

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20110301**

**Dossier : T-905-10**

**Référence : 2011 CF 240**

**[TRADUCTION FRANÇAISE]**

**Ottawa (Ontario), le 1<sup>er</sup> mars 2011**

**En présence de monsieur le juge O'Keefe**

**ENTRE :**

**LA SASKATCHEWAN WATERSHED  
AUTHORITY**

**Demanderesse  
(Intimée dans la  
requête)**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**Défendeur  
(Intimé dans la  
requête)**

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE**

[1] La présente requête est présentée par la ville de St. Brieux, la municipalité rurale de Lake Lenore n° 399, le village de Lake Lenore, St. Brieux Realty Inc., la Lakeview Property Owners Association Ltd., la Lake Lenore Wildlife Federation et le parc régional de St. Brieux (les appelants) conformément à la règle 51 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, et elle vise l'obtention

d'une ordonnance accueillant l'appel de l'ordonnance rendue par le protonotaire Roger Lafrenière le 20 août 2010 et annulant cette dernière ordonnance, ainsi que d'une ordonnance accordant aux appelants le statut d'intervenants conformément à la règle 109 des *Règles des Cours fédérales*. Les appelants ne portent pas l'ordonnance en appel pour être ajoutés comme intimés.

[2] Les appelants ont présenté une requête au protonotaire Lafrenière pour être ajoutés comme intimés dans la demande de contrôle judiciaire déposée par la Saskatchewan Watershed Authority contre le Procureur général du Canada (n° de dossier T-905-10).

[3] La demande de contrôle judiciaire sous-jacente déposée par la Saskatchewan Watershed Authority a remis en question la validité d'un ordre donné par un inspecteur en application du paragraphe 38(6) de la *Loi sur les pêches*, L.R. (1985), ch. F-14. En vertu de l'ordre, la Saskatchewan Watershed Authority et d'autres sont tenus de prendre sans tarder toutes les mesures nécessaires compatibles avec la sécurité et la conservation

du poisson et de son habitat. En d'autres termes, empêcher l'eau saline de se déverser dans le lac Lenore.

### **Bref exposé du contexte factuel**

[4] Le bassin hydrographique du lac est un bassin fermé ne comportant aucun passage naturel permettant à l'eau de s'écouler à l'extérieur du bassin. Au cours des dernières années, les fortes précipitations ont causé des problèmes d'inondation dans le bassin.

[5] Le bassin hydrographique du lac comprend un certain nombre de lacs; certains sont des lacs d'eau saline et d'autres des lacs d'eau douce. L'eau s'écoule naturellement d'un lac à l'autre, selon la quantité de précipitations. Comme l'un des problèmes soulevés dans la requête est l'eau qui se déverse dans le lac Lenore, il convient de souligner que l'un des passages naturels par lequel l'eau s'écoule est situé entre le lac Houghton et le lac Lenore. Il est admis que l'eau du lac Houghton est saline tandis que celle du lac Lenore l'est beaucoup moins. L'eau plus saline du lac Houghton serait nuisible aux poissons du lac Lenore. Ces poissons ne sont pas indigènes au lac Lenore; ils sont élevés artificiellement dans un bassin d'élevage. Le lac Lenore est ensuiteensemencé avec ces poissons.

[6] La route de section n<sup>o</sup> 777 croise le passage naturel de l'eau entre le lac Houghton et le lac Lenore. Il s'agit d'un chemin surélevé en gravier qui fait partie de l'infrastructure de la province de la Saskatchewan.

[7] Deux ponceaux sont installés sous la route de section n<sup>o</sup> 777 dans le secteur/le passage où l'eau s'écoule naturellement entre le lac Houghton et le lac Lenore. Les ponceaux sont installés sous la route de section n<sup>o</sup> 777 de façon à ce que l'eau puisse continuer à s'écouler naturellement et à ce que les terres situées en amont des ponceaux ne soient pas inondées.

[8] Le 10 mai 2010, l'ordre de l'inspecteur, en application du paragraphe 38(6) de la *Loi sur les pêches*, a été délivré à la Saskatchewan Watershed Authority (SWA), à M<sup>me</sup> Quarshie, présidente du

conseil d'administration de la SWA, et à M. Dybvig, président par intérim de la SWA; pour ce qui est des redressements et des mesures devant être adoptés, l'ordre est ainsi libellé :

### **MESURES DEVANT ÊTRE PRISES**

En vertu des pouvoirs qui me sont conférés en application du paragraphe 38(6) de la *Loi sur les pêches*, j'ordonne par la présente à la Saskatchewan Watershed Authority, à M<sup>me</sup> Elizabeth Quarshie, en sa qualité de présidente du conseil d'administration de la Saskatchewan Watershed Authority, et à M. Wayne Dybvig, en sa qualité de président par intérim de la Saskatchewan Watershed Authority, mentionnés précédemment, de prendre sans tarder toutes les mesures nécessaires compatibles avec la sécurité et la conservation du poisson et de son habitat pour prévenir l'événement mentionné ou pour neutraliser, atténuer ou réparer les dommages qui ont résulté ou pourraient normalement résulter de l'événement mentionné, notamment les mesures suivantes :

- 1) Mise en œuvre de mesures temporaires ou provisoires pour faire cesser, dès qu'il est raisonnablement possible de le faire, le rejet d'une substance nocive, à savoir les eaux contenant des matières dissoutes totales à une concentration égale ou supérieure à 8316 mg/L, qui sont actuellement déposées dans le lac Lenore;
- 2) Veiller à ce que ces mesures temporaires soient mises en œuvre et maintenues chaque année d'ici à ce qu'une solution plus permanente soit pleinement mise en œuvre;
- 3) Élaborer et mettre en œuvre un plan prévoyant une solution permanente à long terme afin que les eaux nocives contenant des matières dissoutes totales à une concentration égale ou supérieure à 8316 mg/L ne soient pas déposées dans le lac Lenore ou dans d'autres eaux où vivent des poissons;
- 4) Trente jours avant la mise en œuvre de toute mesure prévue dans le plan, fournir une copie du plan à long terme à Environnement Canada, à l'adresse suivante : Pièce 300, 2365, rue Albert, Regina (Saskatchewan) S4P 4K1, à l'attention du gestionnaire des Opérations, Direction de l'application de la loi en environnement;
- 5) Au plus tard 30 jours après la fin de chaque trimestre civil (janvier-mars, avril-juin, juillet-septembre, octobre-décembre), la Saskatchewan Watershed Authority doit présenter un rapport trimestriel à Environnement Canada, à l'adresse suivante : Pièce 300, 2365, rue Albert, Regina (Saskatchewan) S4P 4K1, à l'attention du

gestionnaire des Opérations, Direction de l'application de la loi en environnement, le rapport trimestriel présentant en détail tous les travaux et projets réalisés conformément à l'ordre de l'inspecteur. Le premier rapport trimestriel doit être présenté au plus tard le 30 juillet 2010, et le dernier rapport trimestriel doit être présenté au plus tard 30 jours après la date de la mise en œuvre complète du plan, et il doit indiquer la date à laquelle le plan a été complètement mis en œuvre. Les rapports doivent préciser les dates auxquelles chaque activité a été réalisée et achevée;

6) Au plus tard 90 jours après l'achèvement des mesures et au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2015, la Saskatchewan Watershed Authority doit présenter un rapport final à Environnement Canada, à l'adresse suivante : Pièce 300, 2365, rue Albert, Regina (Saskatchewan) S4P 4K1, à l'attention du gestionnaire des Opérations, Direction de l'application de la loi en environnement. Le rapport final doit résumer tous les travaux et projets que la Saskatchewan Watershed Authority a réalisés pour exercer sa diligence raisonnable et se conformer à l'ordre de l'inspecteur.

### **La question à trancher**

[9] La décision du protonotaire devrait-elle être annulée en appel, en vertu de la règle 51 des *Règles des Cours fédérales*?

### **Norme de contrôle**

[10] La Cour d'appel fédérale, dans *Merck & Co. Inc. c. Apotex Inc.*, 2003 CAF 488, a énoncé au paragraphe 19 la norme de contrôle pour une décision d'un protonotaire :

Afin d'éviter la confusion que nous voyons parfois découler du choix des termes employés par le juge MacGuigan, je pense qu'il est approprié de reformuler légèrement le critère de la norme de contrôle. Je saisisrai l'occasion pour renverser l'ordre des propositions initiales pour la raison pratique que le juge doit logiquement d'abord trancher la question de savoir si les questions sont déterminantes pour l'issue de l'affaire. Ce n'est que quand elles ne le sont pas que le

juge a effectivement besoin de se demander si les ordonnances sont clairement erronées. J'énoncerais le critère comme suit :

Le juge saisi de l'appel contre l'ordonnance discrétionnaire d'un protonotaire ne doit pas intervenir sauf dans les deux cas suivants :

- a) l'ordonnance porte sur des questions ayant une influence déterminante sur l'issue du principal,
- b) l'ordonnance est entachée d'erreur flagrante, en ce sens que le protonotaire a exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu d'un mauvais principe ou d'une mauvaise appréciation des faits.

[11] À mon avis, le fait que les appelants soient ou non des intervenants dans le contrôle judiciaire n'est pas une question ayant une influence déterminante sur l'issue du principal.

[12] Il me reste donc maintenant à déterminer si « l'ordonnance est entachée d'erreur flagrante, en ce sens que le protonotaire a exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu d'un mauvais principe ou d'une mauvaise appréciation des faits ».

[13] Pour déterminer si les appelants auraient dû être ajoutés comme intervenants dans le contrôle judiciaire, je prends note des observations du juge Simon Noël, qui prononçait les motifs au nom de la Cour dans *Syndicat canadien de la fonction publique (Division du transport aérien) c.*

*Les lignes Aériennes Canadien International limitée*, [2000] A.C.F. n° 220 (SCFP), au paragraphe 8 :

On peut raisonnablement présumer que pour accorder l'autorisation d'intervenir, le juge des requêtes a dû considérer les facteurs suivants, qui ont été énoncés à la fois par les appelantes et par l'AFPC comme étant pertinents en l'instance :

- 1) La personne qui se propose d'intervenir est-elle directement touchée par l'issue du litige?

- 2) Y a-t-il une question qui est de la compétence des tribunaux ainsi qu'un véritable intérêt public?
- 3) S'agit-il d'un cas où il semble n'y avoir aucun autre moyen raisonnable ou efficace de soumettre la question à la Cour?
- 4) La position de la personne qui se propose d'intervenir est-elle défendue adéquatement par l'une des parties au litige?
- 5) L'intérêt de la justice sera-t-il mieux servi si l'intervention demandée est autorisée?
- 6) La Cour peut-elle entendre l'affaire et statuer sur le fond sans autoriser l'intervention?

[14] La règle 109 des *Règles des Cours fédérales* traite de l'intervention :

109 (1) La Cour peut, sur requête, autoriser toute personne à intervenir dans une instance.

109 (1) The Court may, on motion, grant leave to any person to intervene in a proceeding.

(2) L'avis d'une requête présentée pour obtenir l'autorisation d'intervenir :

(2) Notice of a motion under subsection (1) shall

a) précise les nom et adresse de la personne qui désire intervenir et ceux de son avocat, le cas échéant;

(a) set out the full name and address of the proposed intervener and of any solicitor acting for the proposed intervener; and

b) explique de quelle manière la personne désire participer à l'instance et en quoi sa participation aidera à la prise d'une décision sur toute question de fait et de droit se rapportant à l'instance.

(b) describe how the proposed intervener wishes to participate in the proceeding and how that participation will assist the determination of a factual or legal issue related to the proceeding.

(3) La Cour assortit l'autorisation d'intervenir de directives concernant :

(3) In granting a motion under subsection (1), the Court shall give directions regarding

a) la signification de documents;

(a) the service of documents; and

b) le rôle de l'intervenant, notamment en ce qui concerne les dépens, les droits d'appel et toute autre question relative à la procédure à suivre.

(b) the role of the intervener, including costs, rights of appeal and any other matters relating to the procedure to be followed by the intervener.

[15] L'examen de la demande de contrôle judiciaire sous-jacente dans cette affaire nous apprend quels redressements la demanderesse cherche à obtenir :

La demanderesse présente donc une demande visant l'obtention d'une ordonnance :

1. Déclarant que l'intimé n'avait aucune compétence constitutionnelle ni statutaire pour donner l'ordre de l'inspecteur en question;
2. Déclarant que la délivrance de l'ordre de l'inspecteur était *ultra vires* parce qu'elle outrepassait les pouvoirs de l'intimé, ou que l'ordre ne s'appliquait pas à la demanderesse, car l'ordre empiétait sur des domaines de compétence provinciale et était contraire à la *Loi constitutionnelle de 1867*;
3. Déclarant que la délivrance de l'ordre de l'inspecteur était *ultra vires* parce qu'elle outrepassait les pouvoirs conférés à l'intimé par la *Loi sur les pêches* (Canada);
4. Déclarant que la délivrance de l'ordre de l'inspecteur était contraire aux principes de justice naturelle, car la demanderesse n'a pas eu droit à une audience équitable et à un délai juste et raisonnable pour pouvoir présenter ses arguments;
5. Déclarant que la délivrance de l'ordre de l'inspecteur était contraire aux principes de justice naturelle, car :
  - (a) les autorités fédérales ayant délivré l'ordre de l'inspecteur avaient un parti pris contre la demanderesse;
  - (b) les autorités fédérales, en délivrant l'ordre de l'inspecteur, ont fait preuve de mauvaise foi, de négligence grave et d'abus de procédure;
  - (c) les autorités fédérales ont outrepassé sciemment leur compétence constitutionnelle, et la délivrance de l'ordre constituait une ingérence injustifiée et non autorisée dans un champ de compétence provincial.
6. Accordant à la demanderesse les dépens de l'affaire, selon les modalités fixées par la Cour;
7. Accordant tout autre redressement autorisé.



[16] Voici en partie le libellé de l'ordonnance du protonotaire :

Les parties requérantes, un certain nombre d'organisations et de personnes de la collectivité du secteur du lac Lenore, affirment être directement touchées par l'ordre de l'inspecteur. Elles craignent que la détérioration de l'écosystème aquatique du lac Lenore fasse perdre au secteur des occasions représentant des millions de dollars par année, et qu'elle ait une incidence défavorable sur le mode de vie de la collectivité.

Même si les parties requérantes ont clairement un intérêt relativement à l'issue de la demande, je ne suis pas convaincu qu'elles sont « directement touchées » par la décision, ni qu'elles détiennent un droit légal auquel porterait atteinte une ordonnance réglant la demande de contrôle judiciaire. Elles ont au mieux un intérêt économique ou commercial. De plus, une ordonnance annulant l'ordre de l'inspecteur ou rejetant la demande de contrôle judiciaire ne porterait pas directement atteinte à leurs droits légaux et ne serait pas contraignante à leur égard.

La demande de contrôle judiciaire touche des questions de droit administratif et constitutionnel bien précises. Les intérêts de la population en général sont en cause dans la présente affaire, par opposition à ceux des parties requérantes. J'estime que les intérêts de la population sont bien représentés par la Saskatchewan Watershed Authority et par le Procureur général du Canada.

De plus, l'intimé est le mieux placé pour établir ce qui a été examiné, ou n'a pas été examiné, dans le processus décisionnel. Les parties requérantes n'ont pas établi qu'elles disposent d'éléments de preuve additionnels qui sont pertinents aux questions soulevées dans la demande, ou qu'elles ont une perspective différente qui aiderait la Cour à statuer sur la demande.

Comme je suis essentiellement d'accord avec les observations écrites déposées au nom de la Saskatchewan Watershed Authority et de l'intimé, auxquelles je souscris et que je fais miennes, je conclus que la requête visant l'ajout des parties comme intimées ou intervenantes devrait être rejetée.

[17] J'ai examiné l'ordonnance du protonotaire et je ne trouve pas que l'ordonnance est « entachée d'erreur flagrante, en ce sens que le protonotaire a exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu d'un mauvais principe ou d'une mauvaise appréciation des faits ».

[18] Le protonotaire a souligné à juste titre que la demande de contrôle judiciaire sous-jacente touchait des questions de droit administratif et constitutionnel.

[19] Le protonotaire a souligné que les appelants avaient un intérêt dans l'issue de la demande, mais qu'il n'était pas convaincu qu'ils étaient directement touchés par la décision. Il a également conclu qu'une ordonnance réglant la demande de contrôle judiciaire ne porterait pas atteinte aux droits légaux des appelants. Il a conclu que les appelants avaient un intérêt économique ou commercial, mais qu'ils n'étaient pas « directement touchés ». Il a déterminé qu'une ordonnance annulant l'ordre de l'inspecteur ou rejetant la demande de contrôle judiciaire ne serait pas contraignante à l'égard des appelants et ne porterait pas directement atteinte à leurs droits légaux. À mon avis, le protonotaire n'a pas commis d'erreur en arrivant à de telles conclusions.

[20] Comme je l'ai déjà mentionné, la demande de contrôle judiciaire touche des questions de droit administratif et constitutionnel, et les intérêts de la population en général sont en cause par opposition à ceux des appelants. Le protonotaire a conclu que les intérêts de la population sont bien représentés par la Saskatchewan Watershed Authority et par le Procureur général du Canada. Le protonotaire n'a pas commis d'erreur en arrivant à une telle conclusion.

[21] Enfin, le protonotaire a conclu que l'intimé était le mieux placé pour dire ce qui a été examiné et ce qui n'a pas été examiné dans le processus décisionnel qui a mené à la délivrance de l'ordre. Il a aussi conclu que les appelants n'ont pas établi qu'ils disposent d'éléments de preuve additionnels pertinents pour les questions soulevées dans la demande de contrôle judiciaire, ou qu'ils ont une perspective différente qui aiderait la Cour à statuer sur la demande. Encore une fois, le protonotaire n'a pas commis d'erreur de droit à ce chapitre.

[22] Le protonotaire a tenu compte des facteurs énoncés dans la décision *SCFP* mentionnée précédemment, et il a examiné la règle 109 des *Règles des Cours fédérales*.

[23] Je suis donc d'avis que l'ordonnance du protonotaire n'était pas entachée d'erreur flagrante, en ce sens que ce dernier n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu d'un mauvais principe ou d'une mauvaise appréciation des faits.

[24] La requête des appelants (l'appel) relative à l'ordonnance du protonotaire est par conséquent rejetée avec dépens adjugés à la Saskatchewan Watershed Authority.

**ORDONNANCE**

[25] **LA COUR ORDONNE** que la requête des appelants (l'appel) soit rejetée avec dépens adjugés à la Saskatchewan Watershed Authority.

« John A. O'Keefe »  
-----  
Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-905-10

**INTITULÉ :** LA SASKATCHEWAN WATERSHED AUTHORITY  
ET  
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Saskatoon (Saskatchewan)

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 16 septembre 2010

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE  
ET ORDONNANCE :** Le JUGE O'KEEFE

**DATE DES MOTIFS :** Le 1<sup>er</sup> mars 2011

**COMPARUTIONS :**

Richard W. Danyliuk, c.r. POUR LA DEMANDERESSE

Michael Brannen POUR LE DÉFENDEUR

G. Rangi Jeerakathil POUR LES APPELANTS  
Michael J. Russell

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

McDougall Gauley LLP POUR LA DEMANDERESSE  
Saskatoon (Saskatchewan)

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR  
Sous-procureur général du Canada  
Saskatoon (Saskatchewan)

MacPherson Leslie & Tyerman LLP POUR LES APPELANTS  
Saskatoon (Saskatchewan)