

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20220407

Dossier : A-264-20

Référence : 2022 CAF 59

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE RENNIE
LE JUGE LASKIN
LA JUGE MONAGHAN**

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appellant

et

DANA ROBINSON

intimé

Audience tenue à Halifax (Nouvelle-Écosse), le 22 mars 2022.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 7 avril 2022.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE RENNIE

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE LASKIN
LA JUGE MONAGHAN**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20220407

Dossier : A-264-20

Référence : 2022 CAF 59

**CORAM : LE JUGE RENNIE
LE JUGE LASKIN
LA JUGE MONAGHAN**

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appellant

et

DANA ROBINSON

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE RENNIE

[1] Depuis 1986, le ministre des Pêches et des Océans a cherché à assurer une pêche côtière économiquement viable et durable sur le plan environnemental en gardant le contrôle des permis de pêche entre les mains de propriétaires-exploitants indépendants dans les petites collectivités côtières.

[2] Cet objectif en matière de politique était ancré dans la réglementation. L'alinéa 18a) et le paragraphe 19(2) de la partie III intitulée « Permis de pêche côtière et permis de pêche riveraine » du *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985*, DORS/86-21 exigent que le titulaire d'un permis de pêche côtière exerce personnellement les activités autorisées par le permis. Si le titulaire du permis ne peut pas exercer l'activité de pêche en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, il peut demander l'autorisation de confier l'activité de pêche à une autre personne (paragraphe 23(2) du *Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53 [le Règlement]).

[3] L'exercice du pouvoir discrétionnaire quant à savoir à quel moment et dans quelle mesure le ministère des Pêches et des Océans [MPO] autorisera une autre personne à pêcher aux termes du permis est régie par la Politique d'émission des permis pour la pêche commerciale dans l'Est du Canada, 1996 [la Politique de 1996]. La Politique de 1996 dispose que, si le titulaire d'un permis est incapable de pêcher pour cause de maladie, un exploitant substitut pour des raisons médicales [ESM] peut exercer les droits conférés par le permis pour le reste de la durée de celui-ci. Il est important de noter, aux fins du présent appel, qu'une exception accordée à titre d'exploitant substitut se limite à cinq ans. Les paragraphes 11(10) et 11 (11) de la Politique de 1996 sont ainsi rédigés :

(10) Tel qu'énoncé dans le *Règlement de pêche (dispositions générales)*, si, en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, le titulaire d'un permis ou l'exploitant désigné dans le permis sont dans l'impossibilité de se livrer à l'activité autorisée par le permis ou d'utiliser le bateau indiqué sur le permis, un agent

(10) As provided under the *Fishery (General) Regulations*, where, because of circumstances beyond his control, the holder of a licence or the operator named in a licence is unable to engage in the activity authorized by the licence or is unable to use the vessel specified in the licence, a fishery officer or other authorized

des pêches ou tout autre employé autorisé du Ministère peut, à la demande du titulaire ou de son mandataire, autoriser par écrit une autre personne à pratiquer cette activité en vertu du permis ou autoriser l'emploi d'un autre bateau.

employee of the Department may, on the request of the licence holder or his agent, authorize in writing another person to carry out the activity under the licence or authorize the use of another vessel under the licence.

(11) Si le titulaire d'un permis est affecté d'une maladie qui l'empêche d'exploiter son bateau de pêche, il peut être autorisé, sur demande et présentation de documents médicaux appropriés, à désigner un exploitant substitut pour la durée du permis. Cette désignation ne peut être supérieure à une période de cinq années.

(11) Where the holder of a licence is affected by an illness which prevents him from operating a fishing vessel, upon request and upon provision of acceptable medical documentation to support his request, he may be permitted to designate a substitute operator for the term of the licence. Such designation may not exceed a total period of five years.

[4] En 2008, à la suite du ralentissement économique mondial et de ses conséquences sur la pêche, le MPO a adopté une approche plus souple pour l'application des exemptions à la politique à titre d'ESM. En 2015, cependant, et en réponse aux préoccupations soulevées par la Fédération des pêcheurs indépendants du Canada selon lesquelles cette pratique nuisait aux objectifs en matière de réglementation et de politique, le MPO a rétabli l'application de la limite de cinq ans. Les titulaires de permis qui avaient atteint ou dépassé la limite de cinq ans ont été informés que de nouvelles prolongations ne seraient approuvées qu'au cas par cas.

[5] M. Robinson détenait un permis qui l'autorisait à pêcher le homard sur la côte sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, dans une zone connue sous le nom de zone de pêche au homard 35. Il a obtenu le permis en 2007 et a pêché personnellement le homard jusqu'en 2009, lorsqu'un problème de santé l'en a empêché.

[6] En 2009, M. Robinson a demandé l'autorisation de faire appel à un ESM pour son permis de pêche au homard. Sa demande a été approuvée, et elle l'a été chaque année jusqu'en 2015. En octobre 2015, le MPO a informé M. Robinson que sa dernière demande de recours à un ESM avait été approuvée jusqu'au 31 juillet 2016 (fin de la saison de pêche au homard), même si cette approbation dépassait la période maximale de cinq ans prévue dans la Politique de 1996. La lettre informait M. Robinson que, conformément à la politique, aucune autre demande de recours à un ESM ne serait approuvée.

[7] M. Robinson a interjeté appel du refus de prolonger l'exemption au-delà de cinq ans devant le Comité régional d'appel relatif à la délivrance des permis de la région des Maritimes [CRADPRM]. Le CRADPRM a rejeté sa demande de prolongation au-delà de la durée de son permis existant. Toutefois, en attendant la décision du CRADPRM, le permis de M. Robinson a été prolongé par le MPO jusqu'en juillet 2017.

[8] M. Robinson a interjeté appel de la décision du CRADPRM auprès de l'Office des appels relatifs aux permis de pêche de l'Atlantique [OAPPA], cherchant ainsi à obtenir l'autorisation d'avoir recours à un ESM sans date d'expiration.

[9] Dans ses observations à l'OAPPA, M. Robinson a fait valoir que la limite de cinq ans prévue dans la Politique de 1996 était arbitraire, discriminatoire et violait les droits que lui confère le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, ch. 11 [la Charte]. Il a soutenu qu'un décideur administratif doit s'assurer que toute décision qui

met en jeu les droits d'une personne reconnus par la Charte doit être proportionnée à la restriction. Il a également contesté la constitutionnalité de la Politique de 1996 et a soutenu que, dans sa décision, le CRADPRM n'avait pas tenté de tenir compte de son handicap.

[10] Le sous-ministre a reçu des recommandations de l'OAPPA et du MPO concernant l'appel de M. Robinson. Dans ses recommandations, l'OAPPA a conclu qu'une prolongation de l'autorisation d'avoir recours à un ESM n'était pas conforme aux objectifs de la Politique de 1996. Il a également conclu qu'il ne lui appartenait pas de formuler une recommandation sur l'allégation selon laquelle la politique violait les droits de M. Robinson reconnus par le paragraphe 15(1).

[11] La recommandation du MPO au sous-ministre figurait dans un mémoire adressé au sous-ministre. Le mémoire résumait le contexte de la décision que le sous-ministre devait rendre, y compris les recommandations de l'OAPPA.

[12] Sous le titre « Considérations stratégiques », le mémoire mentionne la Politique de 1996 et les efforts continus pour renforcer et normaliser l'application des dispositions relatives aux exploitants substitués dans les régions. Selon le MPO, il n'était pas recommandé, à la lumière de la Politique de 1996, d'assouplir l'application de la période maximale de cinq ans en ce qui concerne l'autorisation d'avoir recours à un ESM. Le mémoire a examiné les circonstances à l'origine de la demande de prolongation de M. Robinson et a conclu qu'elles ne justifiaient pas une nouvelle exception à la Politique de 1996, que les recommandations de l'OAPPA devaient

être suivies et que la demande de M. Robinson pour l'obtention d'une nouvelle autorisation lui permettant d'avoir recours à un ESM devait être rejetée.

[13] Après avoir reçu les recommandations de l'OAPPA et du MPO, le sous-ministre a rejeté l'appel.

[14] Dans sa décision, le sous-ministre a brièvement discuté du Règlement et de la Politique de 1996 avant de donner les raisons de fond suivantes :

[TRADUCTION]

Après avoir soigneusement examiné et pris en considération tous les renseignements pertinents relatifs à votre dossier de permis, y compris la décision régionale, les documents soumis à l'OAPPA et la recommandation de l'OAPPA, je suis d'avis que les circonstances soulevées devant l'OAPPA à l'appui de votre demande pour obtenir une autre exception à la politique, à savoir votre allégation de difficultés financières et votre plan de relève, ne constituent pas des circonstances atténuantes justifiant une exception à la politique.

[15] M. Robinson a présenté une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale pour faire annuler cette décision.

La décision de la Cour fédérale

[16] La Cour fédérale (2020 CF 942, le juge Southcott [motifs]), a commencé par une explication du cadre énoncé dans la trilogie des arrêts *Doré/Loyola/TWU* (*Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395 [*Doré*]; *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12, [2015] 1 R.C.S. 613 [*Loyola*]; *Law Society of British*

Columbia c. Trinity Western University, 2018 CSC 32, [2018] 2 R.C.S. 293 [TWU]). Cette trilogie d'arrêts traite à la fois du moment et de la manière dont les droits et les « valeurs consacrées par la Charte » doivent être pris en compte dans le processus décisionnel administratif.

[17] La Cour suprême a élaboré une approche en deux étapes, en se demandant d'abord si la décision touchait ou mettait en jeu une protection que confère la Charte, et ensuite, le cas échéant, si cette décision était le fruit d'une mise en balance proportionnée de la protection conférée par la Charte et des objectifs de la loi (TWU au para. 28). Je note, entre parenthèses, que la décision majoritaire de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt TWU renvoie aux protections que confère la Charte et, au paragraphe 41 de l'arrêt TWU, la majorité écrit que « le pouvoir discrétionnaire conféré par une loi doit être exercé dans le respect de la Charte et des valeurs qui la sous-tendent », renvoyant à l'arrêt *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765 au paragraphe 41.

[18] Le juge s'est ensuite penché sur la norme de contrôle. S'appuyant sur l'arrêt *Canadian Broadcasting Corporation v. Ferrier*, 2019 ONCA 1025, 441 D.L.R. (4th) 632 [Ferrier], le juge a déterminé que la norme de contrôle appropriée pour la première question du critère énoncé dans la trilogie d'arrêts *Doré/Loyola/TWU* (déterminer si une protection conférée par la Charte était en jeu) était la norme de la décision correcte, et que la norme de contrôle pour la deuxième question (la mise en balance de la protection de la Charte et des objectifs de la politique) était la norme de la décision raisonnable. Toutefois, il a également conclu que, peu importe la norme qu'il appliquait à la question de savoir si une protection de la Charte était en jeu, la décision du

sous-ministre serait déraisonnable puisqu'elle était silencieuse sur la question. Étant donné l'absence de réponse à la question centrale, la décision du sous-ministre n'était ni correcte ni raisonnable.

[19] Le juge a ensuite appliqué le cadre déterminé par la trilogie d'arrêts *Doré/Loyola/TWU* à la question de savoir si la décision de ne pas prolonger l'autorisation de recourir à un ESM au-delà de cinq ans mettait en jeu le paragraphe 15(1) de la Charte. S'appuyant sur l'arrêt *Québec (Procureure générale) c. Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux*, 2018 CSC 17, [2018] 1 R.C.S. 464, le juge s'est demandé si la décision, à première vue ou de par son effet, créait une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue et, dans l'affirmative, si la décision imposait un fardeau ou niait un avantage d'une manière qui constitue une discrimination substantielle (motifs au para. 46).

[20] Le juge a conclu que la décision de ne pas accorder une exception pour permettre le recours continu à un ESM constituait un traitement différentiel, créant ainsi une distinction fondée sur le handicap physique. Il a fait remarquer que, même si M. Robinson n'a pas plus le droit de voir son permis renouvelé chaque année que n'importe quel autre titulaire de permis, si le ministre délivre de nouveau son permis, la décision de ne pas accorder l'autorisation d'avoir recours à un ESM prive M. Robinson d'un avantage. La capacité de M. Robinson à se prévaloir des avantages offerts par le permis diffère de celle des autres titulaires de permis qui ne sont pas en situation de handicap.

[21] Le juge a conclu que « ni les documents de recommandation ni la décision ne démontrent que l'incidence de ces considérations stratégiques sur les droits à l'égalité de M. Robinson a été prise en considération » (motifs au para. 70). Invoquant l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 [Vavilov], le juge a noté que, bien que l'insuffisance des motifs ne soit pas un motif autonome donnant ouverture au contrôle judiciaire, les motifs étaient silencieux sur les questions critiques auxquelles il fallait répondre et n'étaient pas raisonnables :

La conclusion selon laquelle une période de cinq ans est un délai raisonnable pour qu'un titulaire de permis [...] prenne d'autres arrangements [...] passe à côté de l'idée de l'argument de M. Robinson fondé sur la Charte, c'est-à-dire que, en tant que personne ayant une déficience, il ne devrait pas être obligé de renoncer au gagne-pain de son choix. La gravité de ce résultat et les objectifs de la politique n'ont pas été mis en balance, tout comme la question de savoir si ces objectifs pourraient raisonnablement être atteints d'une manière qui réduirait l'incidence sur les droits à l'égalité de M. Robinson n'a pas été prise en considération. Par conséquent, je ne souscris pas à la prétention du défendeur selon laquelle la décision représente un effort implicite de mise en balance des droits garantis par la Charte et des objectifs de la loi. La décision ne démontre pas que le SM était conscient de l'exigence de procéder à une telle mise en balance.

(motifs au para. 70)

[22] La Cour fédérale a accueilli la demande au motif que la décision du sous-ministre mettait en jeu les droits de M. Robinson reconnus par la Charte et a renvoyé la décision au sous-ministre pour qu'il procède à l'exercice de mise en balance. Après avoir examiné la jurisprudence, le juge a également conclu que la limite de cinq ans prévue au paragraphe 11(11) de la Politique de 1996 n'étant pas de nature législative, elle ne pouvait être contestée aux termes de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11. L'article 52 dispose que « [l]a Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit ».

[23] M. Robinson interjette un appel incident du refus de la Cour fédérale d'accorder une déclaration aux termes de l'article 52 de la Constitution au motif que la Politique de 1996 n'était pas une loi.

[24] Le procureur général soutient que le juge a commis une erreur en s'appuyant sur l'arrêt *Ferrier* et en évaluant si la décision a fait appel aux protections du paragraphe 15(1) selon la norme de la décision correcte. Il soutient que la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable devrait s'appliquer à la première et à la deuxième question selon le cadre consacré par la trilogie d'arrêts *Doré/Loyola/TWU*.

[25] En ce qui concerne la question de fond, le procureur général soutient que le juge a commis une erreur en concluant que la décision faisait intervenir le paragraphe 15(1) de la Charte aux fins de l'analyse selon la trilogie d'arrêts *Doré/Loyola/TWU*. Il soutient que la décision du sous-ministre de ne pas prolonger l'exemption à la politique du MPO et de ne pas permettre à l'appelant de recourir à un ESM au-delà de cinq ans n'a pas créé de distinction fondée sur un motif interdit ou analogue et n'a pas eu pour effet de renforcer, de perpétuer et d'accentuer le désavantage. Il fait valoir également, à titre subsidiaire, que, si les droits de M. Robinson reconnus par le paragraphe 15(1) étaient invoqués, il n'était pas nécessaire de mettre expressément en balance le degré d'atteinte à un droit ou à une valeur énoncée dans la Charte et l'objectif de la politique. En effet, le recours à un ESM pour une période allant jusqu'à cinq ans était, en soi, une mesure d'adaptation à tout droit ou à toute valeur consacrés par la Charte dont bénéficiait M. Robinson.

Analyse

[26] La première question dont nous sommes saisis est de savoir si le juge a adopté la bonne norme de contrôle; la seconde est de savoir s'il l'a appliquée correctement (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Office régional de la santé du Nord c. Horrocks*, 2021 CSC 42 au para. 10).

[27] Il suffit, aux fins du présent appel, de dire que je suis d'accord avec le juge pour affirmer que la décision du sous-ministre doit être annulée parce qu'elle ne répond pas à la question clé dont il était saisi. Au cours du processus d'appel, M. Robinson a soutenu que la décision de ne pas accorder d'exception au titre de la politique violait les droits que lui confère le paragraphe 15(1) de la Charte.

[28] Un décideur administratif n'a pas à tenir compte de la Charte dans chaque décision qu'il rend (*Loyola* au para. 4). Toutefois, lorsque, comme en l'espèce, une partie soulève carrément la question de la protection de la Charte, l'absence inexplicite d'une réponse à la question de savoir si l'application de la Charte est déclenchée ne peut résister au contrôle effectué selon la norme de la décision raisonnable. Les motifs ne répondaient pas à la question telle qu'elle était formulée dans les circonstances où la partie s'attendait à obtenir une réponse (*Vavilov* aux para. 81 et 86) et la décision ne répond pas aux critères de transparence et de justification. Comme l'a dit la Cour suprême dans l'arrêt *Vavilov*, les motifs sont le mécanisme principal par lequel les décideurs administratifs démontrent le caractère raisonnable de leurs décisions (au para. 81). Pour qu'une décision soit justifiable lorsque, comme en l'espèce, des motifs sont exigés, la décision doit être justifiée par les motifs (aux para. 86 et 87).

[29] À la lumière de cette conclusion, il est inutile de commenter les motifs de la Cour fédérale en ce qui concerne l'application du critère établi par la trilogie d'arrêts *Doré/Loyola/TWU*. De même, la question de savoir si la Cour devrait adopter l'approche de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Ferrier*, selon laquelle la première question dans le contexte de l'analyse fondée sur la trilogie d'arrêts *Doré/Loyola/TWU* doit être déterminée en fonction de la norme de la décision correcte, et la deuxième question en fonction de la norme de la décision raisonnable, devrait être décidée quand il le faut et avec le bénéfice d'une argumentation complète.

[30] Par conséquent, je suis d'avis de rejeter l'appel, avec dépens.

[31] Étant donné qu'aucune erreur n'a été relevée dans les motifs du juge de la Cour fédérale en ce qui concerne le refus d'accorder une déclaration aux termes de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, je rejetterais l'appel incident et je ne rendrais aucune ordonnance quant aux dépens.

« Donald J. Rennie »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

J.B. Laskin, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

K.A. Siobhan Monaghan, j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-264-20

INTITULÉ : LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA c. DANA ROBINSON

LIEU DE L'AUDIENCE : HALIFAX (NOUVELLE-
ÉCOSSE)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 22 MARS 2022

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE RENNIE

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE LASKIN
LA JUGE MONAGHAN

DATE DES MOTIFS : LE 7 AVRIL 2022

COMPARUTIONS :

Catherine M.G. McIntyre POUR L'APPELANT

Richard W. Norman POUR L'INTIMÉ
Sian G. Laing

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

A. François Daigle POUR L'APPELANT
Sous-procureur général du Canada

Cox & Palmer POUR L'INTIMÉ
Halifax (Nouvelle-Écosse)