

**Date : 20081003**

**Dossier : T-875-06**

**Référence : 2008 CF 1094**

**Ottawa (Ontario), le 3 octobre 2008**

**En présence de monsieur le juge Beaudry**

**ENTRE :**

**SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA**

**appellante**

**et**

**L'ADMINISTRATEUR DE LA CAISSE D'INDEMNISATION DES DOMMAGES DUS À  
LA POLLUTION PAR LES HYDROCARBURES CAUSÉE PAR LES NAVIRES**

**intimé**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

[1] La Cour est saisie d'un appel prévu par la loi, interjeté en vertu du paragraphe 87(2) de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, 2001, ch. 6 (la LRMM), de la décision de l'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires (l'administrateur). L'appel porte sur le caractère suffisant de l'indemnité de 20 000 \$ offerte par l'administrateur à Transports Canada pour avoir nettoyé en février 2005 le remorqueur en bois Mary Mackin et en avoir disposé.

**I. Contexte factuel**

[2] Remorqueur en bois construit dans les années 1940 et remis en état dans les années 1960, le Mary Mackin (le bateau) n'était plus en activité depuis le début des années 1980.

[3] La propriété du bateau est en litige. L'appelante soutient que le remorqueur était la propriété d'un particulier, M. Ronald Cook. Selon l'*amicus curiae* nommé par la Cour, J. William Perrett, le propriétaire inscrit était Blue Whale Yacht Charter and Sales Ltd., mais celle-ci a été dissoute par le directeur du registre des sociétés de la Colombie-Britannique en 1989. L'administrateur allègue que le propriétaire inscrit était Blue Whale Yacht Charter and Sales Ltd., dont le président était M. Cook.

[4] Le 10 mars 1997, le bateau a été remorqué par la Garde côtière canadienne alors qu'il dérivait de façon dangereuse vers un quai à Saanichton (Colombie-Britannique). Le receveur d'épaves a ordonné que le bateau soit enlevé en vertu de l'article 16 de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, L.R.C. 1985, ch. N-22 (la LPEN), et le bateau a ensuite été remis à l'Institut des sciences de la mer (l'ISM), organisme fédéral dont les bureaux sont situés à Patricia Bay (Colombie-Britannique). M. Cook a récupéré le bateau le 14 avril 1997 et l'a transféré à Bazan Bay, près de l'île James.

[5] Le 12 février 1998, il ne semblait y avoir aucun équipage sur le bateau, qui dérivait et mettait en danger un quai d'accostage de traversier à Sidney (Colombie-Britannique). Le bateau n'ayant pas de capacité d'ancrage, il a été remorqué aux installations de l'ISM, où il a été arrimé à un autre bateau.

[6] Le 6 février 1998, le bateau a été immobilisé par Transports Canada en vertu du paragraphe 310(1) de ce qui était à l'époque la *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C., ch. S-9, art. 1. Cette immobilisation a, semble-t-il, eu lieu pour empêcher M. Cook de tenter d'enlever le bateau de façon non sécuritaire et pour l'obliger à présenter un plan d'enlèvement sécuritaire du bateau à l'ISM.

[7] L'appelante affirme qu'on a communiqué avec M. Cook pour qu'il vienne chercher le remorqueur qui était présumé être le sien. M. Cook aurait répondu qu'il avait l'intention de récupérer le bateau aussitôt qu'il le pouvait.

[8] Depuis que le bateau avait été transféré à l'ISM, il fallait le pomper tous les jours afin qu'il ne coule pas. Le personnel de l'ISM pompait environ 7 000 gallons d'eau par jour, à raison de 432 \$ par semaine.

[9] Selon une inspection effectuée par Meadows Marine Surveyors Ltd. (Meadows) en avril 1998, le bateau avait des réservoirs d'une contenance de 10 000 gallons et les réservoirs à carburant se corrodait. Selon l'expert maritime, [TRADUCTION] « le bateau n'a plus aucune valeur et son équipement non plus ».

[10] Lors d'une autre inspection menée à peu près à la même époque par J.R. Down, celui-ci a été frappé par la quantité de vieux hydrocarbures qu'il y avait dans la salle des machines et dans les bouchains, même si les réservoirs à carburant n'avaient pas été sondés.

[11] Le 31 octobre 1998, le surintendant par intérim du Programme de protection des eaux navigables de Transports Canada, M. James Naylor, qui représentait à l'époque le receveur d'épaves, a décidé de mettre le bateau au sec pour l'empêcher de couler.

[12] Le 5 novembre 1998, G. Kosanovich, de Transports Canada, son avocat et l'expert maritime Maurice Gagne de Horseshoe Bay Marine Group (Horseshoe Bay) ont arraisonné le bateau. Selon le rapport de Horseshoe Bay, le bateau risquait de se briser et [TRADUCTION] « une forte odeur de carburant se dégageait de la salle des machines [...] ».

[13] Horseshoe Bay a remarqué qu'il existait un risque de pollution et a recommandé d'entourer le bateau d'une barrière de retenue et de le transférer dans une cale de halage de l'ISM. Le rapport recommandait également de retirer les contaminants du bateau, puis de le démolir, le coût total de l'opération étant estimé à 120 000 \$.

[14] Après que le bateau ait été mis au sec, l'appelante a informé M. Cook que le bateau avait été immobilisé conformément à ce qui était à l'époque la *Loi sur la marine marchande du Canada* et qu'il pouvait uniquement être déplacé après avoir été libéré de l'immobilisation.

[15] Le 17 novembre 1999, pendant que le capitaine Donald Mackenzie effectuait une autre inspection du bateau pour étudier la possibilité de le déplacer, il a constaté qu'il y avait dans celui-ci une quantité d'eau considérable. Il a aussi remarqué qu'il y avait des hydrocarbures, mais pas à l'extérieur de la coque.

[16] Quand le capitaine Mackenzie a constaté qu'il y avait des hydrocarbures à la surface de l'eau qui était dans le bateau, il a joint M. Cook, qui lui a indiqué que le réservoir arrière avait servi pendant plusieurs années de citerne à résidus pour les hydrocarbures usagés et contaminés.

[17] Le capitaine Mackenzie a jugé que le bateau n'était ni affaissé ni tordu, et qu'il pouvait donc être remis à flot. Il a estimé que, pour le relever, lui appliquer des romaillets et pomper les réservoirs à carburant pour les vider, il en coûterait 26 867,50 \$; la location du camion-citerne, les frais d'enlèvement des liquides et ceux de nettoyage n'étant pas compris dans ce chiffre.

[18] Le 20 février 2004, soit plus de cinq ans après que l'appelante ait mis le bateau à sec, le receveur d'épaves a ordonné par écrit à M. Cook d'enlever le bateau d'ici le 30 avril 2004. Le bateau n'a pas été enlevé.

[19] L'appelante affirme que M. Cook a été extradé et incarcéré aux États-Unis de 2002 à septembre 2004, mais qu'à sa libération, il avait l'intention de récupérer le bateau. Elle prétend que le ministère public et M. Cook ont continué de correspondre pendant l'incarcération de celui-ci.

[20] Le 27 juillet 2004, le bateau a pris feu et a subi de graves avaries. Le surintendant par intérim du Programme de protection des eaux navigables de Transports Canada à l'époque, M. Bob Gowe, a jugé que, dans l'intérêt de la population et de la sécurité maritime, il fallait prendre des mesures immédiates pour enlever le bateau conformément à l'article 16 de la LPEN.

[21] Le 16 août 2004, Saltair Marine Services Ltd. (Saltair) a estimé à 55 080 \$ les frais d'enlèvement du bateau. Cette offre, la moins élevée des trois qui avaient été présentées, a été acceptée par Transports Canada. Cette offre était fondée sur l'hypothèse que le bateau ne contenait pas de dérivés du pétrole.

[22] Le 22 décembre 2004, Saltair a présenté une offre pour détruire le bateau au coût de 59 580 \$. La demande d'offres ne faisait pas état des contaminants qui se trouvaient dans le bateau.

[23] Le 6 janvier 2005, selon un rapport d'examen préalable, qui était requis préalablement à la destruction du bateau, [TRADUCTION] « le projet n'est pas susceptible d'avoir des effets négatifs importants sur l'environnement ». Le rapport ne faisait aucunement mention des hydrocarbures qui étaient dans les réservoirs du bateau. Un exemplaire de ce rapport a été remis à Saltair.

[24] Pendant le démantèlement du bateau par Saltair, on y a trouvé une importante quantité d'hydrocarbures. Un réservoir à carburant de 31 500 litres a été retiré, et on a trouvé sur le bateau plus de 1 000 litres d'huile à moteur ainsi qu'une grande quantité de boue imprégnée d'hydrocarbures. On a aussi trouvé des hydrocarbures et du carburant dans la tuyauterie du bateau sous la boue, ce qui n'est pas caractéristique des navires de cette époque et de ce type, mais ce remorqueur a été remis en état dans les années 1960.

[25] Les polluants ayant été découverts, il a fallu revoir les plans de démolition du bateau, car le plan initial d'alléger la coque pour la transporter ailleurs en vue de la démolition finale n'était plus

pratique. Les travaux ont été suspendus le 27 janvier 2005, et Saltair a présenté à Transports Canada un état de dépenses de 70 283, 36 \$ au 28 janvier 2005.

[26] La démolition et le nettoyage ont repris le 3 février 2005 et se sont poursuivis jusqu'à leur achèvement le 15 février 2005. L'élimination finale des déchets a été terminée le 16 février 2005.

[27] Les frais totaux de nettoyage et de destruction du bateau ont été fixés à 223 543,88 \$.

[28] Le 27 juillet 2005, Transports Canada a présenté à l'administrateur une demande d'indemnisation de 223 543, 88 \$ pour ses efforts en vue de « prévenir, contrer, réparer ou réduire au minimum les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par le navire [...] ».

[29] Créée en 1989, en application de ce qui était à l'époque la *Loi sur la marine marchande du Canada*, la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires (la Caisse) est à présent régie par la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* (la LRMM). Comme le prescrit l'article 86 de la LRMM, l'administrateur a enquêté sur la créance et l'a évaluée, puis, le 21 mars 2006, il a fait à l'appelante une offre d'indemnité de 20 000 \$, au motif que Transports Canada a fait preuve de négligence dans la façon dont il s'est attaqué à la pollution. Du fait que les contaminants n'ont pas été retirés du bateau avant de le mettre au sec en 1998, celui-ci s'est ensuite rempli de boue et a fini par brûler. L'administrateur a déclaré que, si Transports Canada avait agi comme il le fallait, il ne lui aurait fallu déboursier que 20 000 \$.

[30] Le 6 mai 2006, Transports Canada a demandé à l'administrateur de bien vouloir divulguer le rapport de l'expert maritime en sa possession sur lequel il s'était appuyé pour arriver à la somme de 20 000 \$. L'administrateur a refusé, indiquant qu'il [TRADUCTION] « ne le faisait pas habituellement ».

[31] Le 30 mai 2006, le ministère public a déposé un avis d'appel à la Cour fédérale en vertu du paragraphe 87(2) de la LRMM.

[32] L'administrateur a fait valoir, après le dépôt de cet appel, qu'ayant rendu la décision frappée d'appel, il n'avait pas été correctement désigné comme intimé par le ministère public. Le juge Martineau a ordonné le 19 juin 2007 que l'administrateur continue [TRADUCTION] « par nécessité » d'être l'intimé désigné dans l'appel, le ministère public refusant d'y être à la fois appelant et intimé. Le juge Martineau a en outre ordonné qu'un avocat indépendant soit nommé ami de la cour, car [TRADUCTION] « la Cour devrait pouvoir entendre des observations contradictoires sur les questions débattues dans l'appel ». Le 1<sup>er</sup> août 2007, se fondant sur les observations conjointes des parties, le juge Martineau a ordonné que M<sup>e</sup> J. William Perrett soit nommé *amicus curiae* [TRADUCTION] « pour aider la Cour relativement aux motifs d'appel » exposés dans l'avis d'appel du ministère public.

## **II. Questions en litige**

[33] L'appelante a posé les questions suivantes :

1. Quelle portée a un appel interjeté en vertu du paragraphe 87(2) de la LRMM?
2. Quelle est la bonne norme de contrôle de la décision de l'administrateur?

3. L'administrateur a-t-il commis une erreur lorsqu'il a estimé que le ministère public avait fait preuve de négligence?
4. La décision de l'administrateur, du fait qu'elle est fondée sur un rapport d'expertise non divulgué, va-t-elle à l'encontre des règles de l'équité procédurale et de celles de la preuve?
5. Si oui, quelle réparation devrait être accordée?
6. Y a-t-il lieu d'adjudger des dépens au ministère public à l'égard de l'appel et des frais et débours de l'*amicus curiae*?

### **III. Législation pertinente**

[34] Les dispositions législatives applicables figurent à l'annexe A, à la fin des présents motifs.

### **IV. Analyse**

[35] L'intimé a présenté des commentaires sur les questions 1 et 2 : la portée de l'appel et la norme de contrôle. L'*amicus curiae* a commenté les questions 3, 4, et 5 : la négligence du ministère public, le manquement aux règles de l'équité procédurale et la réparation qu'il convient d'accorder.

#### *A. Quelle est la bonne norme de contrôle de la décision de l'administrateur?*

[36] Pour que l'analyse soit bien claire, j'aborderai d'abord la question de la bonne norme de contrôle, ce qui permettra ensuite d'analyser correctement la portée de l'appel.

[37] Dans l'arrêt récent *Dunsmuir c. New Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, la Cour suprême du Canada a conclu qu'il existe seulement deux normes de contrôle : celle de la décision correcte et celle de la décision raisonnable. Elle a expliqué celle-ci au paragraphe 47 :

La norme déférente du caractère raisonnable procède du principe à l'origine des deux normes antérieures de raisonabilité : certaines questions soumises aux tribunaux administratifs n'appellent pas une seule solution précise, mais peuvent plutôt donner lieu à un certain nombre de conclusions raisonnables. Il est loisible au tribunal administratif d'opter pour l'une ou l'autre des différentes solutions rationnelles acceptables. La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonabilité [...]

[38] L'appelante affirme avec justesse que, même s'il s'agit en l'espèce d'un appel prévu par la loi plutôt qu'une demande de contrôle judiciaire, il y a lieu malgré tout de mener une analyse relative à la norme de contrôle, car la jurisprudence ne semble pas déterminer clairement le degré de déférence à accorder en l'espèce.

[39] L'appelante soutient que la norme de contrôle appropriée est celle de la décision correcte, alors que, pour l'intimé, c'est celle de la décision raisonnable. Pour les motifs que j'expose ci-après, je pense que la décision de l'administrateur doit être revue selon la norme de la décision raisonnable.

1) Droit d'appel et clause privative

[40] Le paragraphe 87(2) de la LRMM prévoit le droit de porter en appel la décision de l'administrateur. En outre, la décision de celui-ci d'offrir une indemnité en vertu de l'article 86 n'est pas protégée par une clause privative.

[41] L'appelante soutient que le fait qu'il existe un droit d'appel et qu'il n'existe pas de clause privative démontre que l'intention du législateur est de permettre l'examen et le contrôle judiciaires

des décisions de l'administrateur. L'intimé affirme que l'absence d'une clause privative est en l'espèce un facteur neutre.

[42] Je reconnais avec l'intimé que l'absence d'une clause privative « n'implique pas une norme élevée de contrôle » et que le fait que la loi est muette sur la question du contrôle constitue un facteur neutre (voir *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226, au paragraphe 27, citant *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, au paragraphe 30).

## 2) Expertise de l'administrateur

[43] L'administrateur avait à trancher si l'offre d'indemnisation des dépenses engagées pour « prévenir, contrer, réparer ou réduire au minimum les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par le navire [...] » (article 51 de la LRMM), et à évaluer, dans son appréciation de l'indemnité à offrir, la négligence dont le ministère public a peut-être fait preuve.

[44] Même si les dispositions de la LRMM ne prévoient pas que l'administrateur doive posséder des qualités d'expert ou une expérience particulière, la fonction qu'il exerce couramment contribue à lui faire acquérir une expertise particulière. Ainsi que l'énonce le paragraphe 29 de l'arrêt *Dr Q*, précité,

[...] un organisme administratif peut être appelé si fréquemment à trancher sur les faits dans un contexte législatif spécifique qu'on peut considérer qu'il a acquis un certain degré d'expertise institutionnelle.

[45] Quand l'appelante allègue que la Cour fédérale, siégeant dans la présente affaire en tant que Cour d'amirauté, dispose de toute l'expertise nécessaire pour examiner si une personne a fait preuve

de négligence en matière maritime, elle ne prend pas en compte l'ensemble de la question et rejette à tort l'expertise discrétionnaire de l'administrateur pour enquêter dans une situation, évaluer celle-ci et faire une offre d'indemnité.

[46] L'administrateur est devenu expert dans le domaine de la pollution maritime par les hydrocarbures et dans les enquêtes sur des faits aboutissant à des offres d'indemnité appropriées. Le fait que, pour exercer ses fonctions, il puisse obtenir des avis et de l'assistance, notamment d'experts et de techniciens, conformément à l'article 81 de la LRMM, n'amointrit pas sa propre expertise. Je suis donc d'avis que ce facteur commande la retenue.

### 3) Objet de la loi

[47] L'article 51 et le paragraphe 86(3) de la LRMM prévoient la fonction de celle-ci pour évaluer l'indemnité à offrir en prenant divers facteurs en considération, dont la négligence du demandeur.

[48] L'appelante a établi que les fonctions de l'administrateur pour enquêter sur les créances et les évaluer sont définies avec précision dans la loi. L'intimé répond que ses décisions ont une vaste portée et de grandes conséquences.

[49] Même si la portée de ses fonctions est plutôt limitée, le fait que l'administrateur peut enquêter sur les créances et les évaluer a une grande portée, notamment son obligation de faire des offres d'indemnité [TRADUCTION] « pour la partie de la demande qu'il juge fondée ». Ce facteur milite en faveur d'une retenue accrue envers la décision de l'administrateur.

4) Nature du problème

[50] L'appelante soutient que, puisqu'elle fait valoir dans l'appel que l'administrateur a commis une erreur en n'appliquant pas le degré de diligence qu'il fallait à son analyse de la négligence, cela constitue une pure question de droit que l'on peut isoler. Selon l'intimé, la décision comporte une association de faits et de droit; la norme de la décision raisonnable « doit s'appliquer lorsque le droit et les faits s'entrelacent et ne peuvent aisément être dissociés » (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 53).

[51] Même si, en l'espèce, il n'existe aucune clause privative, l'expertise de l'administrateur dans l'application du régime d'indemnisation distinct et administratif de la Caisse ne peut être mise en cause. Régulièrement, l'administrateur effectue des enquêtes et tire des conclusions pour offrir l'indemnité qui convient, conformément à son mandat en vertu de la LRMM.

[52] En outre, la nature de la question de droit en litige n'est pas d'une importance majeure pour le système juridique et ne se situe pas en dehors de l'expertise spécialisée de l'administrateur. Il y a lieu de faire preuve de retenue ici aussi.

[53] Ainsi qu'il est énoncé dans l'arrêt *Dunsmuir*, précité, le caractère raisonnable [de la décision] tient principalement à la justification de [celle-ci], à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

B. *Quelle est la portée de l'appel?*

[54] La LRMM est silencieuse sur la portée et la forme de l'appel. L'appelante soutient que le fait qu'il s'agisse d'un appel prévu par la loi et non d'une demande de contrôle judiciaire est important, car la compétence d'une juridiction d'appel est bien plus vaste que celle de la juridiction qui entend les demandes de contrôle judiciaire. L'appelante estime que, dans les appels prévus par la loi, la décision en appel est entendue de nouveau, c'est-à-dire que l'affaire est retirée à la juridiction inférieure et soumise à la Cour « aux fins d'en contrôler le bien-fondé » (*Srivastava c. Canada (Ministre de la Main d'œuvre et de l'Immigration)*, [1973] C.F. 138 (C.A.F.), au paragraphe 21).

[55] L'intimé répond en citant diverses décisions concernant la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, pour soutenir que l'appel d'une décision administrative n'équivaut pas à un procès *de novo*, même si la loi ne prévoit rien à cet égard (*Re C.T.C. Dealer Holdings Ltd. et al. and Ontario Securities Commission et al.*, 37 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 94, (1987) 59 O.R. (2d) 79 (H.C. Ont.); *Royal Trustco Ltd. et al. and Ontario Securities Commission*, 148 D.L.R. (3d) 301, (1983) 42 O.R. (2d) 147 (H.C. Ont.); *Denison Mines Ltd. and Ontario Securities Commission*, 122 D.L.R. (3d) 98, (1980) 32 O.R. (2d) 469, 122 D.L.R. (3d) 98 (H.C. Ont.)). Les motifs des appels prévus par la loi varient et, « quand il y a un droit d'appel, il faut donc en déterminer la nature d'après les termes de la loi qui le crée » (*Srivastava*, précitée, au paragraphe 20). L'objet de l'appel en l'espèce est que la Cour doit uniquement examiner si chaque partie de la demande correspond à des frais de prévention de la pollution ou à ceux des mesures correctives, tels que les définit le paragraphe 85(1) et si une partie des sommes demandées est due à de la négligence de la part de l'appelante.

[56] Aux paragraphes 31 et 32 de l'arrêt *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, la Cour a déclaré ce qui suit :

[...] En principe, le tribunal saisi d'un appel a le droit d'exprimer son désaccord avec le raisonnement du tribunal d'instance inférieure. Toutefois, dans le contexte d'un appel prévu par la loi d'une décision d'un tribunal administratif, il faut de plus tenir compte du principe de la spécialisation des fonctions [...]

L'expertise de l'administrateur commande la retenue en l'espèce, et la Cour ne doit pas substituer sa décision à celle de l'administrateur, sauf si une conclusion déraisonnable a été établie.

### C. *Négligence du ministère public*

#### 1) Norme du propriétaire de navire raisonnable

[57] L'appelante soutient que l'administrateur a commis une erreur de droit quand il a évalué la conduite du ministère public selon la norme du propriétaire de navire raisonnable, étant donné que le ministère public n'est pas propriétaire du bateau. Le ministre des Transports est par contre l'autorité publique de réglementation qui exerce un pouvoir discrétionnaire accordé par la loi en vertu de l'article 16 de la LPEN à l'égard d'un bateau privé, afin de l'empêcher de faire obstruction à la navigation.

[58] Selon l'appelante, les délégués du ministre ont exercé leur pouvoir discrétionnaire de façon raisonnable lorsqu'ils ont refusé de démolir et d'enlever le bateau privé tant qu'il constituait un danger évident et imminent à la navigation. L'obligation légale d'y enlever les hydrocarbures, en application de l'article 51 de la LRMM, appartenait au propriétaire du bateau, et non au ministère public en tant qu'autorité publique de réglementation.

[59] L'*amicus curiae* allègue en revanche que la LRMM n'impose pas cette obligation légale au propriétaire, mais prévoit que celui-ci est responsable des frais engagés par des tiers pour « prévenir, contrer, réparer ou réduire au minimum les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par le navire [...] ». Des « inspecteurs de navires à vapeur » et des « agents chargés de la prévention de la pollution » sont nommés en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* pour appliquer les règlements pris en vertu de cette loi. L'*amicus curiae* déclare que ces inspecteurs et ces agents possèdent les connaissances et l'expertise qu'il faut pour veiller à ce que les navires soient sûrs, c'est-à-dire que Transports Canada, en tant qu'autorité de réglementation spécialisée, possède au moins toutes les connaissances et toute l'expertise, si ce n'est plus, d'un « propriétaire de navire raisonnable ».

[60] L'*amicus curiae* ajoute que, pendant que l'appelante était en possession du bateau, du 12 février 1998 au 31 octobre 1998, elle disposait de suffisamment d'informations dans ses propres dossiers et auprès d'expert maritimes indépendants pour savoir qu'il y avait dans le bateau du carburant et des hydrocarbures, dont il fallait déterminer la quantité. Plus précisément, puisque le personnel y pompait tous les jours plus de 7 000 gallons d'eau, l'appelante aurait dû savoir ou déterminer qu'il y avait du carburant et des contaminants à bord, ce qui rendait le bateau dangereux (voir le rapport de Meadows d'avril 1998 et celui de Horseshoe Bay de novembre 1998).

2. Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif; propriétaire de biens vacants; dépôt à titre gratuit

[61] La Cour conclut que le long retard avec lequel l'appelante a communiqué la mesure d'enlèvement et disposé des contaminants que contenait le bateau était déraisonnable, étant donné la

situation, et elle n'a donc pas à se prononcer sur l'argument de l'appelante ayant trait à la norme du propriétaire de navire raisonnable, ni sur les arguments de l'*amicus curiae* concernant les points susmentionnés dans le titre. L'appelante a fait preuve de négligence en attendant cinq ans avant de satisfaire aux obligations que lui impose la LRMM. Cela est d'autant plus vrai que l'intention de M. Cook de récupérer le bateau n'était pas claire et que l'appelante savait ou aurait dû savoir qu'il y avait du carburant et des hydrocarbures dans le bateau.

[62] Bien avant le moment où elle a détruit le bateau et son contenu, l'appelante avait pour le faire les connaissances, l'expertise et les pouvoirs légaux (paragraphe 678(1) de la *Loi sur la marine marchande du Canada*), en vue d'empêcher que le bateau ne cause des dommages par la pollution. Le temps pris par l'appelante à exercer ses pouvoirs légaux dans des délais raisonnables a inutilement gonflé le montant de sa demande.

*D. La décision de l'administrateur va-t-elle à l'encontre des règles de l'équité procédurale et de celles de la preuve?*

[63] Ainsi qu'il est affirmé au paragraphe 14 de l'arrêt *Cardinal c. Directeur de l'Établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, il existe, à titre de principe général de common law, une obligation de respecter l'équité procédurale incombant à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne. Dans *Knight c. Indian Head School Division no 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, la Cour suprême a déclaré que l'obligation d'agir équitablement est flexible et variable et qu'elle dépend d'une appréciation du contexte de la loi applicable et des droits concernés.

[64] L'appelante affirme que, lorsque l'administrateur a évalué la demande d'indemnisation du ministère public et a fait une offre consécutivement à cette évaluation, il avait l'obligation d'agir équitablement envers le ministère public. La décision était de nature administrative et affectait les droits, privilèges ou biens de Sa Majesté la Reine, selon le droit à l'indemnisation par la Caisse en vertu des articles 85 et 86 de la LRMM, à l'égard des mesures prises pour prévenir, contrer, réparer ou réduire au minimum les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par le navire.

[65] L'*amicus curiae* reconnaît qu'étant donné la demande de l'appelante, l'administrateur avait envers elle l'obligation d'agir équitablement, mais allègue que cette obligation n'allait pas jusqu'à communiquer les résultats de sa propre enquête ou « les avis ou l'assistance techniques, professionnels et autres », qu'il avait obtenus conformément à l'article 81 de la LRMM, ni ne comprenait cette communication.

[66] L'appelante soutient avec raison que le droit à l'équité procédurale ne signifie pas grand chose ou rien du tout si la partie concernée n'a pas le droit de connaître un tant soit peu les grandes lignes des preuves et des arguments présentés en opposition à ses propres arguments (voir *Kane c. Cons. d'administration de l'U.C.B.*, [1980] 1 R.C.S. 1105, au paragraphe 36; *Payne c. Ontario Human Rights Commission*, 192 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 315 (C.A. Ont.), au paragraphe 156). Même si l'administrateur s'en est tenu à un mode d'action établi de ne pas communiquer les résultats de son enquête et de refuser à l'appelante la possibilité de répondre, je conclus qu'il n'était pas raisonnable d'avoir agi ainsi en l'espèce.

[67] L'appelante ajoute que le manquement à l'équité procédurale à propos des preuves non communiquées sur lesquelles s'est appuyé le décideur se trouve amplifié quand il est allégué que ces preuves proviennent d'experts, car le fait de s'appuyer sur des preuves d'expert non communiquées revient à ce que le tribunal admette d'office (connaissance d'office) certains faits qui, par définition, ne sont ni notoires, ni susceptibles de démonstration immédiate et fidèle (voir *R. c. Find*, [2001] 1 R.C.S. 863, aux paragraphes 48 et 49). L'*amicus curiae* prétend que la société J.A. Murdoch & Company Ltd. (Murdoch), dont les services ont été retenus par l'administrateur, n'a pas donné d'avis d'expert; il l'a simplement conseillé et aidé de sorte qu'il a pu poursuivre ses fonctions d'enquête.

[68] Je conclus qu'avant de rendre sa décision finale, l'administrateur aurait dû communiquer le rapport Murdoch à l'appelante. Cela ne lui aurait nui en rien s'il avait agi en ce sens. L'appelante aurait dû avoir la possibilité de commenter le rapport Murdoch ou celle d'y répondre, car il avait une incidence sur sa demande (voir *Tariku c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 FC 474, 67 Imm. L.R. (3d) 124).

E. *Quelle réparation devrait être accordée?*

[69] La Cour n'est pas en mesure d'évaluer si l'offre de l'administrateur est raisonnable ou si elle convient, sans avoir connaissance des observations de l'appelante sur le rapport Murdoch.

[70] L'appel sera donc accueilli. La décision sera annulée. L'administrateur donnera à l'appelante la possibilité de commenter le rapport Murdoch ou de présenter des arguments à son égard quant à la réduction de sa demande, étant donné le retard avec lequel le ministre a exercé ses

pouvoirs légaux. Après avoir examiné les arguments de l'appelante, l'administrateur lui fera une offre d'indemnité.

[71] Je demeure saisi du dossier.

**V. Dépens**

[72] La Cour exerce son pouvoir discrétionnaire de ne pas accorder de dépens.

**JUGEMENT**

**LA COUR ORDONNE :**

1. L'appel est accueilli. La décision que l'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires a rendue le 21 mars 2006 est annulée.

2. L'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires donnera à l'appelante la possibilité de commenter le rapport Murdoch ou de présenter des arguments à son égard quant à la réduction de sa demande étant donné le retard avec lequel le ministre a exercé ses pouvoirs légaux. L'appelante remettra ses commentaires ou ses arguments à l'administrateur au plus tard 30 jours à partir de la date du présent jugement.

3. Après avoir examiné les commentaires et les arguments de l'appelante, l'Administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires lui enverra une offre d'indemnité au plus tard 30 jours à partir du délai susmentionné au paragraphe 2.

4. Si l'appelante n'est pas satisfaite de l'offre de l'administrateur, elle pourra demander à l'administrateur judiciaire de fixer la date d'une séance spéciale à Vancouver. Les parties conviendront au préalable d'un échéancier des démarches à effectuer avant l'audience. Si cela ne se fait pas, l'une des parties peut demander une téléconférence avec la Cour pour établir cet échéancier.

5. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Michel Beaudry »

---

Juge

**ANNEXE A**  
**LÉGISLATION PERTINENTE**

*Loi sur la responsabilité en matière maritime* : responsabilité en matière de pollution et frais connexes

**51.** (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le propriétaire d'un navire est responsable :

**51.** (1) Subject to the other provisions of this Part, the owner of a ship is liable

*a)* des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par le navire;  
(...)

*(a)* for oil pollution damage from the ship;  
(...)

*Loi sur la responsabilité en matière maritime* : dépôts des demandes auprès de l'administrateur

**85.** (1) En plus des droits qu'elle peut exercer contre la Caisse d'indemnisation en vertu de l'article 84, toute personne qui a subi des pertes ou des dommages ou qui a engagé des frais mentionnés au paragraphe 51(1) à cause de dommages — réels ou prévus — dus à la pollution par les hydrocarbures peut présenter à l'administrateur une demande en recouvrement de créance à l'égard de ces dommages, pertes et frais.

**85.** (1) In addition to any right against the Ship-source Oil Pollution Fund under section 84, a person who has suffered loss or damage or incurred costs or expenses referred to in subsection 51(1) in respect of actual or anticipated oil pollution damage may file a claim with the Administrator for the loss, damage, costs or expenses.

(2) Sous réserve du pouvoir donné à la Cour d'amirauté à l'alinéa 92*a*), la demande de recouvrement présentée en vertu du paragraphe (1) doit être faite :

(2) Unless the Admiralty Court fixes a shorter period under paragraph 92*(a)*, a claim under subsection (1) must be made

*a)* s'il y a eu des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, dans les deux ans suivant la date où ces dommages se sont produits et dans les cinq ans suivant l'événement qui les a causés;

*(a)* within two years after the day on which oil pollution damage occurred and five years after the occurrence that caused that damage, or

*b)* sinon, dans les cinq ans suivant l'événement à l'égard duquel des dommages ont été prévus.

*(b)* if no oil pollution damage occurred, within five years after the occurrence in respect of which oil pollution damage was anticipated.

*Loi sur la responsabilité en matière maritime* : fonctions de l'administrateur

**86.** (1) Sur réception d'une demande en recouvrement de créance présentée en vertu de l'article 85, l'administrateur :

- a) enquête sur la créance et l'évalue;
- b) fait une offre d'indemnité pour la partie de la demande qu'il juge recevable.

(2) Aux fins d'enquête et d'évaluation, l'administrateur a les pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

(3) Dans le cadre de l'enquête et de l'évaluation, l'administrateur ne prend en considération que la question de savoir :

a) si la créance est visée par le paragraphe 85(1);

b) si la créance résulte, en tout ou en partie :

(i) soit d'une action ou omission du demandeur visant à causer un dommage,

(ii) soit de sa négligence.

(4) Bien que le demandeur ne soit pas tenu de démontrer que l'événement a été causé par un navire, l'administrateur rejette la demande si la preuve le convainc autrement.

(5) L'administrateur réduit proportionnellement ou éteint la créance s'il est convaincu que l'événement à l'origine de celle-ci est attribuable :

a) soit à une action ou omission du demandeur visant à causer un dommage;

**86.** (1) On receipt of a claim under section 85, the Administrator shall

(a) investigate and assess the claim; and

(b) make an offer of compensation to the claimant for whatever portion of the claim the Administrator finds to be established.

(2) For the purpose of investigating and assessing a claim, the Administrator has the powers of a commissioner under Part I of the Inquiries Act.

(3) In investigating and assessing a claim, the Administrator may consider only

(a) whether the claim is for loss, damage, costs or expenses referred to in subsection 85(1); and

(b) whether the claim resulted wholly or partially from

(i) an act done or omitted to be done by the claimant with intent to cause damage, or

(ii) the negligence of the claimant.

(4) A claimant is not required to satisfy the Administrator that the occurrence was caused by a ship, but the Administrator shall dismiss a claim if satisfied on the evidence that the occurrence was not caused by a ship.

(5) The Administrator shall reduce or nullify any amount that the Administrator would have otherwise assessed in proportion to the degree to which the Administrator is satisfied that the claim resulted from

(a) an act done or omitted to be done by the claimant with intent to cause damage; or

b) soit à sa négligence.

(b) the negligence of the claimant.

*Loi sur la responsabilité en matière maritime : offre d'indemnité*

**87.** (2) Le demandeur peut, dans les soixante jours suivant la réception de l'offre d'indemnité ou de l'avis de rejet de sa demande, interjeter appel devant la Cour d'amirauté; dans le cas d'un appel du rejet de la demande, la Cour d'amirauté ne prend en considération que les faits mentionnés aux alinéas 86(3)a) et b).

**87.** (2) A claimant may, within 60 days after receiving an offer of compensation from the Administrator or a notification that the Administrator has disallowed the claim, appeal the adequacy of the offer or the disallowance of the claim to the Admiralty Court, but in an appeal from the disallowance of a claim that Court may consider only the matters described in paragraphs 86(3)(a) and (b).

*Loi sur la protection des eaux navigables : pouvoirs du ministre*

**16.** Le ministre peut faire enlever ou détruire, selon ses instructions, les épaves ou tout autre objet résultant du naufrage d'un bateau qui a sombré, s'est échoué ou s'est jeté à la côte et qui constituent un obstacle ou causent une obstruction qui subsiste pendant plus de vingt-quatre heures s'il estime se trouver dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

**16.** If, in the opinion of the Minister,

a) la navigation dans des eaux navigables de compétence fédérale est obstruée, gênée ou rendue plus difficile ou dangereuse par le fait du bateau, de ses épaves ou de tout autre objet;

(a) the navigation of any navigable water over which Parliament has jurisdiction is obstructed, impeded or rendered more difficult or dangerous by reason of the wreck, sinking, partial sinking, lying ashore or grounding of any vessel or part thereof or other thing,

*b)* par suite de la position d'un débris ou du bateau ou de ses épaves ou de tout autre objet, la navigation dans des eaux navigables de compétence fédérale sera vraisemblablement obstruée, gênée ou rendue plus difficile ou dangereuse;

*c)* le bateau, ses épaves, débris ou tout autre objet jetés à la côte, échoués ou laissés en un lieu appartenant à Sa Majesté du chef du Canada font obstacle ou obstruction à l'utilisation du lieu à des fins publiques fédérales.

*(b)* by reason of the situation of any wreck, vessel or part thereof or other thing so lying, sunk, partially sunk, ashore or grounded, the navigation of any such navigable water is likely to be obstructed, impeded or rendered more difficult or dangerous, or

*(c)* any vessel or part thereof, wreck or other thing cast ashore, stranded or left on any property belonging to Her Majesty in right of Canada is an obstacle or obstruction to such use of that property as may be required for the public purposes of Canada,

the Minister may cause the wreck, vessel or part thereof or other thing to be removed or destroyed, in such manner and by such means as the Minister thinks fit, if the obstruction, obstacle, impediment, difficulty or danger continues for more than twenty-four hours.

*Loi sur la marine marchande du Canada, L.C. 2001 (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 6, art. 84*

**678.** (1) Le ministre peut, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un rejet de polluant ou un risque de rejet est attribuable à un navire :

*a)* prendre les mesures qu'il estime nécessaires pour prévenir, contrer, réparer ou réduire au minimum les dommages, voire enlever ou détruire le navire et son contenu, et disposer du navire et de son contenu;

*b)* surveiller l'application de toute mesure prise par toute personne en vue de prévenir, contrer, réparer ou réduire au minimum les dommages;

*c)* s'il l'estime nécessaire, ordonner à toute personne de prendre les mesures visées à l'alinéa *b)* ou lui interdire de les prendre.

**678.** (1) Where the Minister believes on reasonable grounds that a ship has discharged, is discharging or is likely to discharge a pollutant, the Minister may

*(a)* take such measures as the Minister deems necessary to repair, remedy, minimize or prevent pollution damage from that ship, including the removal or destruction of the ship and its contents, and may sell or otherwise dispose of the ship and its contents;

*(b)* monitor the measures taken by any person to repair, remedy, minimize or prevent pollution damage from the ship; or

*(c)* where the Minister considers it necessary to do so, direct any person to take measures referred to in paragraph *(b)*, or prohibit any person from taking such measures.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-875-06

**INTITULÉ :** SA MAJESTÉ DU CHEF DU CANADA c.  
L'ADMINISTRATEUR DE LA CAISSE  
D'INDEMNISATION DES DOMMAGES  
DUS À LA POLLUTION PAR LES  
HYDROCARBURES CAUSÉE PAR LES  
NAVIRES

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Vancouver (Colombie-Britannique)

**DATE DE L'AUDIENCE :** Les 3 et 4 septembre 2008

**MOTIFS DU JUGEMENT  
ET JUGEMENT :** Le juge Beaudry

**DATE DES MOTIFS  
ET DU JUGEMENT :** Le 3 octobre 2008

**COMPARUTIONS :**

Robert Danay POUR L'APPELANTE

David McEwen POUR L'INTIMÉ  
Fritz Gaerdes

J. William Perrett POUR L'*AMICUS CURIAE*

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

John H. Sims, c.r. POUR L'APPELANTE  
Sous-procureur général  
Vancouver (Colombie-Britannique)

Alexandar Holburn Beaudin & Lang, s.r.l. POUR L'INTIMÉ  
Vancouver (Colombie-Britannique)

J. William Perrett Law Corp. POUR L'*AMICUS CURIAE*