

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20171221**

**Dossier : T-1399-14**

**Référence : 2017 CF 1182**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**Ottawa (Ontario), le 21 décembre 2017**

**En présence de madame la juge McDonald**

**ENTRE :**

**LA BANDE INDIENNE DE SQUAMISH ET  
SYETÁXTN, CHRISTOPHER LEWIS EN  
SON NOM PERSONNEL ET AU NOM DE  
TOUS LES MEMBRES DE LA BANDE  
INDIENNE DE SQUAMISH**

**demandeurs**

**et**

**LE MINISTRE DES PÊCHES ET DES  
OCÉANS**

**défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

[1] Les demandeurs (ci-après appelés collectivement la nation Squamish) sollicitent le contrôle judiciaire de la décision rendue le 8 mai 2014 par la directrice générale régionale (DGR) du bureau régional du Pacifique de Pêches et Océans Canada (MPO) qui a rejeté leur demande

d'augmentation d'allocation de saumon sockeye à des fins alimentaires, sociales et rituelles dans la rivière Fraser. La nation Squamish soutient que son allocation de saumon sockeye n'est ni raisonnable ni juste ou fondée sur les politiques du MPO. Elle revendique des droits ancestraux sur le saumon sockeye et soutient que la décision du MPO n'est pas conforme aux obligations constitutionnelles de la Couronne.

[2] Pour les motifs exposés ci-dessous, la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée. La demande d'augmentation de l'allocation de saumon sockeye présentée par la nation Squamish a fait l'objet d'un examen raisonnable. Le MPO a tenu compte des dispositions législatives et des politiques applicables, des droits ancestraux revendiqués par la nation Squamish ainsi que des revendications rivales à l'égard des ressources limitées.

I. Dispositions législatives et politiques applicables

[3] Le cadre de gestion de la pêche autochtone est prévu dans les dispositions législatives et les politiques auxquelles le MPO et le ministre des Pêches et des Océans (le ministre) ont recours pour traiter les demandes d'allocation.

[4] Les pouvoirs du ministre en matière de gestion des pêches sont énoncés dans la *Loi sur les pêches*, LRC 1985, c F-14 (la Loi) et la *Loi sur le ministère des Pêches et des Océans*, LRC 1985, c F-15 (la Loi sur le MPO).

[5] Plus précisément, l'article 4 de la Loi sur le MPO confère les pouvoirs élargis suivants au ministre :

**4.** (1) Les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent d'une façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés :

*a)* à la pêche côtière et à la pêche dans les eaux internes;

*b)* aux ports de pêche et de plaisance;

*c)* à l'hydrographie et aux sciences de la mer;

*d)* à la coordination des plans et programmes du gouvernement fédéral touchant aux océans.

**Idem**

**(2)** Les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent en outre aux domaines de compétence du Parlement liés aux océans et qui lui sont attribués de droit.

**4.** (1) The powers, duties and functions of the Minister extend to and include all matters over which Parliament has jurisdiction, not by law assigned to any other department, board or agency of the Government of Canada, relating to

*(a)* sea coast and inland fisheries;

*(b)* fishing and recreational harbours;

*(c)* hydrography and marine sciences; and

*(d)* the coordination of the policies and programs of the Government of Canada respecting oceans.

**Idem**

**(2)** The powers, duties and functions of the Minister also extend to and include such other matters, relating to oceans and over which Parliament has jurisdiction, as are by law assigned to the Minister.

[6] Au titre de l'article 4 de la Loi sur le MPO, le ministre détermine les allocations à des fins alimentaires, sociales et rituelles ainsi que le nombre total de prises permises, appelées les

« mandats ». Les mandats ont pour objet de fixer le nombre de prises totales pour chaque groupe autochtone.

[7] Le *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones*, DORS/93-332 (RPPCA) a été pris en application de l'article 43 de la Loi. Le RPPCA établit un mécanisme d'attribution de permis pour la pêche autochtone à des fins alimentaires, sociales et rituelles en délivrant des permis de pêche communautaire. Conformément à l'article 5 du RPPCA, le ministre peut imposer des conditions ou des restrictions à la pêche issue de ces permis communautaires. Le type et la quantité de poisson pêché peuvent être convenus entre le groupe autochtone et le MPO dans le cadre d'ententes de pêche globales, ou encore unilatéralement fixés par le ministre.

[8] Depuis le début des années 1990, la nation Squamish a conclu des ententes de pêches globales avec le MPO.

[9] En ce qui a trait au droit ancestral de pêcher ainsi qu'à la portée de ce droit, l'entente de pêche globale comprend le libellé suivant [TRADUCTION] : « [...] les parties ne cherchent pas à déterminer l'existence, la nature ou la portée des droits ancestraux ou issus de traités; elles cherchent plutôt à assurer une gestion ordonnée des pêches [...] ».

[10] En plus du RPPCA, le MPO s'est doté de plusieurs politiques en matière de pêche autochtone.

[11] En 1992, le MPO a élaboré sa Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA) qui expose la démarche générale d'attribution des permis, en tenant compte de l'arrêt de la Cour suprême *R c Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075 [*Sparrow*]. La SRAPA établit les paramètres d'établissement de mandats, lesquels servent de fondement à l'égard de la quantité de permis délivrés aux termes des ententes de pêche globales et des permis communautaires.

[12] La *Politique sur la gestion des pêches autochtones* (la Politique) a été adoptée en 1993. Elle visait à élaborer la SRAPA et à refléter l'état du droit en matière de droits de pêche ancestraux, comme il est indiqué dans l'arrêt *Sparrow*. La Politique dispose que la pêche autochtone à des fins alimentaires, sociales et rituelles ne peut être limitée que pour atteindre un objectif de conservation valable, procurer suffisamment de poisson aux autres peuples autochtones ou atteindre un objectif urgent et important. La Politique établit également les processus relatifs à la délivrance des permis et aux allocations.

[13] En 2006, le MPO a établi le Cadre d'accès des Premières Nations au poisson à des fins alimentaires, sociales et rituelles (le Cadre d'accès) visant à officialiser le processus décisionnel d'allocation au-delà des quantités prévues aux mandats. Les passages pertinents du Cadre d'accès qui portent sur la présente demande comprennent la partie 2 : Évaluation de la région du Pacifique et cadre décisionnel (document de travail) (partie 2) et la partie 2A : Évaluation de la région du Pacifique et cadre décisionnel – Demande de modification d'allocation (document de travail) (partie 2A). La Partie 2A énonce les critères que doit examiner le MPO lorsqu'il analyse une demande d'augmentation d'une allocation.

[14] Les critères applicables au Cadre d'accès sont énoncés en termes généraux, et il est reconnu que les renseignements recueillis (les « indicateurs ») varieront selon la demande. La partie 2 dispose que :

[TRADUCTION]

Aucun modèle de pondération n'a été élaboré étant donné la variation de l'importance relative des indicateurs dans chaque demande; les équipes devraient cerner les indicateurs de plus grande importance pour la demande et déterminer leur incidence sur l'évaluation des critères associés.

Les critères d'évaluation ne se veulent pas purement mathématiques (par exemple par l'addition et la soustraction d'éléments); ils doivent être appréciés en tenant compte de l'importance de l'ensemble des principaux indicateurs pertinents de la demande.

[15] Le Cadre d'accès décrit les grandes lignes du processus décisionnel du MPO quant à l'augmentation d'une allocation au-delà des limites du mandat, de la manière suivante :

- a. Le représentant de la région qui reçoit une demande d'une Première Nation sollicite les autres membres du personnel de la région, au besoin, et obtient le plus de renseignements possible de la Première Nation, y compris les motifs sous-tendant la demande ainsi que les documents faisant état des niveaux de prise actuels. Le représentant de la région remet une copie de la demande et des renseignements justificatifs au gestionnaire du QGBR-SPA.
- b. Le gestionnaire du QGBR-SPA communique avec le négociateur principal, Traités et politiques autochtones, qui communique à son tour avec le négociateur régional compétent.
- c. Le gestionnaire du QGBR-SPA remet au représentant de la région un résumé des données sur les allocations actuelles à des fins alimentaires, sociales et rituelles de la Première

Nation qui en fait la demande et de la Première Nation voisine, à des fins de comparaison.

- d. Le représentant de la région prend l'initiative de l'évaluation avec la contribution d'autres membres du personnel du MPO.
- e. Lorsqu'une ébauche d'évaluation a été préparée, le représentant de la région la soumet aux commentaires d'autres membres du personnel du MPO qui utilisent les critères établis dans le Cadre d'accès pour élaborer une évaluation finale et une recommandation. Une note de décision est rédigée à l'intention de la DGR.
- f. Un permis communautaire est délivré une fois la demande approuvée par la DGR.
- g. Si la demande d'augmentation de l'allocation est refusée, le personnel envoie une lettre à la Première Nation, en mentionnant la justification de la décision.

## II. Contexte factuel

[16] Le 5 juillet 2011, la nation Squamish a demandé une augmentation de son allocation à des fins alimentaires, sociales et rituelles au-delà des sommes prévues au mandat, de la manière suivante :

[TRADUCTION] Comme vous le savez, la jurisprudence canadienne établit très clairement que lorsqu'ils pêchent à des fins alimentaires, sociales et rituelles, les Premières Nations ont préséance sur tous les autres groupes d'utilisateurs, exception faite des objectifs à des fins de conservation. Nos membres ont exprimé des préoccupations sérieuses quant à la quantité de poissons allouée à notre nation au cours des dernières années. Nous souhaitons discuter d'une augmentation considérable de cette allocation afin qu'elle puisse mieux répondre aux besoins alimentaires, sociaux et rituels de nos membres. Nous avons remarqué que l'allocation par habitant que nous avons reçue dans les dernières années a été beaucoup moins élevée que celle qui a été accordée aux autres Premières Nations de notre région. Nous

estimons que l'augmentation de notre allocation devrait être rapidement disponible.

[17] En décembre 2011, les fonctionnaires du MPO et les membres de la nation Squamish se sont rencontrés pour discuter de cette demande.

[18] À la suite de cette rencontre, la nation Squamish a limité sa demande d'augmentation de prises de saumon sockeye, de 20 000 à 70 000 poissons. Le 27 janvier 2012, elle a écrit ce qui suit au MPO :

[TRADUCTION] [...] la nation Squamish reçoit une allocation à des fins alimentaires, sociales et rituelles, par habitant, beaucoup moins élevée que les autres Premières Nations de notre région. Notre allocation à des fins alimentaires, sociales et rituelles n'a pas été augmentée depuis l'allocation initiale, dans les années 1990. Or, notre population et nos besoins ont augmenté de façon importante. À l'heure actuelle, les membres de la nation Squamish reçoivent environ cinq (5) poissons par personne à des fins alimentaires, sociales et rituelles, ce qui ne répond pas aux besoins de notre collectivité. Après un examen plus approfondi, nous avons découvert que les autres Premières Nations de notre région reçoivent jusqu'à 48 poissons par personne à des fins alimentaires, sociales et rituelles. De nombreux membres de la nation Squamish dépendent des poissons pêchés à des fins alimentaires, sociales et rituelles pour subvenir à leurs besoins tout au long de l'année, et l'allocation de cinq poissons par personne ne permet pas de répondre à leurs besoins. Vous savez probablement qu'une grande partie des Premières Nations au Canada vit sous le seuil de la pauvreté, et les membres de la nation Squamish en font partie. Par conséquent, nous demandons à ce que l'allocation à des fins alimentaires, sociales et rituelles accordée à la nation Squamish soit augmentée de 20 poissons par personne, ce qui, en fonction de notre population, équivaut à 70 000 saumons sockeye aux termes de notre entente de pêche globale.



[19] La rivière Fraser abrite plusieurs espèces de saumon auxquelles a accès la nation Squamish, y compris le saumon sockeye, rose, coho, chinook et kéta. La nation Squamish demande une augmentation de son allocation uniquement pour le saumon sockeye.

[20] Dans la période qui a suivi, la nation Squamish et les fonctionnaires du MPO se sont rencontrés à plusieurs reprises et ont échangé des lettres. Au cours de ces échanges, la nation Squamish a réitéré son droit ancestral sur le saumon sockeye en soulignant son importance historique pour la collectivité.

[21] Pour sa part, le MPO a dressé la liste des renseignements dont elle avait besoin pour traiter la demande d'augmentation de l'allocation à des fins alimentaires, sociales et rituelles, et a expliqué les politiques et les lignes directrices applicables. En octobre 2013, le MPO a demandé des renseignements fiables sur les prises issues de la pêche de toutes les espèces par la nation Squamish ainsi que sur la façon dont elle estimait les ressources nécessaires à sa collectivité, à des fins alimentaires, sociales et rituelles.

[22] Le 18 décembre 2013, la nation Squamish a répondu au MPO en lui remettant des renseignements partiels sur les prises ainsi que des données historiques quant à sa revendication du droit de pêcher le saumon sockeye dans la rivière Fraser.

[23] Le 7 avril 2014, le MPO a informé la nation Squamish qu'il consultait d'autres groupes autochtones qui disposaient également d'allocations de pêche au saumon sockeye dans la rivière Fraser à des fins alimentaires, sociales et rituelles.

III. Décision faisant l'objet du contrôle

[24] Le 8 mai 2014, la DGR, agissant au nom du ministre, a rendu sa décision en réponse à la demande d'augmentation de l'allocation de saumon sockeye présentée par la nation Squamish. Il est précisé dans la décision que le MOP a tenu compte de [TRADUCTION] « facteurs tels que les besoins de la collectivité à des fins alimentaires, sociales et rituelles, les niveaux récents de prises, les préférences de votre collectivité, la disponibilité des espèces dans votre zone de pêche, y compris les rivières Squamish et Capilano, le milieu marin, ainsi que les répercussions pour les autres Premières Nations ».

[25] Le MPO a autorisé une augmentation des allocations à 30 000 saumons sockeye par rapport aux 20 000 prises autorisées antérieurement pour la période de 2014 et au-delà. Le MPO a également autorisé une augmentation des allocations de saumon rose et kéta, tandis que les allocations de saumon chinook et coho sont demeurées inchangées. L'accès de la nation Squamish au crabe et à la crevette n'a pas été modifié.

[26] Dans la décision, l'on note la demande élevée pour le saumon sockeye et le fait que plus de 100 Premières Nations détiennent des permis de pêche au saumon sockeye dans la rivière Fraser à des fins alimentaires, sociales et rituelles. Le MPO fait également remarquer qu'il a reçu de nombreuses demandes d'augmentation des allocations de saumon. Or, l'insuffisance des ressources en saumon sockeye rend impossible d'autoriser même les allocations actuelles à des fins alimentaires, sociales et rituelles.

[27] Dans la décision, il est mentionné que l'objectif était de parvenir à un équilibre entre [TRADUCTION] « les intérêts de la nation Squamish dans le saumon sockeye de la rivière Fraser et les allocations à des fins alimentaires, sociales et rituelles accordées à d'autres groupes dont un grand nombre d'entre eux n'ont accès qu'au saumon de la rivière Fraser. La décision tient également compte de l'ensemble des contraintes quant aux prises ». L'augmentation des allocations visant d'autres possibilités de pêche au saumon pour la nation Squamish avait pour but d'aider à atteindre cet équilibre.

#### IV. Question préliminaire : Requêtes en radiation de preuve

[28] Pour appuyer sa demande, la nation Squamish a produit les affidavits suivants :

- affidavit ou déclaration solennelle de Christopher Lewis en date du 25 janvier 2017;
- affidavit ou déclaration solennelle de Raquel Handel en date du 25 janvier 2017.

[29] La demanderesse a produit les affidavits suivants :

- affidavit de Jennifer Nener souscrit le 30 mars 2017;
- affidavit de Rebecca Liang assermentée le 30 mars 2017.

[30] La nation Squamish et le défendeur ont déposé des requêtes visant à radier divers paragraphes et diverses pièces jointes aux affidavits de l'autre partie au motif que les paragraphes contestés et les pièces contenaient du oui-dire ou de l'information dont le décideur n'avait pas été saisi.

[31] Comme le dossier certifié du tribunal est peu étoffé, il semble, à première vue, que la requête en radiation de divers paragraphes et de diverses pièces est raisonnable, puisque le décideur ne disposait vraisemblablement pas de la plupart des renseignements produits par les parties en l'espèce.

[32] La jurisprudence qui se rapporte à ces requêtes est établie dans l'arrêt *Association des universités et collèges du Canada c Canadian Copyright Licensing Agency [Access Copyright]*, 2012 CAF 22. La Cour d'appel fédérale a souligné que les documents produits en preuve devant la Cour, dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, doivent être les mêmes que ceux dont disposait le décideur, sous réserve de certaines exceptions.

[33] L'exception applicable aux deux requêtes en l'espèce est celle relative aux informations générales : « [...] un affidavit qui contient des informations générales qui sont susceptibles d'aider la Cour à comprendre les questions qui se rapportent au contrôle judiciaire » (*Access Copyright*, au paragraphe 20).

[34] Malgré le dossier restreint dont nous disposons, je suis d'avis que cet élément de preuve est recevable puisqu'il est visé par l'exception relative aux « informations générales ». Compte tenu de la relation entre ces parties, de la nature complexe de la gestion des pêches et des droits constitutionnels invoqués par la nation Squamish, j'estime que, dans ce contexte, il y a lieu d'examiner l'information fournie par les deux parties.

[35] Cependant, comme une grande partie de cette information ne se rapporte pas directement aux questions fondamentales soulevées par les parties dans le présent contrôle judiciaire, je leur ai accordé peu de poids.

V. Questions en litige

[36] La nation Squamish soulève diverses questions que j'ai formulées de la manière suivante :

- A. Quelle est la norme de contrôle applicable?
- B. L'obligation de consulter a-t-elle été violée?
- C. La décision est-elle raisonnable?
- D. Y a-t-il eu manquement à l'équité procédurale?

VI. Discussion

A. *Quelle est la norme de contrôle applicable?*

[37] La norme de contrôle applicable doit être examinée en fonction des diverses questions soulevées par la nation Squamish relativement à la décision attaquée, à savoir : (i) l'obligation de consulter; (ii) le caractère raisonnable de l'exercice discrétionnaire de la DGR; (iii) l'équité du processus.

- 1) L'obligation de consulter

[38] Dans l'arrêt *Nation Haïda c Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73, aux paragraphes 61 à 63 [*Haïda*], la Cour suprême du Canada a conclu que l'existence et l'étendue de l'obligation de consulter ou d'accommoder sont des questions de droit pouvant généralement faire l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision correcte, bien que, selon les circonstances, il convienne de faire preuve de déférence à l'égard des conclusions de fait du premier décideur (voir les arrêts *Beckman c Première nation de Little Salmon/Carmacks*, 2010 CSC 53, au paragraphe 48 [*Beckman*]) et *Première Nation des Ahousaht c Canada (Pêches et Océans)*, 2008 CAF 212, au paragraphe 34 [*Ahousaht*]).

[39] La détermination de l'existence de l'obligation de consulter eu égard aux faits dépend de la naissance de cette obligation. En l'espèce, la question de savoir si l'obligation de consulter a pris naissance est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte (*Ahousaht*, aux paragraphes 34 et 35).

[40] Dans l'arrêt *Haïda*, aux paragraphes 61 et 62, la Cour suprême a confirmé que si l'obligation de consulter a pris naissance, la question de savoir si le processus de consultation du MPO a satisfait à cette obligation est susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable.

## 2) L'exercice du pouvoir discrétionnaire

[41] Sur cette question, les parties conviennent que le contrôle de la décision relève de la norme de la décision raisonnable. Toutefois, en l'espèce, les parties ne s'entendent pas sur les exigences du caractère raisonnable.

[42] Il n'est pas nécessaire d'effectuer une analyse relative à la norme de contrôle lorsqu'un précédent la règle de manière adéquate (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 57 [*Dunsmuir*]).

[43] En l'occurrence, les tribunaux ont réglé de manière satisfaisante la norme de contrôle qui s'applique aux questions concernant les questions relatives au pouvoir discrétionnaire. Dans l'arrêt *Maple Lodge Farms c Gouvernement du Canada*, [1982] 2 RCS 2, aux pages 5 et 6 [*Maple Lodge*], la Cour suprême a conclu qu'un tribunal ne peut empiéter sur le fond d'une décision discrétionnaire que si cette décision a été rendue de mauvaise foi, qu'elle n'a pas été rendue conformément aux principes de justice naturelle ou qu'elle est fondée sur des éléments non pertinents ou extrinsèques.

[44] En droit, les facteurs dégagés dans l'arrêt *Maple Lodge* sont protégés relativement à la norme de la décision raisonnable définie dans l'arrêt *Dunsmuir*, de sorte que toute violation de ces facteurs rendra la décision déraisonnable dans ce contexte (*Catalyst Paper Corp. c North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, aux paragraphes 18 à 24; *Malcolm c Canada (Pêches et Océans)*, 2014 CAF 130, aux paragraphes 31 à 35 [*Malcolm CAF*]).

[45] Le processus de délivrance de permis est distinct des lois et des politiques qui confèrent au ministre le pouvoir de fixer les allocations à des fins alimentaires, sociales et rituelles (*Association des crevettiers acadiens du Golfe Inc. c Canada (Procureur général)*, 2011 CF 305, au paragraphe 29). Ensemble, les politiques et le processus de délivrance de permis créent un domaine de réglementation spécialisé et complexe (*Carpenter Fishing Corp c Canada*, [1998] 2

CF 548 (CA) [*Carpenter*]; *Malcolm c Canada (Pêches et Océans)*, 2013 CF 363, au paragraphe 49 [*Malcolm CF*], conf. par *Malcolm CAF*. Par conséquent, la Cour fédérale a tenu les propos suivants dans la décision *Carpenter* :

La mise en œuvre d'une politique en matière de quotas (par opposition à la délivrance d'un permis particulier) est une décision discrétionnaire qui tient de la mesure législative ou stratégique [...]. Ces lignes directrices discrétionnaires ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire, à moins qu'elles ne soient entachées de l'un[e] des trois [exceptions] mentionné[s] par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Maple Lodge Farms Ltd. c Gouvernement du Canada*, à savoir la mauvaise foi, le non-respect des principes de justice naturelle et la prise en compte de considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi.

[46] Les tribunaux ont donc fait preuve d'un degré élevé de retenue à l'égard des décisions discrétionnaires, telles que celle contestée en l'espèce. La décision d'augmenter les allocations relève d'une politique en matière de pêche, comme il a été décrit dans la décision *Carpenter*. En l'espèce, le MPO doit tenir compte de plusieurs facteurs concurrents pour déterminer les augmentations, y compris les intérêts des autres groupes autochtones, l'objectif législatif légitime en matière de conservation et les besoins de la nation Squamish.

[47] La décision d'augmenter une allocation, bien que faisant partie du processus de délivrance de permis, fait également intervenir des facteurs qui ont une incidence sur d'autres Premières Nations. Il s'agit donc d'une décision fondée sur une politique qui s'appuie sur les pouvoirs de réglementation ministériels élargis prévus à l'article 4 de la Loi sur le MPO, plutôt que sur une simple décision visant un permis.



[48] Par conséquent, en l'espèce, la Cour appliquera la norme très déférente de la décision raisonnable à l'exercice du pouvoir discrétionnaire ministériel (*Malcolm CAF*, au paragraphe 35; *Mainville c Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 196 [*Mainville*]; *Canada (Procureur général) c Arsenault*, 2009 CAF 300, aux paragraphes 38 à 42).

3) L'équité procédurale

[49] Généralement, les tribunaux appliquent la norme de la décision correcte aux questions d'équité procédurale (*Établissement de Mission c Khela*, 2014 CSC 24, au paragraphe 79).

[50] La Cour d'appel fédérale a souligné récemment que l'on ne pouvait pas établir avec certitude la norme de contrôle applicable aux questions d'équité procédurale (*Vavilov c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CAF 132, au paragraphe 13). Autrement dit, il n'est pas bien établi que la norme de la décision correcte s'applique aux questions d'équité procédurale.

[51] Cependant, pour les motifs exposés ci-après, j'estime qu'il n'y a eu aucun manquement à l'équité procédurale en l'espèce, que l'évaluation repose sur la norme de la décision correcte ou sur celle de la décision raisonnable.

B. *L'obligation de consulter a-t-elle été violée?*

1) Le MPO devait-il tenir compte des droits ancestraux?

[52] La nation Squamish soutient que le MPO n'a pas tenu compte de ses droits ancestraux revendiqués, mais non encore établis ou prouvés, sur le saumon sockeye. Se fondant sur

l'arrêt *Haïda*, elle soutient que la nature des droits qu'elle revendique (sur le saumon sockeye) est un élément essentiel au respect de l'obligation de consulter du MPO. Elle affirme que le MPO était tenu d'effectuer une analyse de la [TRADUCTION] « solidité de la réclamation » et de l'accommoder en conséquence. La nation Squamish soutient que le MPO a manqué à ses deux obligations, soit celle de consulter et celle de trouver des accommodements.

[53] Le MPO fait valoir qu'aux termes des ententes de pêche globale, elle ne détermine pas l'existence ou la portée des droits ancestraux. Cela est renforcé par le libellé utilisé dans ces ententes et les permis communautaires, dans lesquels il est mentionné expressément que ces documents n'établissent pas l'existence des droits ancestraux. Le MPO fait également valoir que le contrôle judiciaire n'est pas l'instance appropriée pour examiner les revendications des droits ancestraux de la nation Squamish.

[54] Le contrôle judiciaire ne peut constituer une tribune permettant d'établir l'existence de droits ancestraux. De telles revendications nécessitent de nombreux éléments de preuve afin de satisfaire aux critères juridiques précis abordés dans le cadre d'un procès complet : *R c Van Der Peet*, [1996] 2 RCS 507; *Delgamuukw c Colombie-Britannique*, [1997] 3 RCS 1010, aux paragraphes 109 et 143; *Mitchell c M.R.N.*, 2001 CSC 33, au paragraphe 26; *Nation Tsilhqot'in c Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44, au paragraphe 26; *Première Nation de Prophet c Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 15, aux paragraphes 74 et 78 [*Prophet River*].

[55] Malgré cela, *tous* les décideurs administratifs doivent agir conformément à la loi et exercer leur pouvoir discrétionnaire en conformité avec la Constitution et la primauté du droit

(*Roncarelli c Duplessis*, [1959] RCS 121; *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, au paragraphe 53).

[56] Pour s'assurer de la conformité avec la Constitution dans le contexte des droits ancestraux, la demande de contrôle judiciaire peut tenir compte de « la dimension constitutionnelle des droits invoqués par la première nation », car « [l]e droit administratif est suffisamment souple pour que le tribunal accorde l'importance voulue aux intérêts constitutionnels [des Autochtones] » (*Beckman*, au paragraphe 47).

[57] Par conséquent, en l'espèce, le MPO, à titre de décideur administratif, doit respecter les limites fixées par la Constitution lorsqu'elles sont en cause. Dans le processus décisionnel portant sur les droits ancestraux, la Cour suprême a confirmé, dans l'arrêt *Beckman*, que ces limites sont imposées par l'obligation de consulter :

[45] [...] Toutefois, comme l'a précisé le Juge en chef Lamer dans *R. c Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507, « les droits ancestraux existent dans les limites du système juridique canadien » (par. 49). Les décideurs administratifs doivent couramment confiner leurs décisions dans les limites constitutionnelles : *Slaight Communications Inc. c Davidson*, 1989 CanLII 92 (CSC), [1989] 1 R.C.S. 1038; *Little Sisters Book and Art Emporium c Canada (Ministre de la Justice)*, 2000 CSC 69, [2000] 2 R.C.S. 1120; *Suresh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, et *Multani c Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 CSC 6, [2006] 1 R.C.S. 256. *En l'espèce, les limites constitutionnelles incluent l'honneur de la Couronne et le principe de l'obligation de consulter qui l'appuie.* (J'ai ajouté les italiques.)

[58] Ces principes ont été confirmés par la Cour suprême dans l'arrêt *Clyde River (Hameau) c Petroleum Geo-Services Inc.*, 2017 CSC 40, au paragraphe 24 [*Clyde River*], soulignant que le contrôle judiciaire peut offrir un cadre permettant d'évaluer l'obligation de consulter :

[...] toute décision touchant des droits ancestraux ou issus de traités prise sur la base d'une consultation inadéquate ne respectera pas l'obligation de consulter, laquelle est un impératif constitutionnel. En cas de contestation, la décision devrait être annulée à l'issue d'un contrôle judiciaire.

[59] De la même manière, dans l'arrêt *Prophet River*, au paragraphe 73, la Cour d'appel fédérale a confirmé que l'obligation de consulter était la doctrine imposant des limites aux décideurs administratifs dans le cadre de l'examen des droits ancestraux revendiqués. Au même moment, la Cour a également confirmé que le contrôle judiciaire ne pouvait constituer le forum approprié pour statuer sur des droits ancestraux substantiels.

[60] Il en est ainsi parce que l'obligation de consulter traite de la revendication de droits non établis ou non prouvés, et précède la revendication complète des droits ancestraux, qui sera abordée au procès (*Haïda*, aux paragraphes 31 à 38).

[61] Toutefois, tous les contextes ne donnent pas naissance à l'obligation de consulter. La question de savoir si l'obligation de consulter impose des limites constitutionnelles dépend de l'existence et du déclenchement de cette obligation, eu égard aux faits (*Ahousaht*, aux paragraphes 34 et 35).

[62] Par conséquent, dans ces circonstances, si l'obligation de consulter avait été déclenchée, le MPO devait respecter les limites constitutionnelles imposées par cette obligation. Les actes du

ministre à cet égard sont susceptibles de contrôle au moyen d'une demande de contrôle judiciaire.

[63] Le respect des limites constitutionnelles n'exige cependant pas du décideur qu'il se prononce sur l'existence des droits ancestraux. L'obligation de consulter n'exige pas non plus du décideur qu'il *détermine* l'existence des droits revendiqués. Elle exige plutôt du décideur qu'il *tienne compte* des droits revendiqués, en attendant que ces droits soient pleinement déterminés par une autre instance (*Haïda*, aux paragraphes 25 et 27).

[64] Il existe donc une distinction entre l'examen des droits et la détermination des droits. Les décideurs administratifs ne peuvent pas *déterminer* l'existence de droits ancestraux, mais ils peuvent en *tenir compte* lorsque l'obligation de consulter est déclenchée. Bien que le défendeur soutienne que le MPO [TRADUCTION] « ne se prononce pas sur les droits », en droit constitutionnel, lorsque l'obligation de consulter est déclenchée, le MPO est lié par cette obligation.

[65] En l'espèce, si l'obligation de consulter a pris naissance, je conclus que le MPO était tenu d'examiner les droits revendiqués de bonne foi par la nation Squamish.

2) L'obligation de consulter a-t-elle pris naissance?

[66] La question de savoir si l'obligation de consulter a pris naissance est examinée à la lumière des faits. Dans l'arrêt *Rio Tinto Alcan Inc. c Conseil tribal Carrier Sekani*, 2010 CSC

43, au paragraphe 31 [*Rio Tinto*], la Cour suprême a dégagé les critères suivants permettant d'établir le moment où l'obligation de consulter a pris naissance :

- a. la connaissance par la Couronne, réelle ou imputée, de l'existence possible d'une revendication autochtone ou d'un droit ancestral;
- b. la mesure envisagée de la Couronne;
- c. la possibilité que cette mesure ait un effet préjudiciable sur une revendication autochtone ou un droit ancestral.

[67] En l'espèce, le MPO connaissait l'existence des droits revendiqués par la nation Squamish et la Couronne envisageait de prendre une mesure en délivrant des permis. Par conséquent, je conclus que la nation Squamish peut établir les deux premiers critères énoncés dans l'arrêt *Rio Tinto*.

[68] La difficulté réside dans le troisième critère de l'arrêt *Rio Tinto*. En examinant le critère de l'« effet préjudiciable », au paragraphe 46 de l'arrêt *Rio Tinto*, la Cour suprême souligne que les répercussions hypothétiques ne suffisent pas. Il doit exister un lien de causalité entre la mesure ou la décision envisagée par le gouvernement et la possibilité d'un effet préjudiciable sur les revendications autochtones ou les droits ancestraux crédibles.

[69] De plus, les tribunaux ont conclu que l'effet préjudiciable sur une « revendication crédible » doit être étayé par la preuve (*Première nation de Ojibway de Brokenhead c Canada (Procureur général)*, 2008 CF 735, au paragraphe 34).

[70] En appliquant cette règle, je ne peux conclure que la nation Squamish a établi, au moyen d'une preuve crédible, que la conduite du MPO aura un « effet préjudiciable » sur la *revendication* de son droit de pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles (le saumon sockeye plus précisément) dans la rivière Fraser. En fait, la nation Squamish exerce le droit qu'elle revendique de pêcher le saumon sockeye au moyen de son allocation à des fins alimentaires, sociales et rituelles. Il lui est donc difficile de faire valoir que la décision faisant l'objet du présent contrôle a un effet préjudiciable sur le droit qu'elle revendique.

[71] La nation Squamish a décrit le droit qu'elle revendique comme étant celui de *pêcher le saumon sockeye dans la rivière Fraser à des fins alimentaires, sociales et rituelles*. Il ne s'agit pas de la revendication d'un droit ancestral concernant la prise de plus de 70 000 saumons sockeye. En fait, dans l'arrêt *R. c Sappier; R. c Gray*, 2006 CSC 54, au paragraphe 21 [*Sappier*], la Cour suprême a conclu que le droit ancestral « [...] ne peut être considéré comme le droit à une ressource en particulier [...] » comme, en l'espèce, une quantité donnée de saumon sockeye.

[72] Par conséquent, la nation Squamish devait présenter des éléments de preuve étayant sa prétention voulant que le fait qu'elle ne puisse pas pêcher 70 000 saumons sockeye, par rapport aux 30 000 alloués, a un effet préjudiciable sur le droit qu'elle revendique à la pêche au saumon sockeye à des fins alimentaires, sociales et rituelles,

[73] ce qu'elle n'a pas fait. Bien que ces éléments de preuve aient démontré l'importance du saumon sockeye dans sa culture, la nation Squamish n'a pas établi de lien de causalité entre

l'allocation et la façon dont cette dernière aurait un effet préjudiciable sur sa capacité de pêcher le saumon sockeye dans la rivière Fraser à des fins alimentaires, sociales et rituelles.

[74] La nation Squamish a de plus omis de démontrer au moyen d'éléments de preuve en quoi l'allocation existante à des fins alimentaires, sociales et rituelles ne permettait pas de répondre à ses besoins, ayant ainsi une incidence sur le droit revendiqué. Bien qu'elle s'appuie sur une lettre dans laquelle il est mentionné que [TRADUCTION] « Comme chaque membre reçoit seulement cinq saumons sockeye ou moins, il n'y en a pas suffisamment pour que notre collectivité puisse les conserver à des fins sociales et rituelles ». Or, aucun élément de preuve n'a été présenté pour étayer cette allégation. À l'exception d'une préférence exprimée pour le saumon sockeye, la nation Squamish n'a pas expliqué pourquoi les autres espèces de poissons ne permettaient pas de répondre aux besoins alimentaires de la collectivité.

[75] La nation Squamish a eu la possibilité de produire des éléments de preuve sur le lien entre le droit qu'elle revendique et l'incidence de l'allocation sur ce droit. Dans sa lettre du 16 octobre 2013, le MPO a demandé à la nation Squamish de lui fournir des [TRADUCTION] « renseignements sur la méthode utilisée pour estimer les besoins de la collectivité en saumon et en d'autres espèces à des fins alimentaires, sociales et rituelles ». Ces renseignements étaient nécessaires pour démontrer que les allocations accordées par le MPO avaient un effet préjudiciable sur le droit ancestral général revendiqué par la nation Squamish de pêcher le saumon sockeye dans la rivière Fraser.



[76] Bien que l'obligation de consulter puisse être vite déclenchée (*Première nation crie Mikisew c Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2005 CSC 69, au paragraphe 34), la jurisprudence commande que le droit revendiqué soit étayé par des éléments de preuve pour déclencher l'obligation de consulter. Compte tenu de l'absence d'éléments de preuve relativement à l'effet préjudiciable de l'allocation à des fins alimentaires, sociales et rituelles accordée par le MPO sur le droit revendiqué par la nation Squamish, je conclus que l'obligation de consulter n'avait pas été déclenchée en l'espèce.

[77] Par conséquent, le MPO n'avait pas l'obligation d'examiner la question des droits ancestraux revendiqués selon un paradigme plus étendu de l'obligation de consulter, et la décision de la DGR respectait les limites constitutionnelles de son pouvoir discrétionnaire.

[78] Néanmoins, si l'obligation de consulter avait été déclenchée en l'espèce, je conclus, au vu des faits de l'espèce, que l'obligation se trouvait à l'extrémité inférieure du continuum (*Nation Gitxaala c Canada*, 2016 CAF 187, aux paragraphes 173 et 174 [*Gitxaala*]). L'étendue ou la teneur de l'obligation de consulter est tributaire des faits, et l'ampleur de la consultation requise est proportionnelle à la solidité de la revendication et à la gravité de son effet préjudiciable possible sur le droit concerné (*Clyde River*, au paragraphe 20; *Gitxaala*, au paragraphe 173). Comme je l'ai mentionné précédemment, la nation Squamish n'a pas présenté suffisamment d'éléments de preuve de l'effet préjudiciable sur le droit qu'elle revendique. Autrement dit, la nation Squamish n'a pas pu démontrer l'existence d'un lien solide entre l'allocation et le droit de pêche au saumon sockeye sur la rivière Fraser qu'elle revendique.

[79] D'après les éléments de preuve dont je suis saisie, j'estime que l'obligation de consulter a été respectée dans les circonstances, puisque le défendeur n'était tenu que « d'aviser les intéressés des mesures envisagées, de communiquer les renseignements pertinents et de discuter des questions soulevées par suite de l'avis » (*Gitxaala*, au paragraphe 174; *Haïda*, au paragraphe 44). Ce critère est respecté en l'espèce.

[80] En parvenant à cette conclusion, je me fonde plus précisément sur l'affidavit de M<sup>me</sup> Nener, aux paragraphes 30 à 81, dans lesquels elle mentionne la consultation qui a eu lieu entre les parties, que je résume ainsi :

- une réunion tenue le 13 décembre 2011 au cours de laquelle le MPO a demandé des renseignements à la nation Squamish sur sa demande d'allocation;
- les lettres du 27 janvier et du 18 avril 2012 dans lesquelles la nation Squamish a réitéré ses demandes d'augmentation de prises à des fins alimentaires, sociales et rituelles;
- la lettre du MPO datée du 27 avril 2012 décrivant les renseignements et les facteurs qu'il examinerait dans le cadre de la demande d'allocation;
- la lettre du MPO datée du 25 janvier 2013 réitérant les considérations concurrentes qui interviennent dans l'attribution de l'allocation demandée par la nation Squamish, soit la nécessité de tenir compte des diverses politiques concernées, le chevauchement des revendications relatives à la pêche autochtone ainsi que d'autres problèmes qui se posent à ce chapitre;
- la lettre du MPO datée du 17 mai 2013 accusant réception des renseignements reçus de la nation Squamish dans le cadre du processus de consultation;

- la lettre du MPO datée du 16 octobre 2013 affirmant clairement que, pour traiter la demande de la nation Squamish, il devait obtenir des renseignements fiables sur les prises issues de toutes les pêches et sur toutes les espèces pêchées, les plans d'accommodement en cas de demande de modification de l'allocation à des fins alimentaires, sociales et rituelles ainsi que des renseignements sur la méthode au moyen de laquelle la nation de Squamish estime les besoins de la collectivité à des fins alimentaires, sociales et rituelles;
- la lettre du 18 décembre 2013 de la nation Squamish dans laquelle cette dernière fournit des renseignements partiels sur les prises et jette les bases historiques du droit de pêche qu'elle revendique dans la rivière Fraser;
- la lettre du MPO datée du 7 avril 2014 dans laquelle il répond aux préoccupations soulevées par la nation Squamish quant au traitement de sa demande d'augmentation de l'allocation, et l'informe du début du processus de consultation avec les autres Premières Nations qui reçoivent des allocations de saumon sockeye à des fins alimentaires, sociales et rituelles, sur la rivière Fraser.

[81] Ces communications démontrent que le MPO a consulté la nation Squamish, et que cette dernière a eu plusieurs occasions de présenter des éléments pour étayer sa revendication. Elles démontrent également que le MPO a informé la nation Squamish des renseignements dont il avait besoin pour examiner sa demande. Je conclus également que le MPO a tenu la nation Squamish au courant pendant tout le déroulement du processus.

[82] Par conséquent, je conclus que, si l'obligation de consulter avait pris naissance en l'espèce, le MPO, par ses consultations et sa collecte de renseignements, aurait satisfait à son obligation.

[83] J'examinerai maintenant le caractère raisonnable de la décision faisant l'objet du contrôle.

C. *La décision est-elle raisonnable?*

[84] La nation Squamish soulève trois arguments principaux quant au caractère raisonnable de la décision.

[85] D'abord, elle soutient que la DGR n'a pas tenu compte d'un facteur pertinent du Cadre d'accès, à savoir la parité et la comparaison avec d'autres groupes autochtones. Tout au long du processus, la nation Squamish a comparé, de façon répétée, ses allocations à des fins alimentaires, sociales et rituelles avec celles des autres groupes autochtones. Selon elle, dans sa décision, la DGR n'explique pas pourquoi les autres groupes autochtones, moins peuplés, disposent d'allocations plus généreuses de saumon sockeye. Elle soutient que le MPO n'a pas appliqué le critère de la parité mentionné dans le Cadre d'accès.

[86] Deuxièmement, elle affirme que la DGR n'a pas tenu compte de sa préférence historique et rituelle pour le saumon sockeye. Cette affirmation est liée au droit qu'elle revendique sur le saumon sockeye et qui a déjà fait l'objet d'une analyse.

[87] Enfin, la nation Squamish soutient qu'en fonction du nombre de ses membres, l'allocation de saumon sockeye à des fins alimentaires, sociales et rituelles ne peut pas répondre aux besoins alimentaires de sa collectivité.

[88] Le caractère raisonnable de la décision de la DGR fera l'objet d'une analyse en regard de ces arguments.

1) Parité et comparaison

[89] En l'espèce, la DGR a examiné la parité et comparé l'allocation à celles des autres groupes autochtones. Eu égard au degré élevé de déférence que commande la jurisprudence en matière de raisonabilité, aucun motif ne justifie l'intervention de la Cour.

[90] La politique sous-jacente pertinente est le Cadre d'accès qui décrit le pouvoir discrétionnaire du ministre lorsqu'il autorise l'augmentation d'une allocation. La version de 2006 des feuilles de travail selon le Cadre d'accès comprend, comme le souligne la nation Squamish, des critères et des indicateurs en matière de parité et de comparaison avec d'autres groupes de la région, par habitant.

[91] Les critères et les indicateurs du MPO faisaient l'objet d'un réexamen au moment où la demande de la nation Squamish était examinée. Jennifer Nener en fait mention au paragraphe 108 de son affidavit. Dans la partie 2 du Cadre d'accès, il est indiqué que les renseignements à l'égard de chacun des critères pertinents varieront selon les circonstances et la demande faisant l'objet d'un examen.

[92] Les critères pris en compte dans l'examen de la présente décision comprenaient notamment :

- les besoins de la collectivité de la Première Nation : besoins alimentaires, renseignements sur les prises, allocations actuelles pour toutes les espèces et disponibilité des espèces locales;
- les préoccupations en matière de conservation;
- les autres objectifs législatifs valides : santé, sécurité, droits ancestraux possibles ou établis d'autres Premières Nations, effets préjudiciables possibles sur l'accès des autres Premières Nations;
- la capacité de gestion : surveillance des pêcheries, plans de gestion, etc.

[93] En l'espèce, la parité avec d'autres groupes autochtones, par habitant, n'a pas été expressément examinée dans la décision. La décision et le dossier démontrent toutefois que le critère de la comparaison a été pris en compte dans l'analyse. Le MPO souligne qu'étant donné la demande importante pour le saumon sockeye et le faible approvisionnement, il a [TRADUCTION] « travaillé pour en arriver à une décision qui met en équilibre les intérêts de la nation Squamish dans le saumon sockeye de la rivière Fraser et les allocations à des fins alimentaires, sociales et rituelles accordées à d'autres groupes, parmi lesquels de nombreux membres ne peuvent avoir accès qu'au saumon de la rivière Fraser, et a également tenu compte des contraintes générales relatives aux prises ». Par conséquent, les besoins exprimés par la collectivité de la nation Squamish ainsi que ceux des autres groupes autochtones ont été pris en compte dans la décision d'accorder une augmentation de 10 000 saumons sockeye à la nation Squamish.

[94] Cette analyse est raisonnable lorsqu'elle est évaluée à la lumière du dossier (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador* (Conseil du Trésor), 2011 CSC 62, aux paragraphes 14 et 15). Le dossier et la décision démontrent que le saumon sockeye est une ressource recherchée, et que plus de 100 groupes autochtones reçoivent les allocations de saumon sockeye. L'allocation accordée à la nation Squamish est parfois supérieure, parfois inférieure à celles accordées à ces autres groupes. De plus, la DRG devait également tenir compte du fait que certains groupes autochtones disposaient d'un accès limité à d'autres espèces que le saumon sockeye. En l'espèce, la nation Squamish a accès à plusieurs espèces de poissons.

[95] La nation Squamish soutient que la DGR n'a pas analysé la façon dont les revendications rivales des autres groupes influent sur son allocation à des fins alimentaires, sociales et rituelles. La DGR a toutefois essentiellement rendu une décision de politique qui doit tenir compte de plusieurs intérêts opposés dans le cadre complexe de la gestion des pêches. À cet égard, la DGR a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable en tenant bien compte des intérêts opposés, y compris les revendications des autres groupes autochtones (*Kimoto c Canada* (*Procureur général*), 2011 CAF 291, au paragraphe 13).

[96] Il importe de souligner que, nulle part dans le cadre législatif ou stratégique, une analyse numérique ou comparative par habitant est prévue, comme la nation Squamish le laisse entendre. Il s'agit tout au plus d'un facteur à prendre en compte. Or, ce n'est pas le seul facteur ou le facteur le plus important à prendre en considération. Le cadre qui sert à guider le pouvoir

discrétionnaire du ministre indique que les critères et les indicateurs de chaque décision relative à l'augmentation d'une allocation seront souples, eu égard des circonstances.

[97] Cela est compatible avec la vaste étendue du pouvoir discrétionnaire du ministre qui lui est conféré par la Loi sur le MPO. Le ministre ne peut pas exercer son pouvoir discrétionnaire en ne tenant compte que d'une analyse par habitant, même si une telle analyse était prescrite par les politiques applicables. Le ministre ne peut pas entraver le pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi en faveur de critères visant à guider, et non à régir son pouvoir discrétionnaire (*Thamotharem c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 198, au paragraphe 62). Le ministre doit tenir compte de tous les critères pertinents qui découlent des faits d'une demande précise.

[98] Ce faisant, les conclusions tirées par la DGR, et par extension, le ministre, doivent faire l'objet d'une grande retenue quant au traitement des enjeux concurrents dans le domaine de la gestion des pêches. En fait, la nation Squamish demande à la Cour de modifier la politique sur les augmentations d'allocations afin qu'elle mette l'accent sur une analyse par habitant ou « d'exercer, mais de façon différente, la discrétion qu'a exercée le Ministre en formulant son plan de pêche et en émettant les permis de pêche » (*Mainville*, au paragraphe 4). Il n'appartient pas à notre Cour de le faire.

[99] Le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon raisonnable à l'égard des lois et des politiques applicables, en ne limitant pas son analyse à un seul type de poisson, par habitant,



mais en tenant plutôt compte de tous les types de poissons parmi tous les groupes autochtones, en plus d'autres facteurs.

## 2) Préférences

[100] La nation Squamish soutient que son droit d'accès aux autres espèces de poissons ou de mollusques n'est pas pertinent, parce que, pour des raisons rituelles, alimentaires et historiques, le saumon sockeye est l'espèce de saumon qu'elle préfère.

[101] Elle se fonde sur la décision *R c Jack*, [1995] BCJ n° 2632 (BCCA) [*Jack*] pour appuyer sa thèse selon laquelle le ministre était tenu de donner effet à ses préférences pour une certaine quantité de saumon sockeye. Dans la décision *Jack*, la revendication portait sur le fait que les membres de certains groupes autochtones préféraient le saumon chinook de la rivière Leiner, et que la possibilité de pêcher d'autres espèces de saumon ne respectait pas cette préférence.

Toutefois, la décision *Jack* portait sur l'interdiction de *toute pêche* au saumon chinook dans un lieu précis (*Jack*, au paragraphe 65). La question de l'interdiction de pêcher le saumon sockeye n'est pas en litige en l'espèce. La question soulevée est la *quantité* de saumon sockeye que la nation Squamish peut pêcher dans la rivière Fraser.

[102] La nation Squamish n'a pas démontré en quoi ses besoins à des fins alimentaires, sociales et rituelles ne pouvaient être satisfaits par les allocations existantes. Par conséquent, la préférence de la nation Squamish n'a pas pour effet d'obliger le gouvernement à répondre à cette préférence en lui allouant une quantité précise de saumon sockeye.

[103] En outre, le MPO a raisonnablement tenu compte de la préférence de la nation Squamish pour le saumon sockeye. Cependant, le MPO devait également tenir compte du fait que [TRADUCTION] « pratiquement toutes les Premières Nations ayant accès à la rivière Fraser lui ont mentionné avoir une préférence pour le saumon sockeye de la rivière Fraser, par rapport aux autres espèces de saumon ». Le MPO était préoccupé par cette question, et l'équilibre recherché dans la décision, entre les préférences de tous les groupes autochtones, ne rend pas la décision déraisonnable.

### 3) Besoins de la collectivité

[104] La nation Squamish soutient également qu'il n'y a pas suffisamment de saumon sockeye pour répondre aux besoins alimentaires de la collectivité.

[105] Cet argument repose sur sa thèse voulant que l'allocation doive en être une par habitant. Cependant, comme je l'ai mentionné précédemment, le cadre politique ou législatif applicable ne prévoit pas d'allocations par habitant.

[106] Le MPO affirme que la nation Squamish n'a pas réalisé une [TRADUCTION] « étude des besoins alimentaires de la collectivité ». Ces renseignements auraient pu être pertinents quant à la question de savoir si les besoins alimentaires de la collectivité étaient comblés par toutes les activités de pêche. Or, aucun élément de preuve n'a été soumis à la Cour sur cette question.

[107] La DGR a tenu compte des besoins de la collectivité et de la question de savoir si la nation Squamish avait accès à un nombre raisonnable de possibilités de pêcher à des fins

alimentaires, sociales et rituelles. À cette fin, le MPO a augmenté son allocation de saumon sockeye à 30 000 prises ainsi que les autres possibilités de pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles. Cela démontre que le défendeur, dans sa décision, a tenu compte des besoins de la nation Squamish.

[108] Bien qu'en l'espèce, la nation Squamish ait demandé à la Cour de se concentrer uniquement sur l'allocation de saumon sockeye, cet objectif est trop étroit. En parvenant à sa décision, le MPO a recherché un équilibre entre les droits revendiqués par la nation Squamish, la demande d'augmentation de l'allocation et les revendications rivales des autres groupes autochtones pour les mêmes espèces de poissons et de mollusques. Le défendeur est tenu de prendre en considération les intérêts des autres groupes disposant de droits à des fins alimentaires, sociales et rituelles ainsi que les préoccupations en matière de conservation. Il n'était pas déraisonnable que le défendeur agisse ainsi.

D. *Y a-t-il eu manquement à l'équité procédurale?*

[109] La nation Squamish soutient que le processus décisionnel a contrevenu à ses droits à l'équité procédurale. Elle fait valoir que la DGR n'a pas tenu compte des renseignements pertinents concernant les droits qu'elle revendique et qu'elle n'a pas suivi sa propre politique sur les demandes d'allocation. J'ai déjà abordé ces questions et j'en ai conclu que la DGR a tenu compte des renseignements nécessaires et a rendu une décision raisonnable dans les limites fixées par la Constitution. Ces arguments ne soulèvent aucune question d'équité procédurale.

[110] L'autre prétendu manquement à l'équité procédurale est l'omission du MPO d'aviser la nation de Squamish de ses consultations avec d'autres groupes autochtones.

[111] Les arguments relatifs à l'équité procédurale doivent s'apprécier dans le contexte où ils sont soulevés. En l'espèce, comme le MPO a rendu une décision fondée sur une politique, une norme rigoureuse de justice naturelle ne s'applique pas (*Jada Fishing Co. Ltd. c Canada (Pêches et Océans)*, 2002 CAF 103, paragraphe 16 [*Jada*]).

[112] Compte tenu de la norme d'équité procédurale moins exigeante applicable en l'espèce, il incombe à la nation Squamish d'établir l'existence d'un préjudice ou la possibilité de préjudice (*Jada*, aux paragraphes 16 et 17).

[113] En l'espèce, elle n'a présenté aucun élément de preuve pour démontrer qu'elle avait subi un préjudice découlant du processus de consultation entrepris par le MPO. La nation Squamish savait que sa demande pourrait avoir des répercussions sur les autres groupes autochtones (*Jada*, au paragraphe 17; *Sattar c Canada (Transports)*, 2016 CF 469, au paragraphe 32). En fait, elle a mentionné elle-même qu'elle consulterait directement d'autres groupes autochtones à propos de sa demande. Malgré l'absence d'éléments de preuve au dossier quant aux efforts de la nation Squamish à cet égard, le processus consultatif élargi relativement aux revendications rivales visant une ressource limitée est à la fois raisonnable et la nation Squamish devait s'y attendre. Le fait que les détails de ces consultations n'aient pas été divulgués dans la décision ne constitue pas un manquement à l'équité procédurale.

[114] Dans l'ensemble, je conclus qu'il n'y a eu aucun manquement à l'équité procédurale dans ce processus.

VII. Conclusion et décision

[115] Je rejette la demande de contrôle judiciaire. La DGR a rendu une décision raisonnable de manière équitable sur le plan de la procédure, dans les limites constitutionnelles de son pouvoir discrétionnaire.

[116] Le défendeur a droit aux dépens en conformité avec la colonne III du tableau du tarif B des *Règles des Cours fédérales*.

**JUGEMENT DANS LE DOSSIER T-1399-14**

**LA COUR** rejette la demande de contrôle judiciaire avec dépens en faveur du défendeur en conformité avec la colonne III du tableau du tarif B des *Règles des Cours fédérales*.

« Ann Marie McDonald »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Ce 11<sup>e</sup> jour de mai 2020

Lionbridge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1399-14

**INTITULÉ :** LA BANDE INDIENNE DE SQUAMISH ET  
SYETÁXTN, CHRISTOPHER LEWIS EN SON NOM  
PERSONNEL ET AU NOM DE TOUS LES MEMBRES  
DE LA BANDE INDIENNE DE SQUAMISH c LE  
MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS

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

**DATE DE L'AUDIENCE :** LES 18 ET 19 OCTOBRE 2017

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LA JUGE MCDONALD

**DATE DES MOTIFS :** LE 21 DÉCEMBRE 2017

**COMPARUTIONS :**

Matthew F. Kirchner  
Lisa C. Glowacki  
Meagen Giltrow  
POUR LES DEMANDEURS

Mara Tessier  
Tim Timberg  
POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Ratcliff & Company LLP  
Avocats  
Vancouver (Colombie-  
Britannique)  
POUR LES DEMANDEURS

Procureur général du Canada  
Vancouver (Colombie-  
Britannique)  
POUR LE DÉFENDEUR