

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20121009

Dossier : T-133-11

Référence : 2012 CF 1175

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 9 octobre 2012

En présence de monsieur le juge Rennie

ENTRE :

JOHN B. ARCHER

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

et

L'ADMINISTRATION PORTUAIRE DE FALSE CREEK

intervenante

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Le demandeur sollicite l'annulation de la décision rendue par l'Administration portuaire de False Creek (l'APFC) de ne pas renouveler son bail concernant un local de stockage situé au terminal des pêcheurs du port de False Creek (le port), à Vancouver, en Colombie-Britannique.

[2] Pour les motifs qui suivent, la demande sera rejetée. Bien que l'APFC soit bel et bien un office fédéral à des fins restreintes se rapportant directement à l'exécution de son mandat d'exploitation d'un port de pêche commerciale public, ce n'est pas en sa qualité d'office fédéral qu'elle a rendu la décision en question. La demande sera donc rejetée sur le fondement de cette question fondamentale de compétence.

[3] Quoiqu'il en soit, la décision en litige était celle d'un « office fédéral », mais cette décision et la politique sur laquelle elle était fondée, de même que le processus par lequel la décision a été rendue, étaient parfaitement conformes aux exigences de la justice naturelle et de l'équité procédurale. La demande n'est donc pas fondée en raison du motif de compétence préliminaire et, subsidiairement, sur le fond.

Les faits

[4] L'APFC est une société à but non lucratif constituée en personne morale sous le régime de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*, LRC 1970, c C-32. Elle exploite et gère le port aux termes de la convention de bail de l'autorité portuaire (le bail) signée avec le ministre des Pêches et des Océans (le ministre). L'une des exigences du bail est que l'APFC se serve des lieux loués pour exploiter un port de pêche commerciale public.

[5] Le demandeur, John B. Archer, est propriétaire d'un bateau de pêche, le « Daffy », qu'il amarre dans le port depuis 2000, et il y loue à bail un local de stockage de matériel depuis 2001. Dans son manuel de politiques régissant l'exploitation du port (Manuel de politiques de l'APFC,

chapitre 5, directive 5.2, « Lockers »), l'APFC exige que les locaux de stockage de matériel soient réservés à l'utilisation des pêcheurs commerciaux actifs.

[6] Le 9 mars 2010, le gestionnaire du port de l'APFC a informé par lettre le demandeur que ce dernier semblait ne pas satisfaire aux exigences en matière d'admissibilité concernant l'occupation d'un local de stockage, parce qu'il n'était pas actif en tant que pêcheur commercial depuis trois ans. La lettre demandait qu'une rencontre ait lieu avec le demandeur pour discuter de la question. Les parties conviennent que le « Daffy » n'a pas été utilisé à des fins de pêche commerciale durant cette période.

[7] Par la suite, dans une lettre datée du 5 novembre 2010, le président de l'APFC a demandé que le demandeur produise des documents établissant qu'il était un pêcheur commercial actif. La lettre indiquait que si les documents n'étaient pas présentés avant le 1^{er} décembre 2010, le bail serait résilié à compter du 31 décembre 2010.

[8] Il y a eu ensuite une série d'échanges entre le demandeur et l'APFC, parfois par l'intermédiaire de leur avocat respectif. Le demandeur s'est opposé au fait de fournir à l'APFC ses renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu, que cette dernière avait demandés pour vérifier si le demandeur était un pêcheur commercial actif. Le demandeur a également exprimé l'avis qu'il était dispensé de l'obligation d'être un pêcheur commercial actif du fait de l'alinéa 2e) du Règlement, qui accorde le droit d'adhésion à l'APFC à toutes les personnes qui en étaient membres en date du 3 février 2003. Le demandeur s'est opposé également à ce qui était,

selon lui, une application inégale de la directive 5.2, notant que d'autres personnes qui ne pêchaient plus activement conservaient leur local de stockage.

[9] Le 17 janvier 2011, l'avocat de l'APFC a transmis un courriel à l'avocat du demandeur pour indiquer que ce dernier n'avait pas établi qu'il satisfaisait aux exigences en matière d'admissibilité à un local de stockage et qu'il devait libérer celui-ci dans les sept jours suivants. Le demandeur sollicite le contrôle judiciaire de cette décision.

Les questions en litige

[10] Les questions en litige sont les suivantes :

- a) L'APFC est-elle un « office fédéral » pour l'application de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7 (la Loi)?
- b) La décision de l'APFC de ne pas renouveler le bail du local de stockage du demandeur est-elle susceptible de contrôle aux termes de l'article 18.1 de la Loi?
- c) Quelle est la norme de contrôle appropriée?
- d) En décidant de résilier le bail du local de stockage, l'APFC a-t-elle accordé au demandeur le degré requis d'équité procédurale, et cette décision était-elle raisonnable?

Analyse

L'APFC est-elle un office fédéral?

[11] Aux termes de l'article 18.1 de la Loi, ne sont susceptibles de contrôle judiciaire que les décisions ou les actes d'un « office fédéral », un terme défini à l'article 2 de la Loi :

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi

[...]

« office fédéral » Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale, à l'exclusion de la Cour canadienne de l'impôt et ses juges, d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

2. (1) In this Act,

...

“federal board, commission or other tribunal” means any body, person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than the Tax Court of Canada or any of its judges, any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867* ;

[12] Dans l'arrêt *Anisman c Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 52, au paragraphe 29, la Cour d'appel fédérale a formulé un critère en deux étapes qui permet de déterminer si une personne ou un organisme correspond à cette définition : « Il est ainsi nécessaire en premier lieu de déterminer la nature de la compétence ou du pouvoir que l'organisme ou la personne cherche à exercer. Deuxièmement, il y a lieu de déterminer la source ou l'origine de la compétence ou du pouvoir que l'organisme ou la personne cherche à exercer. » La Cour d'appel fédérale a ensuite signalé que la source ou l'origine du pouvoir du décideur est le premier facteur à prendre en considération pour pouvoir déterminer si cette source ou cette origine correspond à la définition.

[13] Interprété dans son sens le plus strict, le pouvoir que l'APFC cherchait à exercer en l'espèce était celui de décider s'il convenait ou non de renouveler le bail d'un local de stockage de matériel, ce qui constitue un aspect accessoire du pouvoir plus général dont elle dispose d'exploiter et de gérer le port.

[14] Le défendeur et l'APFC font valoir que cette dernière tire son pouvoir du bail, qu'ils qualifient d'entente commerciale accordant des droits de propriété à l'APFC. Ils soutiennent donc que l'APFC ne faisait qu'exercer son pouvoir à l'égard des biens qu'elle loue à bail du ministre. Selon leur argument, aucune décision de l'APFC, quels qu'en soient l'objet ou la forme, n'est justiciable devant la Cour fédérale. L'APFC est un tenant en possession et s'il ne convient pas au ministre, celui-ci peut révoquer le bail. Quant au demandeur, il souhaite, en guise de réparation, devenir membre du conseil et changer les politiques régissant l'exploitation du port ou soumettre sa plainte au ministre au sujet de la conduite du locataire.

[15] Le demandeur soutient que le bail constitue une sous-délégation du pouvoir conféré au ministre en vertu de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance*, LRC 1985, c F-24 (la LPPP).

[16] La sous-délégation est [TRADUCTION] « l'octroi par un délégué à un autre [...] d'une partie quelconque du pouvoir que le Parlement lui a accordé » (Robert W. Macaulay et James L.H. Sprague, *Practice and Procedure before Administrative Tribunals* (feuillet mobiles) (Toronto : Carswell, 1988) (mise à jour de 2012), à la page 5-20). Comme le signale le défendeur, il existe en droit administratif une présomption à l'encontre de la sous-délégation,

comme l'illustre la maxime latine *delegatus non potest delegare* : qui est délégué ne peut pas déléguer. C'est donc dire que le ministre ne peut pas sous-déléguer le pouvoir qui lui est accordé par le législateur sous le régime de la LPPP sans une autorisation expresse ou implicite. Rien dans la LPPP n'autorise expressément le ministre à le faire et, cela étant, la question consiste à savoir si la LPPP peut être interprétée de façon à autoriser implicitement une sous-délégation du pouvoir du ministre.

[17] Ainsi qu'il a été signalé dans l'ouvrage de Donald J.M. Brown et John M. Evans intitulé *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, volume 3 (Toronto : Canvasback Publishing, 2009), aux pages 13 à 17, le point en litige est essentiellement une question d'interprétation de la législation. La principale question consiste à savoir si, par déduction nécessaire, les dispositions de la LPPP et du règlement connexe (*Règlement sur les ports de pêche et de plaisance* (DORS/78-767)) (le Règlement) autorisent le ministre à déléguer le pouvoir qui lui a été accordé de gérer le port.

[18] L'article 4 de la LPPP confère au ministre le pouvoir relatif aux ports inscrits qui sont énumérés dans le Règlement, dont l'un est le port de False Creek :

Ports relevant du ministre

4. Le ministre a toute autorité en ce qui concerne l'usage, la gestion et l'entretien des ports inscrits, de même que pour le contrôle d'application des règlements afférents et pour la perception des droits relatifs à leur usage.

Harbours under control of Minister

4. The use, management and maintenance of every scheduled harbour, the enforcement of regulations relating thereto and the collection of charges for the use of every scheduled harbour are under the control

and administration of the
Minister.

[19] L'article 8 de la LPPP permet au ministre de, notamment, consentir à toute personne un bail relatif à n'importe quel port inscrit :

Baux, permis et accords
d'exploitation

Leases, licences and
agreements for use of
scheduled harbours

8. Sous réserve des
règlements, le ministre peut,
pour tout ou partie d'un port
inscrit :

8. The Minister may, subject
to the regulations,

a) consentir un bail;

(a) lease any scheduled
harbour or any part thereof to
any person;

b) délivrer un permis
d'exploitation;

(b) grant a licence to any
person for the use of any
scheduled harbour or any part
thereof; and

c) conclure, avec le
gouvernement ou un
organisme d'une province, un
accord d'occupation et
d'exploitation.

(c) enter into an agreement
with the government of any
province or any agency
thereof for the occupancy and
use of any scheduled harbour
or any part thereof.

[20] L'importance de l'article 8 est que, en fait, le législateur a accordé au ministre un certain nombre d'options lui permettant d'exercer son pouvoir de délégation : par voie de bail, de permis ou d'accord.

[21] Le pouvoir de louer à bail un port inscrit est restreint par l'article 6 du Règlement, qui dispose :

6. Un bail ou un permis ne doivent être consentis à l'égard d'un port ou d'une partie d'un port que si leurs modalités assurent l'accès du public au port.

6. No lease or licence of a harbour or any part of a harbour shall be granted except on terms and conditions that ensure access by the public to the harbour.

[22] C'est donc dire que le ministre n'est pas autorisé à louer à bail simplement un port à une personne pour son usage privé, pas plus qu'il ne peut le louer à une société pour qu'elle l'exploite comme bon lui semble. Le preneur à bail doit plutôt exploiter le port d'une manière qui assure l'accès du public à ce dernier. À mon avis, ces dispositions, quand on les lit ensemble, laissent supposer que le ministre est autorisé à sous-déléguer à son preneur à bail le pouvoir dont il dispose en matière d'usage, de gestion et d'entretien d'un port. Le preneur à bail est, en effet, autorisé à exploiter et à gérer tous les aspects du port, comme si le ministre en avait conservé le contrôle. À vrai dire, le libellé du bail reflète de manière presque exacte le pouvoir que le législateur accorde au ministre aux termes de l'article 4 de la LPPP :

[TRADUCTION]

Objet

6. [L'APFC] utilisera le secteur et le matériel loués à bail en vue d'exploiter, d'entretenir et de gérer un port de pêche commerciale public à False Creek.

[23] L'APFC soutient pour sa part qu'elle est, aux termes du bail, une société à but non lucratif indépendante, sans lien de dépendance avec le gouvernement. Celui-ci n'exerce aucun contrôle ou aucune direction sur l'exploitation ou l'utilisation du port, pas plus qu'il n'en nomme

les gestionnaires. L'APFC, à titre de tenant en possession, exerce un contrôle *de facto* et *de jure* sur tous les aspects du port.

[24] Le résultat des observations du défendeur et de l'APFC, à savoir que le ministre ne peut pas déléguer son pouvoir en vertu de la LPPP, est que ce dernier est légalement tenu de contrôler et d'administrer l'usage, la gestion et l'entretien de tous les ports inscrits, une chose, concède-t-il sans difficulté, qu'il ne fait pas. Ils signalent que l'APFC exerce tous les aspects du pouvoir du ministre, dont l'amarrage, les tarifs d'amarrage, la perception des frais et des tarifs, ainsi que l'exploitation et l'entretien des quais et de l'infrastructure connexe. Le défendeur admet également que le ministre n'exerce aucun pouvoir résiduel sur les activités du port.

Essentiellement, l'argument invoqué découle de la thèse selon laquelle, bien que le ministre se soit départi, en pratique, de la totalité des aspects de sa responsabilité légale vis-à-vis de la gestion et de l'exploitation du port en faveur de l'APFC, il ne s'agit pas d'une délégation, car l'instrument employé pour donner effet à la délégation, un bail, n'est pas un instrument de délégation officiel.

[25] Le défendeur et l'intervenante demandent donc à la Cour de faire abstraction du hiatus ou de la divergence entre ce que, disent-ils, le ministre ne peut pas faire, soit déléguer, et ce qu'il fait en réalité, soit déléguer. La Cour préfère une interprétation qui concorde avec la loi et, surtout, qui repose, sur le plan juridique, sur ce qui se passe dans la réalité. Comme le signale la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Anisman*, les principes du droit administratif sont mis en jeu par la source du pouvoir, mais aussi par la prise en considération du caractère public de la

décision et de la nature des droits en cause. Le formalisme que fait valoir le défendeur en considérant si des recours de droit public sont déclenchés a depuis longtemps été rejeté.

[26] Le défendeur soutient également que l'APFC n'est pas un office, car le législateur a pris soin de préciser, comme il l'a fait [en anglais] à l'égard du mot « *ports* » par opposition au mot « *harbour* », que les administrations portuaires sont des mandataires de l'État, leur pouvoir découlant de la *Loi maritime du Canada* (LC 1998, c 10). Cependant, rien n'étaye la thèse selon laquelle la désignation législative expresse d'un mandat est une condition préalable nécessaire à la conclusion selon laquelle un organisme est un office fédéral. Donc, le fait que les administrations portuaires sont expressément réputées être des mandataires de l'État et sont des offices fédéraux ne veut pas forcément dire que les administrations portuaires, parce qu'elles ne sont pas mandataires de l'État, ne peuvent pas être, à certains égards, directement liées à l'exécution du mandat que la loi confère au ministre. Comme il a été signalé, il y a lieu de procéder à une analyse fonctionnelle, axée sur la nature de la décision, sur le contexte dans lequel elle a été prise ainsi que sur ses conséquences pour les parties.

[27] De plus, l'article 6 du Règlement reconnaît que les activités portuaires comportent un élément public de base. Par ailleurs, la position du défendeur, selon laquelle l'APFC, à titre de détenteur d'un bail, jouit des pouvoirs illimités d'un particulier, ne cadre pas très bien avec le Règlement. L'objet et l'effet de ce dernier ne sont pas annulés juste à cause du choix d'un instrument commercial pour remplir une fin d'intérêt public.

[28] Par conséquent, je conclus que la LPPP autorise implicitement le ministre à déléguer son pouvoir concernant l'usage, la gestion et l'entretien du port et, par ailleurs, que le ministre a délégué ce pouvoir à l'APFC. Je suis conforté dans cette conclusion par les directives de Brown et Evans selon lesquelles la délégation est considérée plus facilement comme implicite dans le cas des pouvoirs ministériels, par opposition aux pouvoirs législatifs ou décisionnels. Le pouvoir délégué par le ministre en l'espèce ne consiste pas à adopter des lois ou à trancher des litiges, mais plutôt à gérer et à exploiter des ports, ce qui constitue principalement un pouvoir de nature administrative.

[29] Brown et Evans soulignent également que la nécessité administrative requiert souvent que l'on conclue à l'existence d'une autorisation implicite de sous-délégation. Cette thèse s'applique directement dans le cas présent : il serait peu pratique d'exiger que le ministre gère lui-même les activités de tous les ports, et il a donc délégué ce pouvoir à des organismes locaux aptes à répondre aux besoins de chaque port en particulier. Comme il a été signalé, le législateur a prévu trois mécanismes permettant de déléguer la gestion et l'exploitation d'un port. Ces facteurs étayaient davantage la conclusion selon laquelle le bail constitue une sous-délégation du pouvoir du ministre à l'APFC.

[30] Avant de passer à la question suivante, j'aimerais traiter de deux décisions qui étayaient censément la position du défendeur.

[31] La première est une ordonnance de la Cour, rendue par la juge Tremblay-Lamer : *Salt Spring Aquafarms Ltd c Salt Spring Harbour Authority* (5 juillet 2005), 05-T-24 (CF 1^{re} inst.),

qui a rejeté une requête en vue d'obtenir une prorogation du délai prévu pour déposer une demande de contrôle judiciaire.

[32] Il s'agissait d'une requête écrite. Il n'est pas évident de savoir quels arguments ont été invoqués, et encore moins si la question de la sous-délégation était en litige. Il vaut également la peine de signaler que, bien que la Cour d'appel ait confirmé l'ordonnance rejetant la demande de prorogation de délai, en appel, elle s'est expressément abstenue de décider si l'administration portuaire était un office fédéral : *Salt Spring Aquafarms Ltd c Salt Spring Harbour Authority*, 2006 CAF 20.

[33] La seconde décision que le défendeur et l'APFC ont invoquée a été rendue par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse dans l'affaire *Smith c Harbour Authority of Port Hood*, [1998] NSJ n° 248 (CA); dans cette dernière, le juge Chipman a déclaré, aux paragraphes 24 et 25 :

[TRADUCTION]

Je ne souscris pas à l'argument de l'intimé, à savoir que la présente affaire a soulevé des questions de nature constitutionnelle devant la Cour des petites créances. Il s'agissait simplement, comme l'arbitre l'a conclu, d'une affaire de contrat.

Je ne souscris pas non plus à l'argument de l'intimé selon lequel le bail représentait une délégation de pouvoirs de la part du gouvernement fédéral en faveur de l'appelante. Il s'agissait simplement d'une opération commerciale dans le cadre de laquelle le ministre, en vertu des pouvoirs conférés à l'article 8 de la Loi, avait loué à bail un bien à l'appelante. Le ministre n'a délégué aucun pouvoir de faire des lois. Tout ce qui a été conféré était un droit de propriété. [...]

[34] La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse avait à trancher un litige opposant l'administration portuaire à titre de locataire et le plaignant, qui avait une relation contractuelle. Le fait qu'on n'ait pas délégué à l'administration portuaire le pouvoir de faire des lois n'est pas déterminant; la question était de savoir si le pouvoir conféré au ministre d'administrer la gestion des ports avait été délégué aux administrations portuaires. Cependant, la nature et la portée du pouvoir qu'a l'administration portuaire de réglementer la totalité des aspects relatifs au port n'a pas été débattue devant la Cour d'appel.

[35] La compétence prévue à l'alinéa 18(1)a) ne dépend pas du fait que la loi confère expressément le pouvoir ou la fonction en question : *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. c Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*,

[1995] 2 CF 694 (CA). Le droit relatif au contrôle judiciaire d'une action administrative échappe depuis longtemps au formalisme d'antan. Des arguments semblables à ceux qui sont invoqués en l'espèce ont été rejetés. Dans l'arrêt *Gestion Complexe*, il était allégué que la décision du ministre de louer à bail un bien était, comme c'est le cas en l'espèce, une opération de nature purement commerciale, qui débordait donc le cadre du contrôle judiciaire. Après avoir relaté l'historique législatif de l'alinéa 18(1)a) et de l'article 2 de la Loi, et noté que l'objet de la disposition était d'offrir un accès commode et efficace à la justice et d'assurer la responsabilité des instruments fédéraux, le juge d'appel Décary a écrit :

Ce serait là, je le dis avec égards, avoir une conception dépassée du contrôle de l'administration gouvernementale. La « légalité » des actes posés par l'administration et qui est l'objet même du contrôle judiciaire, ne se détermine pas en fonction seulement de la conformité avec les exigences législatives et réglementaires expresses. Par exemple, lorsque le ministre procède à un appel d'offres, il se trouve à établir un cadre procédural qui rend applicable le principe de l'espérance raisonnable ou de l'attente

légitime reconnu par cette Cour dans *Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 3 C.F. 16 (C.A.). Voir, également, *Travailleurs des pâtes, des papiers et du bois du Canada, section locale 8 c. Canada (Ministre de l'Agriculture)* (1994), 174 N.R. 37 (C.A.F.).

[...]

Cette approche libérale des termes de l'alinéa 18(1)a) n'est pas nouvelle en cette Cour.

[...]

Elle s'explique aisément, pour peu que l'on se place du point de vue du justiciable et que l'on soit conscient de la tendance, affichée par le Parlement lui-même, à rendre l'Administration de plus en plus comptable de ses actes. Il serait étonnant, en l'absence de disposition expresse, que le droit d'un soumissionnaire de s'adresser à cette Cour puisse varier selon que l'appel d'offres soit prescrit par règlement (comme dans l'affaire *Assaly Supra*, note 14.) ou qu'il soit, comme en l'espèce, laissé à l'initiative du ministre.

[36] L'analogie avec la présente affaire est directe et pertinente. Qualifier l'APFC de quelque chose d'autre qu'un office fédéral juste parce que l'instrument de délégation était un bail permettrait au formalisme de triompher sur le fond. Cependant, comme la Cour d'appel l'indique clairement et ainsi que nous le verrons plus loin, conclure qu'une entité est un office fédéral ne veut pas dire que toutes les décisions que prend l'APFC le sont en cette qualité-là.

La décision de l'APFC de ne pas renouveler le bail du local de stockage du demandeur est-elle susceptible de contrôle aux termes de l'article 18.1 de la Loi?

[37] La conclusion selon laquelle l'APFC est un office fédéral ne veut pas dire que la totalité de ces décisions ou de ces actions est justiciable. Le juge d'appel Stratas a expliqué cette

distinction dans l'arrêt *Air Canada c Administration portuaire de Toronto*, 2011 CAF 347, au paragraphe 52 :

Tous les tribunaux administratifs fédéraux importants possèdent le pouvoir de prendre des décisions de nature publique. Ils possèdent par ailleurs le pouvoir exprès ou implicite d'agir dans des domaines privés, par exemple pour louer et gérer des locaux, embaucher du personnel de soutien, etc. Techniquement, chacun de ces pouvoirs prend sa source première dans une loi fédérale. Toutefois, comme les décisions de principe citées ci-après le démontrent, il est fréquent que les mesures prises dans l'exercice de ces pouvoirs ne soient pas susceptibles de contrôle. Par exemple, supposons qu'un tribunal administratif fédéral bien connu résilie le contrat conclu avec une société relativement aux services de conciergerie pour ses locaux. Ce faisant, il n'exerce pas un pouvoir central à la mission administrative que lui a attribuée le législateur. Il ne fait en réalité qu'agir comme n'importe quelle autre entreprise. Le pouvoir qu'exerce le tribunal administratif dans ce cas doit être qualifié de pouvoir de nature privée et non publique. En l'absence de circonstances exceptionnelles, le recours que pourrait exercer l'entreprise de services de conciergerie serait une action pour rupture de contrat, et non pas une demande de contrôle judiciaire de la décision du tribunal administratif de résilier le contrat.

[38] Ainsi, la question pertinente qui se pose à ce stade-ci est de savoir si la décision de ne pas renouveler le bail du local de stockage faisait partie du pouvoir de nature publique de l'APFC, ou si cette dernière agissait en sa qualité commerciale et privée. Dans l'arrêt *Administration portuaire de Toronto*, la Cour d'appel a fait remarquer que la réponse à cette question oblige à soupeser la totalité des circonstances. Si j'applique ces facteurs à la présente affaire, je conclus que le pouvoir de l'APFC est un pouvoir commercial de nature privée, et donc non susceptible de contrôle judiciaire.

La nature de l'affaire dont on sollicite le contrôle judiciaire

[39] L'affaire dont il est question en l'espèce est la décision de savoir à qui louer des locaux de stockage de matériel dans le port. L'APFC dit qu'il s'agit d'une question commerciale de nature privée, tandis que le demandeur soutient qu'il s'agit d'une affaire étroitement liée au mandat que la loi confère à l'APFC d'exploiter un port de pêche commerciale public.

[40] La réponse à cette question est ancrée dans la preuve. Nul ne conteste que, pour exploiter des activités à titre de pêcheur commercial, il était nécessaire d'avoir l'usage d'un local de stockage ou d'y avoir accès. Il s'agissait d'une commodité, mais il a été admis que d'autres pêcheurs, à False Creek comme ailleurs, pêchent activement sans avoir besoin d'un local de stockage. Ce fait, c'est-à-dire que le local de stockage ne fait pas partie intégrante du mandat consistant à fournir un lieu d'amarrage aux pêcheurs, est d'une importance cruciale pour ce qui est de juger que la décision ne s'inscrit pas dans le cadre du mandat public de l'APFC.

[41] Comme l'a fait remarquer le juge Stratas dans l'arrêt *Premières nations White Bear c Canada (Affaires indiennes et du Nord Canada)*, 2012 CAF 224, au paragraphe 40, il est important de considérer la décision même, indépendamment de son effet :

[TRADUCTION]

Cela ne veut pas dire que les effets de la décision ne sont pas pris en compte dans l'analyse. Ils peuvent être pris en compte : ils peuvent être pertinents relativement à l'évaluation du caractère correct ou raisonnable de la décision. Mais ce qui fait l'objet du contrôle, c'est la décision même.

[42] En l'espèce, ni la décision ni sa conséquence ne revêtent un caractère public. Le demandeur aurait préféré avoir un local de stockage, mais ce dernier, selon la preuve explicite

qui a été soumise à la Cour, n'est pas essentiel à l'exploitation d'une activité de pêche commerciale.

[43] En fin de compte, je conclus qu'il est important de signaler que le but pour lequel des locaux de stockage sont loués est d'inciter des pêcheurs commerciaux à utiliser le port. Des pêcheurs ont fait savoir à l'APFC qu'il y aurait plus de chances qu'ils utilisent le port s'il leur était possible d'utiliser un local de stockage. Cette décision peut donc être qualifiée de commerciale en ce sens que l'APFC tente d'attirer davantage de clients en vue d'assurer la viabilité financière du port. Cependant, comme j'ai conclu que cet aspect ne fait pas partie intégrante de l'exploitation d'une activité de pêche commerciale, il n'a aucun caractère public et déborde le cadre du contrôle judiciaire.

La mesure dans laquelle la décision est fondée sur la loi et façonnée par cette dernière, par opposition à un pouvoir discrétionnaire de nature privée

[44] Ce facteur milite clairement contre le fait de conclure que la décision est un exercice du pouvoir de nature publique de l'APFC. La décision concernant la façon d'attribuer les locaux de stockage n'est pas fondée dans la loi ou façonnée par cette dernière. La seule contrainte législative qui s'applique à l'exploitation que fait l'APFC du port est que celle-ci doit agir de façon à assurer l'accès du public au port, conformément à l'article 6 du Règlement.

[45] La décision dont il est question en l'espèce ne découle pas de cette disposition-là; il s'agit plutôt d'une décision commerciale de nature privée que l'APFC a prise en vue de louer des locaux de stockage à des pêcheurs commerciaux actifs. Comme nous l'avons déjà vu, l'APFC a pris cette décision dans un but commercial : inciter plus de pêcheurs commerciaux à utiliser le

port. Nul ne fait valoir que l'accès des pêcheurs commerciaux au port était subordonné au fait de disposer d'un local de stockage. La LPPP et son règlement ne façonnent ou ne limitent pas la manière dont la décision est prise; elle est dictée par la manière dont l'APFC détermine de façon privée comment exploiter le mieux possible son entreprise et assurer sa viabilité financière.

[46] Si l'on se fonde sur l'application de ces facteurs, la décision qu'a prise l'APFC de résilier le bail n'était donc pas un exercice de son pouvoir de nature publique. Les autres facteurs énoncés dans l'arrêt *Administration portuaire de Toronto* (la relation entre l'entité et d'autres régimes législatifs, le caractère approprié des recours de droit public, l'existence d'un pouvoir coercitif et le fait de savoir si la conduite avait atteint une dimension publique sérieuse) ne sont pas pertinents, pas plus qu'ils ne changent la conclusion que dictent les facteurs déjà analysés.

[47] Cette conclusion suffit pour rejeter la demande, mais j'examinerai néanmoins le motif subsidiaire en tenant pour acquis que la politique qu'applique l'APFC, en rapport avec les locaux de stockage, ainsi que sa décision de révoquer le bail du demandeur sont susceptibles d'être contrôlées par la Cour. À cet égard, je conclus que la décision de l'APFC était raisonnable et que, en la prenant, celle-ci s'est conformée à l'obligation d'équité. En conséquence, même si l'APFC était un office fédéral lorsqu'elle a pris la décision de résilier le bail, la demande serait rejetée de toute manière.

Motifs de décision subsidiaires

En décidant de résilier le bail du local de stockage, l'APFC a-t-elle accordé au demandeur le degré requis d'équité procédurale, et cette décision était-elle raisonnable?

[48] Les parties n'ont pas soumis de décision antérieure qui dénote la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer en l'espèce, ce qui signifie que la Cour se doit de procéder à l'analyse contextuelle dont fait état la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dunsmuir c*

Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190, au paragraphe 64 :

L'analyse doit être contextuelle. Nous rappelons que son issue dépend de l'application d'un certain nombre de facteurs pertinents, dont (1) l'existence ou l'inexistence d'une clause privative, (2) la raison d'être du tribunal administratif suivant l'interprétation de sa loi habilitante, (3) la nature de la question en cause et (4) l'expertise du tribunal administratif. Dans bien des cas, il n'est pas nécessaire de tenir compte de tous les facteurs, car certains d'entre eux peuvent, dans une affaire donnée, déterminer l'application de la norme de la décision raisonnable.

[49] L'APFC soutient que les facteurs énumérés ci-dessus étayent la conclusion selon laquelle la décision doit être contrôlée selon la norme de la décision raisonnable : il n'existe pas de clause privative, mais la raison d'être de l'APFC (un vaste mandat consistant à exploiter un port de pêche commercial public), la nature de la question en cause (une question de politiques et de pouvoir discrétionnaire), de même que l'expertise de l'APFC à l'égard de l'interprétation et de l'application de ses règlements et de ses politiques militent toutes en faveur de la norme de contrôle de la raisonnable. Je souscris à cette appréciation, et, de ce fait, la décision ne peut être infirmée que si elle n'appartient pas aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit : *Dunsmuir*, au paragraphe 47.

[50] Le demandeur a également fait état de divers manquements à l'équité procédurale, ce qui obligerait à appliquer la norme de contrôle de la décision correcte. Il n'y a pas de désaccord entre les parties sur cette question. Cependant, comme nous le verrons plus loin, l'allégation selon laquelle il y a eu manquement à l'équité procédurale n'est pas fondée.

[51] En tenant donc pour acquis qu'il s'agissait de l'exercice d'un pouvoir de nature publique, les arguments du demandeur selon lesquels l'APFC a commis une erreur dans sa décision ne peuvent pas être retenus. Dans la directive 5.2, l'APFC a établi une politique de réservation des locaux de stockage à l'intention des pêcheurs commerciaux actifs. Cette politique s'inscrivait sans nul doute dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire concernant l'exploitation du port. Le demandeur a admis n'avoir jamais utilisé son bateau amarré au port pour pêcher commercialement. Il préférerait manifestement que l'APFC interprète l'expression « pêcheurs commerciaux actifs » de façon à inclure les personnes comme lui qui possèdent un quota de pêche qu'elles louent à bail à d'autres, ou celles dont le droit de pêcher a été temporairement suspendu à cause de mesures de conservation du ministère des Pêches et des Océans. La directive, à première vue, semble raisonnable, compte tenu du mandat que le ministre a accordé à l'APFC. Par ailleurs, le demandeur n'a présenté aucun argument crédible qui expliquerait pourquoi l'interprétation que fait l'APFC de cette expression est déraisonnable.

[52] Le demandeur soutient par ailleurs que la politique limitant les locaux de stockage aux pêcheurs commerciaux actifs ne cadre pas avec les règlements de l'APFC, lesquels accordent le droit d'adhésion à quiconque qui, comme lui, avait le statut de membre en date du 3 février 2003. Il laisse entendre que le droit d'adhésion et l'occupation d'un local de stockage sont

interdépendants et que, de ce fait, la politique d'utilisation des locaux de stockage l'a privé de l'avantage du droit d'adhésion.

[53] Un examen des règlements de l'APFC ne corrobore pas cet argument : le règlement n° 2 accorde le droit d'adhésion aux personnes qui, notamment, possèdent ou exploitent un bateau de pêche amarré dans le port, louent à bail un local de stockage ou ont le statut de membre depuis le 3 février 2003. Le demandeur continuera d'avoir droit au statut de membre même sans louer à bail un local de stockage à cause du motif d'adhésion antérieur (la disposition de « droits acquis »). Cependant, comme le soutient l'APFC, le seul avantage de l'adhésion n'est pas l'utilisation d'un local de stockage, mais plutôt le droit de voter. Rien dans les règlements n'accorde aux membres un accès privilégié aux locaux de stockage. En fait, il ressort de la preuve que de nombreux autres pêcheurs commerciaux n'ont pas de tel local. Pour ces motifs, l'argument selon lequel la directive est déraisonnable n'est pas fondé.

[54] Le demandeur a également fait plusieurs observations à propos de présumés manquements à l'équité procédurale, des observations qui sont toutes sans fondement. L'obligation d'équité que doit l'APFC dans ce contexte est minime, et cette dernière s'en est amplement acquittée en donnant au demandeur l'occasion de prouver qu'il était un pêcheur commercial actif et qu'il avait donc le droit de continuer de louer à bail un local de stockage. L'APFC lui a fourni un avis écrit et plusieurs occasions de produire des éléments de preuve, dont une réunion. Le demandeur n'a pas fourni de preuve, et, en fait, il lui aurait été impossible de le faire puisque, de son propre aveu, il n'est pas un pêcheur commercial actif. L'APFC a demandé raisonnablement une preuve des revenus tirés de la pêche. Quand le demandeur s'est opposé à

l'idée de communiquer ses déclarations de revenus pour une question de confidentialité, l'avocat a fait des efforts raisonnables pour assurer la protection de ses renseignements personnels.

[55] Finalement, le demandeur s'est opposé à la décision en disant que ce n'était pas tous les pêcheurs inactifs détenant un local de stockage qui voyaient leurs contrats résiliés. Les cas particuliers ainsi que les motifs de l'APFC quant à la manière dont elle avait appliqué la directive à d'autres pêcheurs particuliers ont été le sujet d'une grande partie des contre-interrogatoires. Dans la mesure où cela est pertinent, l'APFC a donné des réponses raisonnables pour expliquer à la fois sa politique et l'application de cette dernière à d'autres personnes se trouvant dans une situation semblable. Il n'y avait aucune preuve que le demandeur avait été visé ou pris pour cible à cause de motifs irréguliers, peu pertinents ou ultérieurs.

[56] En conclusion, la décision de résilier le bail était raisonnable, tout comme la directive de politique sur laquelle elle a été fondée. Le processus qui a été suivi pour décider de résilier le bail a été équitable d'un point de vue procédural, au regard de la norme de la décision correcte. La demande sera donc rejetée.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est rejetée. Le demandeur peut présenter des observations au sujet des dépens dans les dix (10) jours suivant la date de la présente décision, et le défendeur aura ensuite cinq (5) jours pour y répondre.

« Donald J. Rennie »

Juge

Traduction certifiée conforme

Christian Laroche, LL.B.
Juriste-traducteur et traducteur-conseil

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-133-11

INTITULÉ : JOHN B. ARCHER c LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

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

DATE DE L'AUDIENCE : Le 4 avril 2012

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT : LE JUGE RENNIE

DATE DES MOTIFS : Le 9 octobre 2012

COMPARUTIONS :

Brad M. Caldwell	POUR LE DEMANDEUR
Malcolm Palmer	POUR LE DÉFENDEUR
Shelley Chapelski	POUR L'INTERVENANTE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Caldwell & Co. Vancouver (Colombie-Britannique)	POUR LE DEMANDEUR
Ministère de la Justice Vancouver (Colombie-Britannique)	POUR LE DÉFENDEUR
Bull, Housser & Tupper Vancouver (Colombie-Britannique)	POUR L'INTERVENANTE