente espèce, il s'ensuit que le permis doit comporter des normes ou des critères objectifs régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Un pouvoir discrétionnaire illimité ne peut pas être conféré à un sous-délégué, et un pouvoir de supervision du délégué doit être conservé (Sara Blake, *Administrative Law in Canada*, 5<sup>e</sup> éd., Markham (Ontario), LexisNexis Canada Inc., 2011, à la page 145). En l'absence de critères objectifs, le ministre pourrait être considéré comme ayant abdiqué aux responsabilités que lui impose l'article 56.

[84] À cet égard, il est instructif de juxtaposer ce que la loi exige du ministre et ce qui est laissé à la discrétion de la titulaire de permis. Souvenons-nous que l'article 56 habilite le ministre à délivrer un permis dans les cas où :

- a) la libération ou le transfert des poissons est en accord avec la gestion et la surveillance judicieuses des pêches;
- b) les poissons sont exempts de maladies et d'agents pathogènes qui pourraient nuire à la protection et à la conservation des espèces;
- c) la libération ou le transfert ne risque pas d'avoir un effet néfaste sur la taille du stock de poisson ou sur les caractéristiques génétiques du poisson ou des stocks de poisson.

[85] Ces obligations peuvent être déléguées et exprimées en des termes opérationnels si la discrétion exercée demeure celle du ministre. Le ministre fait cela non pas en prenant des décisions individuelles relatives à chaque transfert (comme l'avocat du ministre laisse entendre qu'il le faudrait nécessairement), mais plutôt en établissant des critères objectifs régissant la

manière dont le pouvoir discrétionnaire ministériel, délégué à Marine Harvest, est exercé.

Comme nous le verrons, le libellé subjectif et imprécis de la condition 3.1(b)(iv) du permis lorsqu'il est question de [TRADUCTION] « risques faibles » ne satisfait pas à cette exigence.

[86] Les conditions de transfert ne peuvent pas être raisonnables en l'absence de critères objectifs. À mon avis, dans le présent contexte, la norme de contrôle exige seulement que l'on trouve une correspondance ou un lien raisonnable entre les obligations imposées au ministre aux termes du RPDG et l'expression de ces obligations dans les conditions du permis. L'absence de critères encadrant l'évaluation de ce qui constitue des [TRADUCTION] « risques faibles » pour l'application de la condition 3.1(b)(iv) n'est pas raisonnable.

[87] La délégation dont il est ici question n'est pas régulière pour deux raisons : premièrement, parce que le permis confère irrégulièrement un pouvoir discrétionnaire illimité à la sous-délégataire aux termes de la condition 3.1(b)(iv), sans aucun critère ou norme encadrant l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire; deuxièmement, parce que le ministre n'a pas conservé de pouvoir de supervision à l'égard de la sous-délégataire.

[88] La condition 3.1(b)(iv) du permis confère un pouvoir discrétionnaire illimité à la sous-délégataire, Marine Harvest. Cette disposition permet qu'un transfert de poissons ait lieu même lorsque les stocks à l'installation ont l'une quelconque des maladies énumérées à l'annexe IV du permis, ou lorsque leur taux de mortalité a dépassé 1 % par jour, si le vétérinaire de l'installation, un employé de Marine Harvest, juge que les risques du transfert sont faibles. Toutefois, le permis ne définit nulle part les [TRADUCTION] « risques faibles », et il n'énonce



aucun critère objectif à cet égard. La question n'est pas claire non plus de savoir à l'égard de qui ou de quoi le terme « risques faibles » s'applique – des risques faibles pour les stocks élevés? Des risques faibles pour les stocks sauvages? Des risques faibles pour les consommateurs de poisson? Aucun délai n'est prévu non plus pour faire l'évaluation des risques. L'alinéa 56b) autorise les transferts seulement si les poissons sont exempts de maladies et d'agents pathogènes « qui pourraient nuire à la protection et à la conservation des espèces ». Ce libellé, interprété en accord avec le mandat général du ministre qui consiste à préserver et à protéger les poissons, exige une évaluation à long terme des implications d'un transfert.

[89] En outre, la délégation est aussi irrégulière parce que le ministre n'a pas conservé de pouvoir de surveillance à l'égard de la sous-déléataire. En vertu de la condition 3.1(b)(iv) du permis, Marine Harvest peut transférer des poissons malades sans que le ministre soit au courant de ce transfert ni qu'il l'approuve ni le supervise. Cela ne cadre pas avec l'article 56 du RPDG ni avec l'objet principal de la *Loi sur les pêches*. Comme la Cour suprême l'a affirmé, l'objectif prépondérant du ministre sous le régime de la *Loi sur les pêches* est la conservation de la ressource, et « [c]ette responsabilité incombe carrément au ministre et non aux personnes autochtones et non autochtones qui exploitent la ressource » : *R c Marshall*, [1999] 3 RCS 533, au paragraphe 40. Si le ministre délègue des pouvoirs prévus à l'article 56, il doit conserver un pouvoir de supervision à l'égard des transferts de poisson pour s'assurer que l'objectif prépondérant qu'est la conservation de la ressource est réalisé.

[90] L'exigence d'un pouvoir de supervision découle du RPDG lui-même. Les alinéas 56a), b) et c) visent tous la protection, la gestion et la conservation des pêcheries prises dans leur

ensemble – des questions que le personnel responsable de la santé des poissons à une installation titulaire d'un permis ne peut pas avoir à l'esprit en l'absence de critères clairs et objectifs. De fait, les avocats des défendeurs ont concédé que lorsqu'ils procédaient à une évaluation quant à savoir si le transfert comportait des [TRADUCTION] « risques faibles », les employés de Marine Harvest tenaient seulement compte de l'étendue de la maladie dans le réservoir précis qui contenait les poissons dont le transfert était envisagé.

[91] Comme je l'ai mentionné précédemment, le permis n'indique aucun critère pour guider le processus décisionnel quant à la définition des [TRADUCTION] « risques faibles ». Il revient donc au vétérinaire de l'installation, exerçant son pouvoir discrétionnaire illimité, de définir ce que sont et ce que ne sont pas des « risques faibles ». La condition 3.1(b)(iv) autorise donc les transferts en l'absence de critères reliés à l'obligation imposée au ministre aux termes des alinéas 56a), b) et c). Il n'y a donc aucun lien ou correspondance entre l'obligation réglementaire imposée au ministre et la condition 3.1(b)(iv).

[92] Le ministre attire l'attention sur l'exigence d'une confirmation écrite qu'il a été satisfait aux conditions relatives au transfert de l'avis du personnel responsable de la santé des poissons ou du vétérinaire de Marine Harvest, et de l'obligation de conserver une copie sur place.

[93] Il est évident que l'exigence de conserver une confirmation écrite d'une décision d'autoriser un transfert en vertu de la condition 3.1(b)(iv) ne permet pas, en soi, un contrôle ministériel. Il sera trop tard. Le stock sera déjà dans l'environnement marin, et les risques y afférents seront déjà créés. La consignation de décisions par écrit et la conservation de ces

documents peuvent aider à assurer la reddition de comptes à l'égard des décisions, mais cela ne permet en rien de veiller au respect de la règle claire énoncée à l'article 56 selon laquelle il ne doit y avoir *aucun* transfert si les poissons ont des maladies ou sont porteurs d'agents pathogènes qui pourraient nuire à la protection et à la conservation des espèces. Aucun nombre de registres tenus ne justifiera l'exercice d'un pouvoir délégué qui n'est pas exercé selon des critères objectifs clairs.

[94] Il est utile de revenir aux principes premiers – l'objet de la délégation est une fonction administrative, une fonction qui peut être exercée dans un environnement opérationnel. Dans le contexte de la *Loi sur les pêches*, cela a une résonance particulière étant donné qu'il est question d'une obligation légale de protéger et de conserver les pêcheries, une responsabilité dont la Cour suprême confirme qu'elle incombe « carrément au ministre ». En l'espèce, toutefois, une discrétion considérable est laissée entre les mains d'une partie privée de prendre des décisions relatives aux risques qui pèsent sur une ressource publique. Le fait de consigner cette décision par écrit et de conserver ce document dans un registre ne satisfait pas, en soi, à l'exigence imposée par la loi selon laquelle il ne doit y avoir aucun transfert « qui pourrait nuire à la protection et à la conservation des espèces ».

[95] Je note, en conclusion, que le ministre n'a produit aucun élément de preuve pour démontrer comment la condition 3.1(b)(ii) ou la condition 3.1(b)(iv) pourraient satisfaire aux exigences réglementaires imposées au ministre.

## VII. Le principe de précaution et les conditions 3.1(b)(ii) et (iv) du permis

[96] J'ai conclu que les conditions 3.1(b)(ii) et (iv) sont incompatibles avec l'alinéa 56*b*) suivant les principes de base qui régissent l'interprétation de la législation subordonnée. Bien que cela ne soit pas nécessaire pour trancher la présente demande, je reviens au rapport entre le principe de précaution et les conditions du permis et à ce qui constitue une deuxième cause de leur invalidité. Les deux conditions susmentionnées du permis sont également incompatibles avec l'alinéa 56*b*) à la lumière du principe de précaution.

[97] À mon avis, l'alinéa 56*b*) du RPDG, interprété correctement, donne corps au principe de précaution. Premièrement, l'alinéa 56*b*) interdit au ministre de délivrer un permis de transfert si une maladie ou des agents pathogènes sont présents qui « pourraient nuire à la protection et à la conservation des espèces ». Le membre de phrase « pourraient nuire » n'exige pas une certitude scientifique, et d'ailleurs, il n'exige même pas que le transfert puisse vraisemblablement être nuisible. Dans le même ordre d'idées, le membre de phrase « de maladies et d'agents pathogènes » à l'alinéa 56*b*) ne devrait pas être interprété comme exigeant un consensus scientifique unanime selon lequel un agent pathogène (p. ex. le RVP) est la cause de la maladie (p. ex. le HSMI).

[98] La conséquence de l'interprétation de l'alinéa 56*b*) en accord avec le principe de précaution est que les conditions du permis doivent également refléter le principe de précaution. Puisque les conditions du permis ne peuvent pas déroger à l'alinéa 56*b*) ni être incompatibles avec celui-ci, elles ne peuvent donc pas déroger au principe de précaution. Comme je l'ai noté

précédemment, le ministre n'a pas tenté de démontrer que la condition 3.1(b)(iv) était compatible avec le principe de précaution; il a confiné son argumentation à cet égard aux conditions 3.1(b)(i), (ii) et (iii) du permis.

[99] À mon avis, l'argument du ministre ne peut prospérer. Pour les raisons données, les conditions 3.1(b)(ii) et (iv) sont incompatibles avec l'alinéa 56b), et donc, avec le principe de précaution. Les conditions minent les exigences de l'alinéa 56b), une disposition conçue pour anticiper et prévenir les dommages même en l'absence de certitude scientifique que ces dommages surviendront effectivement.

### **VIII. Conclusion et redressement**

[100] L'issue de la présente demande résulte de principes orthodoxes de droit public régissant l'interprétation et l'application de la législation subordonnée. Le juge Binnie, s'exprimant au nom de la Cour dans l'arrêt *Bristol-Myers Squibb Co. c Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, au paragraphe 26, nous rappelle que les règlements ne doivent pas être appréciés à la lumière de leurs propres objets et contexte factuel limités, car l'objet de la loi transcende l'objet du règlement. Le juge Binnie poursuit en affirmant, au paragraphe 38 : « Ce point est important. La portée du règlement est restreinte par le texte législatif qui l'habilite. » Il en va de même des permis. Leur portée est restreinte par l'obligation légale imposée au ministre et par les conditions préalables et exigences réglementaires qui régissent les transferts. Le ministre ne peut pas délivrer des permis qui ne sont pas conformes à la loi, et il ne peut pas déléguer irrégulièrement les responsabilités que lui confère le RPDG relativement à la protection et à la conservation des pêcheries.

[101] La demanderesse ne cherche pas à faire invalider tout le permis; elle demande plutôt une ordonnance déclarant que les conditions irrégulières sont invalides et les dissociant du permis. Je conviens qu'un redressement limité est dans l'intérêt public. Les conditions 3.1(b)(ii) et 3.1(b)(iv) ne satisfont pas aux exigences énoncées à l'article 56 du RPDG. Ces conditions sont nulles et sans effet et sont dissociées du permis délivré à Marine Harvest.

[102] Il appartient au ministre et non à la Cour d'élaborer des conditions de permis qui sont compatibles avec les normes énoncées à l'article 56 du RPDG. J'examinerai donc la question de savoir si l'intérêt public commande que le jugement de la Cour soit suspendu, en faisant à cet égard une analogie avec les suspensions de déclarations dans le contexte du droit constitutionnel.

[103] La Cour suprême du Canada a examiné la question de la suspension d'une mesure de redressement déclaratoire dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c Bedford*, 2013 CSC 72, aux paragraphes 166 à 169, en soutesant les conséquences d'une invalidité immédiate en regard des conséquences d'une déclaration suspendue. En fin de compte, la Cour a jugé que, bien qu'aucune des deux issues ne pose aucune difficulté, étant donné que l'invalidité immédiate laisserait la prostitution complètement non réglementée, passer « carrément de la situation où la prostitution est réglementée à la situation où elle ne le serait pas du tout susciterait de vives inquiétudes chez de nombreux Canadiens ». En conséquence, la déclaration d'invalidité a été suspendue pendant un an.

[104] Dans l'affaire en l'espèce, même si les conséquences d'une invalidité immédiate ne seraient pas du même ordre ni de la même ampleur que dans l'affaire *Bedford*, étant donné

l'interrelation entre l'article 56 du RPDG et les conditions des permis délivrés sous le régime de la partie VIII, une déclaration d'invalidité immédiate aurait des répercussions sur d'autres permis. Le ministre soutient que jusqu'à 120 permis, censés expirer à la fin de 2015, pourraient être touchés. En outre, puisque la condition 3.1(b)(iv) est déclarée nulle et sans effet, une déclaration d'invalidité immédiate pourrait avoir des incidences sur des activités d'aquaculture en cours, notamment sur des poissons récemment transférés dans l'environnement marin. La demanderesse, en revanche, plaide pour une brève suspension du jugement, puisqu'un délai additionnel accroît le risque pour la conservation et la protection du poisson. M<sup>me</sup> Morton note que c'est durant les migrations printanières et automnales du saumon que la proximité s'accroît entre le saumon d'élevage et le saumon sauvage.

[105] Le pouvoir de suspendre un jugement devrait être exercé avec parcimonie (*Bedford*, au paragraphe 167) et seulement lorsqu'il y a des preuves d'un intérêt public impérieux. Il y a aussi des limites à l'analogie que l'on peut faire avec l'affaire *Bedford* en l'espèce. Dans la présente affaire, il existe un régime légal en vigueur régissant le transfert de poissons, à savoir la partie VII du RPDG. Une déclaration d'invalidité ne créera pas un hiatus législatif; ce sont seulement des parties des permis qui seraient touchées – tous les autres aspects des conditions des permis demeureront en vigueur. Après avoir soupesé ces différentes considérations, j'en arrive à la conclusion qu'une suspension limitée du jugement est dans l'intérêt public. Le présent jugement sera suspendu pendant une période de quatre (4) mois à compter de la date de son prononcé.

## **IX. Les dépens**

[106] Comme je l'ai expliqué plus haut, le présent litige est né de l'inquiétude éprouvée par la demanderesse du fait que Marine Harvest transférait des poissons sous le régime du Règlement sur l'aquaculture plutôt que sous celui du RPDG – une position que le MPO a maintenue jusqu'à ce qu'il dépose son mémoire des arguments, le ministre n'ayant déposé aucun affidavit. En conséquence, bien que le ministre ait correctement décrit la condition 3.1 comme étant reliée à un permis de transfert régi par le RPDG, le MPO a affirmé initialement à la demanderesse que la condition 3.1 était reliée à un permis d'aquaculture. Les préoccupations qu'avait la demanderesse relativement à l'assujettissement du permis au Règlement sur l'aquaculture alors que la condition 3.1 concernait le transfert de poissons ne faisait que refléter la compréhension que la demanderesse avait du permis à la lumière des renseignements que le MPO lui avait communiqués. Cette confusion, née de la position du MPO au sujet du régime réglementaire sous-jacent au permis, a contribué à susciter de nombreux faux débats dans la présente affaire qui ont détourné l'attention de la principale question à trancher : les conditions de transfert énoncées à l'article 3.1 du permis sont-elles compatibles avec les exigences énoncées à l'article 56 du RPDG? Ces considérations rendent d'autant plus indiquée l'application de la règle habituelle selon laquelle les dépens sont adjugés en faveur de la partie qui a gain de cause.



**JUGEMENT**

**LA COUR STATUE que :**

- 1) La demande de contrôle judiciaire est accueillie, avec dépens.
- 2) Les conditions 3.1(b)(ii) et 3.1(b)(iv) du permis délivré le 28 février 2013 à Marine Harvest Inc. sont incompatibles avec les conditions préalables réglementaires que l'article 56 du *Règlement de pêche (dispositions générales)* impose au ministre des Pêches et des Océans, et elles sont déclarées être invalides et nulles et sans effet.
- 3) Le présent jugement est suspendu pour une période de quatre (4) mois à compter de la date de son prononcé.
- 4) Les dépens sont adjugés à la demanderesse. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur les dépens, des observations d'au plus cinq (5) pages pourront être faites sur le montant des dépens dans les dix (10) jours de la date de la présente décision. L'ordonnance concernant les dépens n'est pas suspendue.

« Donald J. Rennie »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-789-13

**INTITULÉ :** ALEXANDRA MORTON c MINISTRE DES PÊCHES  
ET DES OCÉANS ET MARINE HARVEST CANADA  
INC.

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

**DATE DE L'AUDIENCE :** LES 9, 11, 12 ET 13 JUIN 2014

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE RENNIE

**DATE DES MOTIFS :** LE 6 MAI 2015

**COMPARUTIONS :**

Margot Venton  
Lara Tessaro

POUR LA DEMANDERESSE

Steven Postman  
Lisa Nevens

POUR LE DÉFENDEUR  
LE MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Christopher Watson  
Christopher Harvey  
Ian Knapp

POUR LA DÉFENDERESSE  
MARINE HARVEST CANADA INC.

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Margot Venton, Lara Tessaro et  
Morgan Blakley  
Vancouver (Colombie-Britannique)

POUR LA DEMANDERESSE

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

POUR LE DÉFENDEUR  
LE MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS

MacKenzie Fujisawa LLP  
Avocats  
Vancouver (Colombie-Britannique)

POUR LA DÉFENDERESSE  
MARINE HARVEST CANADA INC.