

T-1271-07
2016 FC 1159

T-1271-07
2016 CF 1159

Roland Anglehart Jr. et al. (Plaintiffs)

Roland Anglehart Jr. et al. (demandeurs)

v.

c.

**Her Majesty the Queen in Right of Canada
(Defendant)**

**Sa Majesté la Reine du chef du Canada
(défenderesse)**

INDEXED AS: ANGLEHART v. CANADA

RÉPERTORIÉ : ANGLEHART c. CANADA

Federal Court, Gagné J.—Montréal, January 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28, February 1, 2, 3, 8, 9, 10, 15, 16, 17, 22, 23, 24, 29, March 1, 2, 7, 8, May 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, and 11; Ottawa, October 19, 2016.

Cour fédérale, juge Gagné—Montréal, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28 janvier, 1^{er}, 2, 3, 8, 9, 10, 15, 16, 17, 22, 23, 24, 29 février, 1^{er}, 2, 7, 8 mars, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10 et 11 mai; Ottawa, 19 octobre 2016.

Fisheries — Action by plaintiffs suing respondent for actions performed by Minister of Fisheries and Oceans (Minister), Fisheries and Oceans Canada officials (DFO) from 2003 to 2006, which allegedly reduced plaintiffs' individual quota (IQ) of snow crab by 35 percent — Plaintiffs members of traditional mid-shore fleet of crab fishers in Area 12 in Southern Gulf of St. Lawrence — Snow crab fishery regulated since 1975 — Plaintiffs asking defendant be ordered to pay them, inter alia, compensation for loss of profits — Plaintiffs alleging three main causes of action: expropriation, unjust enrichment, misfeasance in public office by Minister, DFO officials — Issues: what was nature of plaintiffs' rights; whether plaintiffs having legitimate expectations; whether plaintiffs' causes of action should be allowed — When fishery went from being competitive fishery to being IQ fishery, Minister not granting plaintiffs actual quasi-property right in IQ assigned to each of them — Canada's fisheries common property resource — IQ policy not giving plaintiffs vested right to renew subject to predetermined conditions or vested right to predetermined quantity of fish — Minister having broadest discretion to issue fishing licences — Policies not immutable, not creating legitimate expectation — Regarding expropriation, plaintiffs not owning IQs assigned thereto by DFO policy — Other obstacles existing preventing plaintiffs from bringing expropriation action in present context — Thus, plaintiffs failing to establish expropriation — As to unjust enrichment, plaintiffs not establishing being impoverished, any enrichment on part of DFO — DFO simply reallocating snow crab resource or merely managing it or using resource to fund management activities — Tort of misfeasance in public office also examined — Despite unlawful nature of financing agreements concluded between DFO, certain fisheries associations, DFO's actions not causing plaintiffs any harm — However, plaintiffs' argument that DFO committed tort of misfeasance in public office by reducing 2003 TAC by 4,000 mt to force

Pêches — Action intentée par les demandeurs qui poursuivent la défenderesse pour les gestes posés ou les actes commis par le ministre des Pêches et Océans (ministre) et par les fonctionnaires du ministère des Pêches et Océans (MPO), au cours des années 2003 à 2006, lesquels auraient eu comme conséquence de leur retirer une part de leur quota individuel (QI) de crabe des neiges qu'ils estiment à 35 p. 100 — Les demandeurs sont des pêcheurs de crabe traditionnels de la zone semi-hauturière 12 située dans le Sud du golfe Saint-Laurent — La pêche commerciale au crabe des neiges est réglementée depuis 1975 — Les demandeurs recherchaient contre la défenderesse une condamnation à leur verser une compensation pour la perte de profits subie — Les demandeurs ont invoqué trois causes d'action principales : l'expropriation, l'enrichissement sans cause, et la faute dans l'exercice d'une charge publique par le ministre et les fonctionnaires du MPO — Il s'agissait de savoir quelle était la nature des droits des demandeurs; s'il y avait des attentes légitimes de leur part; et si les causes d'action invoquées par les demandeurs devaient être accueillies — Au moment de passer d'une pêche compétitive à une pêche par QI, le ministre n'a pas accordé aux demandeurs un véritable droit de quasi-propriété dans le QI qui leur a été attribué — La ressource halieutique du Canada est une propriété commune — La politique de QI ne confère pas aux demandeurs un droit acquis au renouvellement à des conditions prédéterminées, ou dans une quantité prédéterminée de poissons — Le ministre détient un pouvoir discrétionnaire considérable relativement à la délivrance des permis de pêche — Une politique n'est pas immuable et n'a pas pour effet de créer des attentes légitimes — En ce qui a trait à l'expropriation, les demandeurs ne sont pas propriétaires des QI qui leur ont été attribués par une politique du MPO — Il existait un certain nombre d'obstacles additionnels qui empêchaient les demandeurs de faire valoir un recours en expropriation dans le présent contexte — Par conséquent, les

plaintiffs to pay DFO \$1.7 million to finance research activities accepted — Reduction without justification, attempts to find explanation ex post facto, Minister's reaction regarding questions media asking after 2003 fishing plan released satisfactorily showing that only reason Minister reducing TAC in 2003 was to force traditional crabbers to resume negotiations potentially leading to joint project agreement — In doing so, Minister acting in bad faith, particularly in context of all changes choosing to make to DFO policies that same year — Minister exercising discretion by relying on considerations irrelevant, capricious or foreign to purpose of statute — Therefore, Minister committing tort of misfeasance in public office causing injury to plaintiffs for which entitled to compensation — Action allowed in part.

Crown — Torts — Misfeasance in public office — Plaintiffs suing respondent for actions performed by Minister of Fisheries and Oceans (Minister), Fisheries and Oceans Canada officials (DFO) from 2003 to 2006 allegedly reducing plaintiffs' individual quota (IQ) of snow crab — Plaintiffs alleging three main causes of action: expropriation, unjust enrichment, misfeasance in public office by Minister, DFO officials — Regarding expropriation, plaintiffs not owning IQs assigned thereto by DFO policy — Other obstacles existing preventing plaintiffs from bringing expropriation action in present context — Thus, plaintiffs failing to establish expropriation — As to unjust enrichment, plaintiffs not establishing being impoverished, any enrichment on part of DFO — DFO simply reallocating snow crab resource or merely managing it or using resource to fund management activities — However, plaintiffs' argument DFO committing tort of misfeasance in public office by reducing 2003 TAC by 4,000 mt to force plaintiffs to pay DFO \$1.7 million to finance research activities accepted — Reduction without justification, attempts to find explanation ex post facto, Minister's reaction regarding questions media asking after 2003 fishing plan released satisfactorily showing that only reason Minister reducing TAC in

demandeurs n'ont pas démontré qu'ils avaient un recours en expropriation — Quant à l'enrichissement sans cause, les demandeurs n'ont pas établi qu'ils ont été appauvris et qu'il y a eu enrichissement du MPO — Le MPO a simplement effectué une réallocation de la ressource du crabe des neiges ou n'a fait que la gérer, ou il a utilisé la ressource pour financer ses activités de gestion — La faute dans l'exercice d'une charge publique a également été examinée — Malgré le caractère illégitime des ententes de financement conclues entre le MPO, et certaines associations de pêcheurs, les gestes posés par le MPO n'ont causé aux demandeurs aucun dommage — Cependant, l'argument des demandeurs selon lequel le MPO a commis une faute dans l'exercice d'une charge publique en réduisant le TPA de 2003 de 4 000 t.m. afin de forcer les demandeurs à lui verser une somme de 1,7 million de dollars pour financer ses activités de recherche a été accepté — Cette réduction sans justification, ces tentatives de trouver une explication ex post facto et la réaction du ministre face aux questions que lui ont posées les journalistes après l'émission du plan de pêche 2003 ont convaincu la Cour que la seule raison pour laquelle le ministre a réduit le TPA en 2003 était pour forcer les crabiers traditionnels à reprendre les négociations devant mener à une entente de projet conjoint — Ce faisant, le ministre a agi de mauvaise foi, particulièrement dans le contexte de l'ensemble des changements qu'il a choisis d'apporter aux politiques du MPO cette même année — La discrétion du ministre a été exercée en se fondant sur des considérations non pertinentes, capricieuses et étrangères à l'objet de la loi — Par conséquent, le ministre a commis une faute dans l'exercice d'une charge publique causant ainsi aux demandeurs un préjudice pour lequel ils étaient en droit d'être indemnisés — Action accueillie en partie.

Couronne — Responsabilité délictuelle — Faute dans l'exercice d'une charge publique — Les demandeurs poursuivent la défenderesse pour les gestes posés ou les actes commis par le ministre des Pêches et Océans (ministre) et par les fonctionnaires du ministère des Pêches et Océans (MPO), au cours des années 2003 à 2006, lesquels auraient eu comme conséquence de leur retirer une part de leur quota individuel (QI) de crabe des neiges — Les demandeurs ont invoqué trois causes d'action principales : l'expropriation, l'enrichissement sans cause, et la faute dans l'exercice d'une charge publique par le ministre et les fonctionnaires du MPO — En ce qui a trait à l'expropriation, les demandeurs ne sont pas propriétaires des QI qui leur ont été attribués par une politique du MPO — Il existait un certain nombre d'obstacles additionnels qui empêchaient les demandeurs de faire valoir un recours en expropriation dans le présent contexte — Par conséquent, les demandeurs n'ont pas démontré qu'ils avaient un recours en expropriation — Quant à l'enrichissement sans cause, les demandeurs n'ont pas établi qu'ils ont été appauvris et qu'il y a eu enrichissement du MPO — Le MPO a simplement effectué une réallocation de la ressource du crabe des neiges ou n'a fait que la gérer, ou a utilisé la ressource pour financer ses

2003 was to force traditional crabbers to resume negotiations potentially leading to joint project agreement — In doing so, Minister acting in bad faith, particularly in context of all changes choosing to make to DFO policies that same year — Minister exercising discretion by relying on considerations irrelevant, capricious or foreign to purpose of statute — Therefore, Minister committing tort of misfeasance in public office causing injury to plaintiffs for which entitled to compensation.

This was an action by the plaintiffs suing the respondent for actions performed by the Minister of Fisheries and Oceans (Minister) and by Fisheries and Oceans Canada officials (DFO) from 2003 to 2006, which allegedly reduced the plaintiffs' individual quota (IQ) of snow crab by 35 percent. The plaintiffs are 97 of the 130 members of the traditional mid-shore fleet of crab fishers in Area 12 in the Southern Gulf of St. Lawrence who fished under the limited entry regime and were subsequently assigned an IQ. They are residents of New Brunswick, Quebec, Nova Scotia and Prince Edward Island. The snow crab fishery has been regulated since 1975 first under a limited entry regime and later under the IQ regime. Starting in 1984, DFO set an annual total allowable catch (TAC), which it announced at the start of each fishing season. Over the years, a number of agreements and arrangements were made between crab fishers and the DFO. In 2003, a Three-Year Snow Crab Management Plan for the Southern Gulf was announced and implemented despite strong protests by fishers. As well, in 2003 and 2004, since there was no joint project agreement between DFO and crab fishers, DFO decided to use part of the TAC to fund certain of its activities.

In their action, the plaintiffs were asking the defendant to be ordered to pay them, *inter alia*, compensation for the loss of profits experienced in 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 and 2008 on the grounds of acts by DFO; compensation for the drop in value of the plaintiffs' fishery enterprises; and

activités de gestion — Cependant, l'argument des demandeurs selon lequel le MPO a commis une faute dans l'exercice d'une charge publique en réduisant le TPA de 2003 de 4 000 t.m. afin de forcer les demandeurs à lui verser une somme de 1,7 million de dollars pour financer ses activités de recherche a été accepté — Cette réduction sans justification, ces tentatives de trouver une explication ex post facto et la réaction du ministre face aux questions que lui ont posées les journalistes après l'émission du plan de pêche 2003 ont convaincu la Cour que la seule raison pour laquelle le ministre a réduit le TPA en 2003 était pour forcer les crabiers traditionnels à reprendre les négociations devant mener à une entente de projet conjoint — Ce faisant, le ministre a agi de mauvaise foi, particulièrement dans le contexte de l'ensemble des changements qu'il a choisi d'apporter aux politiques du MPO cette même année — La discrétion du ministre a été exercée en se fondant sur des considérations non pertinentes, capricieuses et étrangères à l'objet de la loi — Par conséquent, le ministre a commis une faute dans l'exercice d'une charge publique causant ainsi aux demandeurs un préjudice pour lequel ils étaient en droit d'être indemnisés.

Il s'agissait d'une action intentée par les demandeurs qui poursuivent la défenderesse pour les gestes posés ou les actes commis par le ministre des Pêches et Océans (ministre) et par les fonctionnaires du ministère des Pêches et Océans (MPO), au cours des années 2003 à 2006, lesquels auraient eu comme conséquence de leur retirer une part de leur quota individuel (QI) de crabe des neiges qu'ils estiment à 35 p. 100. Les demandeurs sont 97 des 130 pêcheurs de crabe traditionnels de la zone semi-hauturière 12 située dans le Sud du golfe Saint-Laurent qui ont bénéficié de cette politique d'exclusivité et à qui on a subséquemment attribué un QI. Ils sont résidents du Nouveau-Brunswick, du Québec, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard. La pêche au crabe des neiges est réglementée depuis 1975, d'abord par le biais d'une politique d'accès limité, puis, éventuellement, par celui d'une politique de contingent par bateau ou de quota individuel (QI). À compter de 1984, le MPO a établi annuellement un Total de Prises Autorisées (TPA), dont il faisait l'annonce avant le début de chaque saison de pêche. Au cours des années, un certain nombre d'ententes et d'engagements ont été conclus entre les crabiers et le MPO. En 2003, le Plan triennal de gestion pour la pêche au crabe des neiges dans le sud du Golfe a été annoncé et mis en œuvre malgré de violentes manifestations de la part des pêcheurs. En outre, en 2003 et en 2004, puisqu'il n'y avait pas d'entente de projet conjoint entre le MPO et les crabiers, le MPO a décidé de prendre une partie du TPA pour financer certaines de ses activités.

Par leur action, les demandeurs recherchaient contre la défenderesse une condamnation à leur verser, entre autres, une compensation pour la perte de profits subie au cours des saisons de pêche 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 en raison des actes du MPO; une compensation pour la

restitution of the value of benefits appropriated by DFO to the plaintiffs' detriment. Essentially, the plaintiffs were alleging three main causes of action: expropriation, unjust enrichment and misfeasance in public office on the part of the Minister and DFO officials. The plaintiffs attempted to persuade the Court that a fishing licence is property that confers on its holder a property or quasi-property right in the IQ associated with it; that their rights vested in 1990 when the competitive fishery was transformed into an IQ fishery; and that a quasi-property right in their IQs was conferred on traditional crabbers. The defendant in turn argued in particular that the plaintiffs' snow crab licences do not entitle them to a predetermined portion of the TAC apart from what is granted to them by licence condition for a given year; that fisheries are a common property resource; and that the Minister cannot abdicate his discretion to manage Canada's fisheries to issue commercial fishing licences for each fishery.

At issue was the nature of the plaintiffs' rights; whether they had legitimate expectations; and whether the three causes of action the plaintiffs referred to—expropriation, unjust enrichment and misfeasance in public office—should be allowed.

Held, the action should be allowed in part.

When the fishery went from being a competitive fishery to being an IQ fishery, the Minister did not grant the plaintiffs an actual quasi-property right in the IQ assigned to each of them. Canada's fisheries are a common property resource. Also, there is a distinction between a limited-entry policy and the granting of a quasi-property right in this resource. While a DFO policy may favour the plaintiffs in that it provides for exclusive access to the snow crab fishery, this policy is a simple management measure that does not grant the plaintiffs any property rights in the resource or any vested right to any portion of the TAC.

As to the nature of the rights under a fishing licence, while the evidence unequivocally showed that after the adoption of the IQ policy the plaintiffs' licences were renewed year after year, that did not give them a vested right to renew subject to predetermined conditions or a vested right to a predetermined quantity of fish. The Minister has the broadest discretion to issue the fishing licences.

diminution de la valeur des entreprises de pêche des demandeurs; et la restitution de la valeur des bénéfices que le MPO s'est appropriés au détriment des demandeurs. Les demandeurs ont essentiellement allégué trois causes d'action principales, soit l'expropriation, l'enrichissement sans cause et la faute du ministre et des fonctionnaires du MPO dans l'exercice de leurs fonctions. Les demandeurs ont tenté de convaincre la Cour qu'un permis de pêche est un bien qui confère à son titulaire un droit de propriété ou de quasi-propriété dans le QI qui y est associé; que leurs droits se sont cristallisés en 1990, au moment où le MPO est passé d'une politique de pêche compétitive à une politique de pêche par contingent individuel; et qu'on a conféré aux crabiers traditionnels un droit de quasi-propriété dans le QI. La défenderesse a, pour sa part, soutenu en particulier que le permis de pêche au crabe des neiges des demandeurs ne leur confère pas un droit prédéterminé à une part du TPA, au-delà de ce qui leur est octroyé par condition de permis, pour une année donnée; que la ressource halieutique est une propriété commune; et que le ministre ne peut abdiquer la discrétion qui lui est conférée de gérer les pêches au pays et, pour ce faire, d'octroyer des permis de pêche commerciale à l'égard de chacune des pêcheries.

Il s'agissait de savoir quelle était la nature des droits des demandeurs; s'il y avait des attentes légitimes de leur part; et si les trois causes d'action invoquées par les demandeurs, soit l'expropriation, l'enrichissement sans cause et la faute dans l'exercice d'une charge publique, devaient être accueillies.

Arrêt : l'action doit être accueillie en partie.

Au moment de passer d'une pêche compétitive à une pêche par QI, le ministre n'a pas accordé aux demandeurs un véritable droit de quasi-propriété dans le QI qui leur a été attribué. Les ressources halieutiques du Canada sont un bien commun. Par ailleurs, il faut éviter de confondre entre une politique de pêche à accès limité et l'octroi d'un droit de quasi-propriété dans cette ressource. Bien qu'une politique du MPO puisse favoriser les demandeurs en ce qu'elle prévoit qu'ils ont un accès exclusif à la pêche au crabe des neiges, cette politique est une simple mesure de gestion qui n'octroie aux demandeurs aucun droit de propriété dans la ressource ou droit acquis à une part quelconque du TPA.

Quant à la nature des droits conférés par un permis de pêche, bien que la preuve a démontré de façon non équivoque qu'à partir de l'adoption par le ministre de la politique de QI, les permis des demandeurs ont été renouvelés d'année en année, cela ne leur conférait pas un droit acquis au renouvellement à des conditions prédéterminées, ou dans une quantité prédéterminée de poissons. Le ministre détient un pouvoir discrétionnaire considérable relativement à la délivrance des permis de pêche.

Regarding the plaintiffs' argument that the implementation of a policy in favour of a small group of fishers for issuing renewable IQ licences created a legitimate expectation on their part that the Minister would never unilaterally add new licence holders, policies are not immutable. In order for the Minister to be able to retain his broad discretion to manage fisheries, it must be possible to amend them as needed and they cannot give rise to a right for the plaintiffs. Furthermore, expectations, however legitimate, cannot generate or create substantive rights or form the basis for an action in damages. The evidence showed that the plaintiffs did not have a legitimate expectation that the Minister would never issue new Area 12 snow crab licences but rather that they knew that it was a real possibility and that their fear of this happening influenced some of the decisions they made. Therefore, they had no real expectations whether legitimate or not in this regard.

The first cause of action, expropriation, was dealt with. In arguing that the Minister expropriated 35 percent of their IQs after 2003 and that they were entitled to compensation, the plaintiffs had to show that the Crown unilaterally took their private property for public purposes. However, the plaintiffs do not own the IQs that were assigned to them by a DFO policy. Even though they view them as valuable assets capable of being the subject of a transaction, their rights in these IQs are precarious and the value of their licences depends on the annual biomass, market price and the Minister's discretion whether to issue new licences or share the resource with other fishers. Moreover, there were a number of additional obstacles that prevented the plaintiffs from bringing an expropriation action in the present context, such as a complete denial of any use of the property at issue, which was not the case in this matter since the plaintiffs were only partially denied use of the portion of the TAC set aside for them after 1990. Also, concerning the Minister's power to reallocate a portion of the TAC to an IQ fishery, the Minister may at any time favour one group of fishers over another and may also make changes to his own policies at any time. Therefore, the plaintiffs failed to establish expropriation and their first cause of action was dismissed.

As to the second cause of action, unjust enrichment, the plaintiffs argued in particular that the facts in evidence showed that the defendant unjustly enriched itself at their expense and that they were entitled to be indemnified for their correlative impoverishment. They submitted that the

Pour ce qui est de l'argument des demandeurs selon lequel la mise en place d'une politique d'émission, en faveur d'un groupe restreint de pêcheurs, de permis de pêche renouvelables assortis d'un QI, a créé chez eux une attente légitime à ce que le ministre n'ajoute jamais, unilatéralement, de nouveaux titulaires de permis, une politique n'est pas immuable. Pour que le ministre puisse conserver son vaste pouvoir discrétionnaire de gérer les pêches, elle doit pouvoir être modifiée au besoin et elle ne peut être source de droit pour les demandeurs. De plus, les attentes, aussi légitimes soient-elles, ne génèrent ni ne créent de droits substantifs et elles ne peuvent servir de fondement à un recours en dommages et intérêts. La preuve a démontré que les demandeurs n'avaient pas d'attente légitime à ce que le ministre n'émette jamais de nouveaux permis de pêche au crabe des neiges dans la zone 12, mais plutôt qu'ils savaient qu'il s'agissait là d'une réelle possibilité et que leur crainte que cette possibilité se matérialise a influencé certaines décisions qu'ils ont prises. Par conséquent, ils n'avaient pas de réelles attentes, légitimes ou non, à cet égard.

La Cour a examiné la première cause d'action, soit l'expropriation. En plaidant que le ministre a, à compter de 2003, exproprié 35 p. 100 de leurs QI et qu'il se devait de les indemniser, les demandeurs devaient démontrer que la Couronne s'est appropriée unilatéralement de leur propriété privée à des fins publiques. Cependant, les demandeurs ne sont pas propriétaires des QI qui leur ont été attribués par une politique du MPO. Même si, dans les faits, ils considèrent leur QI comme des actifs de grande valeur, qui peuvent faire l'objet d'une transaction, leurs droits dans ces QI sont précaires et la valeur de leurs permis est fonction de la biomasse annuelle, du prix du marché et de la discrétion du ministre d'émettre ou non de nouveaux permis ou de partager la ressource avec d'autres pêcheurs. De plus, il y avait un certain nombre d'obstacles additionnels qui empêchaient les demandeurs de faire valoir un recours en expropriation dans le présent contexte, comme le fait d'être privé totalement de l'utilisation de la propriété en litige, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, puisque les demandeurs n'ont été privés que partiellement de la part du TPA qui leur était réservée depuis 1990. En outre, en ce qui a trait à la question spécifique du pouvoir du ministre de transférer une part du TPA dans une pêche à QI, celui-ci pouvait en tout temps favoriser un groupe de pêcheurs au détriment d'un autre et pouvait également en tout temps changer ses propres politiques. Les demandeurs n'ont pas démontré par conséquent qu'ils avaient contre la défenderesse un recours en expropriation et leur première cause d'action a été rejetée.

Quant à la deuxième cause d'action, l'enrichissement sans cause, les demandeurs ont plaidé en particulier que les faits mis en preuve démontraient que la défenderesse s'est enrichie sans cause à leur détriment, et qu'ils étaient en droit de demander d'être indemnisés à la hauteur de leur

defendant did this by using the snow crab resource to fund DFO activities or to fund rationalization programs for the lobster and groundfish fisheries or to enable DFO to fulfil its obligations involving giving First Nations access to the commercial snow crab fishery. However, the plaintiffs did not establish any enrichment on the part of DFO. DFO simply reallocated the snow crab resource or merely managed it or used the resource to fund its management activities. Nor were the plaintiffs impoverished. Since they were not entitled to a predetermined share of the TAC, there could be no unjustified transfer. Therefore, the DFO did not take anything that belonged to the plaintiffs who also suffered no deprivation as a result.

The third cause of action, the tort of misfeasance in public office, was also examined. Although it was established that, through various agreements entered into from 2003 to 2006 to obtain financing for its management and research activities, DFO overstepped its management authority by illegally appropriating or selling fishery resources belonging to Canadians, the unlawful nature of these financing agreements concluded between DFO and certain fisheries associations did not cause any harm to the plaintiffs. Therefore, the plaintiffs failed to demonstrate misfeasance in public office in this regard.

However, the plaintiffs' argument that DFO committed the tort of misfeasance in public office by reducing the 2003 TAC by 4,000 mt in an artificial and arbitrary manner to force the plaintiffs to pay it an amount of \$1.7 million to finance its research activities was accepted. The reduction without justification, the attempts to find an explanation *ex post facto*, and the Minister's reaction regarding questions he was asked by journalists after the 2003 fishing plan was released satisfactorily showed that the only reason the Minister reduced the TAC by 4 289 mt in 2003 was to force traditional crabbers to resume negotiations that could lead to a joint project agreement. In doing so, the Minister acted in bad faith, particularly in the context of all of the changes he chose to make to DFO policies that same year. He exercised his discretion by relying on considerations that were irrelevant, capricious or foreign to the purpose of the statute. Therefore, the Minister committed a Category A tort, which caused the plaintiffs harm compensable in law, namely the missing 4 289 mt share that the 2003 fishing plan allotted them based on their respective IQ.

In conclusion, DFO committed the tort of misfeasance in public office for which the defendant was liable by reducing

appauvrissement corrélatif. Ils ont soutenu que la défenderesse s'est injustement enrichie en utilisant la ressource du crabe des neiges pour financer les activités du MPO ou pour financer les programmes de rationalisation de la pêche au homard et au poisson de fond ou de permettre au MPO de remplir ses obligations visant l'intégration des Premières Nations à la pêche commerciale au crabe des neiges. Cependant, les demandeurs n'ont pas établi qu'il y a eu enrichissement sans cause de la part du MPO. Le MPO a simplement effectué une réallocation de la ressource du crabe des neiges ou n'a fait que la gérer, ou il a utilisé la ressource pour financer ses activités de gestion. Il n'y a pas eu non plus appauvrissement des demandeurs. Puisqu'ils n'avaient pas droit à une part prédéterminée du TPA, il ne pouvait y avoir de transfert injustifié. Le MPO n'a donc rien pris qui appartenait aux demandeurs qui n'ont pas été appauvris de ce fait.

La troisième cause d'action, soit la faute dans l'exercice d'une charge publique, a également été examinée. Bien qu'il soit acquis que par ces diverses ententes intervenues de 2003 à 2006, afin d'obtenir une contribution financière à ses activités de gestion et de recherche, le MPO a outrepassé son pouvoir de gestion en s'appropriant illégalement ou en vendant illégalement la ressource halieutique propriété des Canadiens, le caractère illégitime des ententes de financement conclues entre le MPO et certaines associations de pêcheurs n'a causé aux demandeurs aucun dommage. Par conséquent, les demandeurs n'ont pas démontré une faute dans l'exercice d'une charge publique à cet égard.

Cependant, l'argument des demandeurs selon lequel le MPO a commis une faute dans l'exercice d'une charge publique en réduisant le TPA de 2003 de 4 000 t.m., de manière artificielle et arbitraire, afin de forcer les demandeurs à lui verser une somme de 1,7 million de dollars pour financer ses activités de recherche a été accepté. Cette réduction sans justification, les tentatives de trouver une explication *ex post facto* et la réaction du ministre face aux questions que lui ont posées les journalistes après l'émission du plan de pêche 2003 ont démontré que la seule raison pour laquelle le ministre a réduit le TPA de 4 289 t.m. en 2003, était pour forcer les crabiers traditionnels à reprendre les négociations devant mener à une entente de projet conjoint. Ce faisant, le ministre a agi de mauvaise foi, particulièrement dans le contexte de l'ensemble des changements qu'il a choisi d'apporter aux politiques du MPO cette même année. Sa discrétion a été exercée en se fondant sur des considérations non pertinentes, capricieuses et étrangères à l'objet de la loi. Par conséquent, le ministre a commis un délit de catégorie A, lequel a causé aux demandeurs des dommages compensables en droit, soit la quote-part du 4 289 t.m. manquant que le plan de pêche de 2003 leur allouait, en fonction de leur QI respectif.

En conclusion, le MPO a commis une faute dans l'exercice d'une charge publique pour laquelle la défenderesse est

the TAC from 21 437 mt to 17 148 mt in 2003 thereby causing injury to the plaintiffs for which they were entitled to compensation.

responsable en réduisant de 21 437 t.m. à 17 148 t.m. le TAC en 2003, causant ainsi aux demandeurs un préjudice pour lequel ils avaient droit d'être indemnisés.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Bankruptcy and Insolvency Act, R.S.C., 1985, c. B-3, s. 2.
 Bill C-62, *An Act respecting fisheries*, 35th Parl., 2nd Sess., 1996.
 Bill C-115, *An Act respecting fisheries*, 35th Parl., 1st Sess., 1994.
Charter of Ville de Québec, R.S.Q., c. C-11.5.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46.
Federal Courts Rules, SOR/98-106, r. 400(3).
Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11.
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, ss. 7, 8, 10, 43(1),(f),(g).
Fishery (General) Regulations, SOR/93-53, ss. 2 “document”, 10, 16, 22(a),(g).
Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, s. 248(1).
Mineral Act, S.B.C. 1977, c. 54.
Personal Property Security Act, S.N.S. 1995-96, c. 13.

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Attorney General) v. Arsenault, 2009 FCA 300, 1 Admin. L.R. (5th) 91; *Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia*, 2010 NSSC 436, 298 N.S.R. (2d) 116, affd 2012 NSCA 1, 311 N.S.R. (2d) 300; *Malcolm v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2013 FC 363, affd 2014 FCA 130, 76 Admin. L.R. (5th) 179; *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, 2004 SCC 75, [2004] 3 S.C.R. 575; *Garland v. Consumers' Gas Co.*, 2004 SCC 25, [2004] 1 S.C.R. 629; *Larocque v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, 2006 FCA 237, 270 D.L.R. (4th) 552; *Canada (Attorney General) v. Chiasson*, 2009 FCA 299, 314 D.L.R. (4th) 512, revg 2008 FC 616, 295 D.L.R. (4th) 744.

DISTINGUISHED:

Saulnier v. Royal Bank of Canada, 2008 SCC 58, [2008] 3 S.C.R. 166; *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101, (1978), 88 D.L.R. (3d) 462; *R. in right of the Province of British Columbia v. Tener et al.*, [1985] 1 S.C.R. 533, (1985), 17 D.L.R. (4th) 1; *Rock Resources Inc. v. British Columbia*, 2003 BCCA 324, 229 D.L.R. (4th) 115; *Beaurivage v. Québec (Ville)*, 2004

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte de la Ville de Québec, L.R.Q., ch. C-11.5.
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46.
Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1, art. 248(1).
Loi sur la faillite et l'insolvabilité, L.R.C. (1985), ch. B-3, art. 2.
Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11.
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 7, 8, 10, 43(1),(f),(g).
Mineral Act, S.B.C. 1977, ch. 54.
Personal Property Security Act, S.N.S. 1995-96, ch. 13.
 Projet de loi C-62, *Loi concernant les pêches*, 35^e lég., 2^e sess., 1996.
 Projet de loi C-115, *Loi concernant les pêches*, 35^e lég., 1^{re} sess., 1994.
Règlement de pêche (dispositions générales), DORS/93-53, art. 2 « document », 10, 16, 22a),(g).
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règle 400(3).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Procureur général) c. Arsenault, 2009 CAF 300; *Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia*, 2010 NSSC 436, 298 N.S.R. (2d) 116, conf. par 2012 NSCA 1, 311 N.S.R. (2d) 300; *Malcolm c. Canada (Pêches et Océans)*, 2013 CF 363, conf. par 2014 CAF 130; *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2004 CSC 75, [2004] 3 R.C.S. 575; *Garland c. Consumers' Gas Co.*, 2004 CSC 25, [2004] 1 R.C.S. 629; *Larocque c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, 2006 CAF 237; *Canada (Procureur général) c. Chiasson*, 2009 CAF 299, infirmant 2008 CF 616.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Saulnier c. Banque Royale du Canada, 2008 CSC 58, [2008] 3 R.C.S. 166; *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101; *R. du chef de la province de la Colombie-Britannique c. Tener et autres*, [1985] 1 R.C.S. 533; *Rock Resources Inc. v. British Columbia*, 2003 BCCA 324, 229 D.L.R. (4th) 115; *Beaurivage c. Québec (Ville)*, 2004 CanLII 26320 (C.A. Qué.); *Peel (Municipalité*

CanLII 26320 (Que. C.A.); *Peel (Regional Municipality) v. Canada*; *Peel (Regional Municipality) v. Ontario*, [1992] 3 S.C.R. 762, (1992), 98 D.L.R. (4th) 140.

CONSIDERED:

R. v. Marshall, [1999] 3 R.C.S. 456, (1999), 178 N.S.R. (2d) 201; *Canada v. Haché*, 2011 FCA 104, [2011] 5 C.T.C. 37, revg 2010 TCC 10, 2010 D.T.C. 1042; *Kimoto v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 291, 32 Admin. L.R. (5th) 184; *Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1997] 1 S.C.R. 12, (1997), 142 D.L.R. (4th) 193; *De Keyser's Royal Hotel Ltd. (Re)*, [1920] UKHL 1 (BAILII), [1920] A.C. 508; *Peter v. Beblow*, [1993] 1 S.C.R. 980, (1993), 101 D.L.R. (4th) 621; *Finney v. Barreau du Québec*, 2004 SCC 36, [2004] 2 S.C.R. 17; *Entreprises Sibeca Inc. v. Frelighsburg (Municipality)*, 2004 SCC 61, [2004] 3 S.C.R. 304; *Paradis Honey Ltd. v. Canada*, 2015 FCA 89, [2016] 1 F.C.R. 446; *Odhavji Estate v. Woodhouse*, 2003 SCC 69, [2003] 3 S.C.R. 263; *Foschia v. Conseil des Écoles Catholique de Langue Française du Centre-Est*, 2009 ONCA 499, 266 O.A.C. 17; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, (1959), 16 D.L.R. (2d) 689.

REFERRED TO:

Maple Lodge Farms Ltd. v. Canada, [1982] 2 S.C.R. 2, (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; *Molaison v. Canada* (1993), 73 F.T.R. 253 (F.C.T.D.); *Carpenter Fishing Corp. v. Canada*, [1998] 2 F.C. 548 (C.A.), (1998), 155 D.L.R. (4th) 572; *Association des crevettiers acadiens du Golfe Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 305, 385 F.T.R. 302; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504; *Canada v. South Yukon Forest Corporation*, 2012 FCA 165, 4 B.L.R. (5th) 31; *Canadian Pacific Railway Co. v. Vancouver (City)*, 2006 SCC 5, [2006] 1 S.C.R. 227; *A and L Investments Ltd. v. Ontario*, 1997 CanLII 3115, 36 O.R. (3d) 127 (C.A.); *Granite Power Corp. v. Ontario*, 2004 CanLII 44786, 72 O.R. (3d) 194 (C.A.); *Dennis v. Canada*, 2013 FC 1197, affd 2014 FCA 232, leave to appeal to S.C.C. refused, [2015] 1 S.C.R. vi; *Air Canada v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1161, (1989), 59 D.L.R. (4th) 161; *Association des crabiers acadiens v. Canada (Attorney General)*, 2006 FC 1241, 301 F.T.R. 297; *Cheticamp Fisheries Co-Operative Ltd. v. Canada* (1994), 118 D.L.R. (4th) 428, [1994] N.S.J. No. 356 (S.C.) (QL); *Aucoin v. The Queen*, 2001 FCT 800, 208 F.T.R. 178; *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Canada (Attorney General)*, 2012 SCC 71, [2012] 3 S.C.R. 660; *Three Rivers District Council and Others v. Governor and Company of the Bank of England*, [2000] UKHL 33 (BAILII), [2000] 3 All E.R. 1.

régionale) c. Canada; *Peel (Municipalité régionale) c. Ontario*, [1992] 3 R.C.S. 762.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

R. c. Marshall, [1999] 3 R.C.S. 456; *Canada c. Haché*, 2011 CAF 104, infirmant 2010 CCI 10; *Kimoto c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 291; *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12; *De Keyser's Royal Hotel Ltd. (Re)*, [1920] UKHL 1 (BAILII), [1920] A.C. 508; *Peter c. Beblow*, [1993] 1 R.C.S. 980; *Finney c. Barreau du Québec*, 2004 CSC 36, [2004] 2 R.C.S. 17; *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61, [2004] 3 R.C.S. 304; *Paradis Honey Ltd. c. Canada*, 2015 CAF 89, [2016] 1 R.C.F. 446; *Succession Odhavji c. Woodhouse*, 2003 CSC 69, [2003] 3 R.C.S. 263; *Foschia v. Conseil des Écoles Catholique de Langue Française du Centre-Est*, 2009 ONCA 499, 266 O.A.C. 17; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121.

DÉCISIONS CITÉES :

Maple Lodge Farms Ltd. c. Canada, [1982] 2 R.C.S. 2; *Molaison c. Canada*, [1993] A.C.F. n° 1409 (1^{re} inst.) (QL); *Carpenter Fishing Corp. c. Canada*, [1998] 2 C.F. 548 (C.A.); *Association des crevettiers acadiens du Golfe Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 305; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504; *Canada c. South Yukon Forest Corporation*, 2012 CAF 165; *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, 2006 CSC 5, [2006] 1 R.C.S. 227; *A and L Investments Ltd. v. Ontario*, 1997 CanLII 3115, 36 O.R. (3d) 127 (C.A.); *Granite Power Corp. v. Ontario*, 2004 CanLII 44786, 72 O.R. (3d) 194 (C.A.); *Dennis c. Canada*, 2013 CF 1197, conf. par 2014 CAF 232, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2015] 1 R.C.S. vi; *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161; *Association des crabiers acadiens c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 1241; *Cheticamp Fisheries Co-Operative Ltd. v. Canada* (1994), 118 D.L.R. (4th) 428, [1994] N.S.J. n° 356 (S.C.) (QL); *Aucoin c. La Reine*, 2001 CFPI 800; *Institut professionnel de la fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2012 CSC 71, [2012] 3 R.C.S. 660; *Three Rivers District Council and Others v. Governor and Company of the Bank of England*, [2000] UKHL 33 (BAILII), [2000] 3 All E.R. 1.

AUTHORS CITED

Brown, R. “‘Takins’: Government Liability to Compensate for Forcibly Acquired Property” in K. Horsman and G. Morley. *Government Liability: Law and Practice*, loose-leaf. Toronto: Canada Law Book, 2013.

Canada. Task Force on Atlantic Fisheries. *Navigating Troubled Waters: A New Policy for the Atlantic Fisheries: Highlights and Recommendations: Report of the Task Force on Atlantic Fisheries*. Ottawa: The Task Force, 1982.

ACTION by the plaintiffs suing the respondent for actions performed by the Minister of Fisheries and Oceans and by Fisheries and Oceans Canada officials from 2003 to 2006, which allegedly reduced the plaintiffs’ individual quota of snow crab by 35 percent. Action allowed in part.

APPEARANCES

Patrick Ferland and David Quesnel for plaintiffs.

Paul Marquis, Édith Campbell and Toni Abi Nasr for defendant.

SOLICITORS OF RECORD

LCM Attorneys, Montréal, for plaintiffs.

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

Table of Contents

	<u>Paragraph</u>
I. Overview.....	1
II. Background and history	5
A. 1975—Change from an unregulated fishery to a limited entry fishery	5
B. 1990—Change from a limited entry fishery to an IQ regime.....	11
C. Crisis in the groundfish and lobster fisheries—temporary wealth and resource sharing.....	22

DOCTRINE CITÉE

Brown, R. « ‘Takins’: Government Liability to Compensate for Forcibly Acquired Property » dans K. Horsman et G. Morley. *Government Liability : Law and Practice*, feuilles mobiles. Toronto : Canada Law Book, 2013.

Canada. Groupe d’étude des pêches de l’Atlantique. *Naviguer dans la tourmente : Une nouvelle politique pour les pêches de l’Atlantique : Points saillants et recommandations : Rapport du Groupe d’étude des pêches de l’Atlantique*. Ottawa : Le Groupe d’étude, 1982.

ACTION intentée par les demandeurs qui poursuivent la défendresse pour les gestes posés ou les actes commis par le ministre des Pêches et Océans et par les fonctionnaires du ministère des Pêches et Océans, au cours des années 2003 à 2006, lesquels auraient eu comme conséquence de leur retirer une part de leur quota individuel de crabe des neiges qu’ils estiment à 35 p. 100. Action accueillie en partie.

ONT COMPARU

Patrick Ferland et David Quesnel pour les demandeurs.

Paul Marquis, Édith Campbell et Toni Abi Nasr pour la défendresse.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

LCM Avocats, Montréal, pour les demandeurs.

Le sous-procureur général du Canada pour la défendresse.

Table des matières

	<u>Paragraphe</u>
I. Survol.....	1
II. Contexte et historique	5
A. 1975 — Passage d’une pêche non réglementée à une pêche à accès limité.....	5
B. 1990 — Passage d’une pêche compétitive à accès limité à une politique de contingent par bateau ou de QI	11
C. Crise dans la pêche au poisson de fond et au homard — partage temporaire de la richesse et de la ressource.....	22

D. The <i>Marshall</i> decision.....	49	D. L'affaire <i>Marshall</i>	49
E. Urgent demands from Area 18 crab fishers	60	E. Les demandes pressantes des pêcheurs de crabe de la zone côtière 18.....	60
F. New permanent access	66	F. Un nouvel accès permanent.....	66
G. The negotiations leading to the 2003 fishing plan	68	G. Les négociations ayant mené au plan de pêche de 2003	68
H. The 2003 fishing plan.....	81	H. Le plan de pêche 2003.....	81
I. The use of part of the TAC to fund DFO activities.....	87	I. L'utilisation d'une part du TPA pour le financement des activités du MPO.....	87
J. The legal proceedings.....	91	J. Les procédures judiciaires	91
III. Issues and remedies sought in this phase of the case	92	III. Les questions en litige et remèdes recherchés à cette étape du dossier	92
IV. Analysis	97	IV. Analyse	97
A. Preliminary issue: Objection to the filing of the Crown's notice of appeal in <i>Haché v. The Queen</i> , 2006-3736(IT)G (Exhibit 601) and of Appendix A of the outline of the plaintiffs' submissions in <i>Canada v. Haché</i> , A-44-10 (Exhibit 615).....	97	A. Question préliminaire : Objection à la production de l'Avis d'appel de la Couronne dans le dossier <i>Haché c. La Reine</i> (2006-3736(IT)G (pièce 601)) et de l'Annexe A du Plan d'argumentation des demandeurs dans le dossier <i>Canada c. Haché</i> (A-44-10 (pièce 615)).....	97
B. Nature of the rights and interests alleged by the plaintiffs underlying each cause of action.....	101	B. La nature des droits et intérêts allégués par les demandeurs à la source de chacune des causes d'action	101
(1) Parties' positions.....	101	1) Position des parties.....	101
(2) Relevant legislation.....	106	2) Dispositions législatives pertinentes	106
(3) <i>Saulnier</i> and <i>Haché</i>	107	3) Arrêts <i>Saulnier</i> et <i>Haché</i>	107
(4) Nature of the rights under a fishing licence.....	116	4) Nature des droits conférés par un permis de pêche.....	116
(5) Plaintiffs' legitimate expectations.....	123	5) Les attentes légitimes des demandeurs.....	123
C. First cause of action: Expropriation ...	147	C. Première cause d'action : L'expropriation	147
D. Second cause of action: Unjust enrichment	164	D. Deuxième cause d'action : L'enrichissement sans cause.....	164
(1) Applicable law.....	164	1) Le droit applicable.....	164
(2) Enrichment of DFO.....	170	2) L'enrichissement du MPO.....	170
(3) Impoverishment of plaintiffs.....	180	3) L'appauvrissement des demandeurs.....	180
(4) The absence of juristic reason for the enrichment	186	4) L'absence de motif juridique justifiant l'enrichissement	186
E. Third cause of action: Misfeasance in public office.....	189	E. Troisième cause d'action : La faute dans l'exercice d'une charge publique	189

(1) Components of the tort	195	1) Les composantes du délit	195
(2) Financing of DFO's activities from 2003 to 2006	200	2) Financement des activités du MPO de 2003 à 2006.....	200
(3) Financing rationalization programs for other fisheries	205	3) Financement du programme de rationalisation d'autres pêcheries	205
(4) Share of the TAC allotted to fishers in area 18.....	213	4) Part du TPA allouée aux pêcheurs de la zone 18.....	213
(5) 4000 mt reduction in TAC in 2003.....	225	5) Réduction du TPA de 4 000 t.m. en 2003	225
(6) Release signed in 2006.....	254	6) La quittance signée en 2006.....	254
F. Conclusion.....	257	F. Conclusion.....	257

The following is the English version of the reasons for judgment and judgment rendered by

Voici les motifs du jugement et le jugement rendu en français par

GAGNÉ J.:

LA JUGE GAGNÉ :

I. Overview

I. Survol

[1] To the delight of seafood lovers, the commercial snow crab fishery has been operating in the Southern Gulf of St. Lawrence since the 1960s, and it is doing well. This fishery has been regulated since 1975, first under a limited entry regime and later under an individual quota (IQ) regime.

[1] Pour le grand bonheur des fins palais, la pêche commerciale au crabe des neiges est pratiquée dans le Sud du golfe Saint-Laurent depuis les années 60, et elle se porte bien. Cette pêche est réglementée depuis 1975, d'abord par le biais d'une politique d'accès limité, puis, éventuellement, par celui d'une politique de contingent par bateau ou de quota individuel (QI).

[2] The plaintiffs are 97 of the 130 members of the traditional mid-shore fleet of crab fishers in Area 12 in the Southern Gulf of St. Lawrence—or their assigns or management companies, as applicable—who fished under the limited entry regime and were subsequently assigned an IQ. They are residents of New Brunswick, Quebec, Nova Scotia, and Prince Edward Island.

[2] Les demandeurs sont 97 des 130 pêcheurs de crabe traditionnels de la zone semi-hauturière 12 située dans le Sud du golfe Saint-Laurent — ou leurs ayants droit et sociétés de gestion, le cas échéant — qui ont bénéficié de cette politique d'exclusivité et à qui on a subséquemment attribué un QI. Ils sont résidents du Nouveau-Brunswick, du Québec, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard.

[3] They are suing Her Majesty the Queen in Right of Canada for actions performed by the Minister of Fisheries and Oceans (the Minister) and by Fisheries and Oceans Canada officials (DFO) from 2003 to 2006, which allegedly reduced their IQ by 35 percent.

[3] Ils poursuivent Sa Majesté la Reine du Chef du Canada pour les gestes posés ou les actes commis par le ministre des Pêches et Océans (ministre) et par les fonctionnaires du ministère des Pêches et Océans (MPO), au cours des années 2003 à 2006, lesquels auraient eu comme conséquence de leur retirer une part de leur QI qu'ils estiment à 35 p. 100.

[4] Under a July 23, 2008, order rendered by Richard Morneau, Prothonotary, the proceedings were divided

[4] Aux termes d'une ordonnance prononcée le 23 juillet 2008 par M^e Richard Morneau, protonotaire,

into two phases; the first will examine the general issues involving all plaintiffs, and the second will examine issues pertaining to each of the plaintiffs individually. I am examining the first of these two phases, and I must rule on the nature of the plaintiffs' rights, on whether they have legitimate expectations, and on the three causes of action the plaintiffs refer to: expropriation, unjust enrichment, and misfeasance in public office.

II. Background and history

A. *1975—Change from an unregulated fishery to a limited entry fishery*

[5] The first recorded snow crab landings in the Southern Gulf of St. Lawrence occurred in the 1960s. Until 1975, this fishery was open to all and subject to very few constraints. Commercial snow crab harvesters had no quotas, and the fishery at the time was a so-called competitive fishery, meaning that every fisher attempted to catch as much crab as possible before the end of the fishing season.

[6] In November 1973, the Department of the Environment, which was responsible for fisheries and ocean sciences at the time, announced the adoption of a limited entry regime for the snow crab fishery in the Southern Gulf of St. Lawrence. A snow crab advisory committee was established, made up of fishers, producers (or processing plant owners), federal officials, and provincial officials from the affected provinces. The first meeting took place in May 1974. When the limited entry regime came into effect in 1975, the minister implemented the advisory committee's recommendation that, from 1975 until snow crab stocks were able to support greater fishing effort, only the fishers who fished snow crab on board a vessel in at least one year from 1970 to 1974 inclusively would be eligible for a licence.

l'instruction de cette cause a été scindée en deux étapes; la première concerne les questions communes à la réclamation de l'ensemble des demandeurs et la seconde concerne les questions propres à la réclamation individuelle de chacun d'eux. Je suis saisie de la première de ces deux étapes et je dois me prononcer sur la nature des droits des demandeurs, sur l'existence d'attentes légitimes de leur part, et sur les trois causes d'action invoquées par les demandeurs, soit l'expropriation, l'enrichissement sans cause, et la faute dans l'exercice d'une charge publique.

II. Contexte et historique

A. *1975 — Passage d'une pêche non réglementée à une pêche à accès limité*

[5] Les premiers débarquements répertoriés de crabe des neiges dans le Sud du golfe Saint-Laurent remontent aux années 60. Jusqu'à 1975, cette pêche est accessible à tous et sujette à très peu de contraintes. Les pêcheurs commerciaux qui s'y adonnent ne sont sujets à aucun quota et on parle à cette époque d'une pêche compétitive, en ce sens que chaque pêcheur tente de prendre le maximum de captures possible avant la fin de la saison de pêche.

[6] En novembre 1973, le ministre de l'Environnement, responsable des pêches et sciences de la mer à cette époque, annonce l'adoption d'une politique d'accès limité visant notamment la pêche au crabe des neiges dans le Sud du golfe Saint-Laurent. Un comité consultatif sur le crabe des neiges, composé de pêcheurs, de producteurs (ou propriétaires d'usines de transformation), de fonctionnaires fédéraux et de fonctionnaires des provinces concernées est mis sur pied, et une première réunion a lieu en mai 1974. Au moment où la politique d'accès limité entre en vigueur en 1975, le ministre retient la recommandation du comité consultatif qui veut qu'à compter de 1975, et jusqu'à ce que les stocks puissent soutenir un plus grand effort de pêche, seuls les pêcheurs qui ont pêché le crabe des neiges à bord d'un bateau au cours d'une année durant la période allant de 1970 à 1974 inclusivement, soient désormais admissibles à l'émission d'un permis.

[7] There were two objectives to this regime: to control the fishing effort in this area, and thus conserve the stock status, and to ensure the profitability of the fleet.

[8] From 1975 to 1989, the snow crab fishery in area 12 remained a competitive fishery. However, starting in 1984, DFO set an annual total allowable catch (TAC), which it announced at the start of each fishing season. The impact of the competitive fishery regime in combination with a TAC was felt, and certain fishers acquired more advanced vessels and gear so they could fish more of the TAC; it was a race for the resource.

[9] Starting in 1987, crab landings dropped. They fell to 7 900 tonnes in 1989, and there was a significant resurgence of white or soft-shell crab. Since soft-shell crabs are moulting and have no commercial value, Area 12 fishers asked DFO to close the fishing season ahead of schedule, and they went home early.

[10] Around the same time, DFO held industry consultations with the different fishers' associations in preparation for establishing a new commercial fishing regime in Eastern Canada. This regime came into effect in January 1989. One of its provisions was to limit the number of fishing licences based on biological and economic considerations.

B. *1990—Change from a limited entry fishery to an IQ regime*

[11] In the winter after the 1989 fishing season, fishers' associations and the snow crab advisory committee held numerous meetings to discuss the crisis facing the industry that year. Several options were put forth, including a complete closure of the fishery for the 1990 season. They also discussed additional management measures to implement to better conserve the biomass and avoid future collapse.

[7] Cette politique a deux objectifs : elle vise à contrôler l'effort de pêche dans cette zone, et donc à préserver l'état du stock, et à assurer la rentabilité de la flottille.

[8] De 1975 à 1989, la pêche au crabe des neiges dans la zone 12 demeure une pêche compétitive. Toutefois, à compter de 1984, le MPO établit annuellement un Total de Prises Autorisées (TPA), dont il fait l'annonce avant le début de chaque saison de pêche. L'impact d'une pêche compétitive associée à un TPA se fait sentir : certains pêcheurs s'équipent de bateaux et d'agrès plus performants afin de prendre une part plus importante du TPA; c'est la course vers la ressource.

[9] À compter de 1987, les débarquements de crabes chutent. Ils s'effondrent à 7 900 tonnes en 1989 et on constate une importante recrudescence de crabes blancs ou crabes à carapaces molles. Puisque ceux-ci sont en mue et qu'ils n'ont aucune valeur commerciale, les pêcheurs de la zone 12 demandent au MPO de fermer la saison de pêche avant terme et ils rentrent au port prématurément.

[10] Au cours de cette même période, le MPO mène des consultations avec l'industrie et auprès des diverses associations de pêcheurs en vue d'établir une nouvelle politique sur la pêche commerciale dans l'est du Canada. Cette politique entre en vigueur en janvier 1989. Elle prévoit notamment que le nombre de permis de pêche sera limité en fonction de considérations biologiques et économiques.

B. *1990 — Passage d'une pêche compétitive à accès limité à une politique de contingent par bateau ou de QI*

[11] Au cours de l'hiver qui suit la saison de pêche 1989, les associations de pêcheurs et le comité consultatif du crabe des neiges tiennent un certain nombre de réunions pour discuter de la crise à laquelle l'industrie a fait face au cours de l'année. Plusieurs options sont mises de l'avant, même celle de fermer complètement la pêche pour la saison 1990. On discute également de mesures additionnelles de gestion à mettre en place afin de favoriser une meilleure conservation de la biomasse et éviter tout nouvel effondrement.

[12] The minister at the time also decided to take the opportunity to introduce one of the recommendations from a 1982 report entitled *Navigating Troubled Waters: A New Policy for the Atlantic Fisheries: Highlights and Recommendations: Report of the Task Force on Atlantic Fisheries* (Exhibit 27) (commonly known as the Kirby Report), which was to implement an IQ regime. IQs were already being used in other fisheries and were seen as a responsible, sustainable way to manage the resource.

[13] This option was presented in advisory committee meetings, and the idea caught on. Representatives of the Association des pêcheurs professionnels acadiens (APPA) quickly spoke in favour of IQs. However, representatives of the Association des pêcheurs de crabe du Québec (APCQ) and the Association des crabiers et hauturiers du nord-est du Nouveau-Brunswick (ACHNE) were more reluctant. Many APCQ and ACHNE fishers had recently purchased larger vessels and were quite successful in the competitive fishery. They were less than pleased about having their catches limited by an IQ.

[14] The supporters of the IQ regime were able to convince the opponents that the new regime was the only way to ensure the short-term profitability of the fleet, and that it would not only allow there to be a 1990 fishing season, but also create a more structured fishing season and better promote the long-term conservation of the biomass. For APPA, this system also protected New Brunswick's historical shares, which were being overtaken by Quebec.

[15] In fact, the sharing formula was subject to more debate than the IQ regime itself. The more successful fishers wanted the IQ to be set based on historical catches, whereas the others (mainly the APPA members) supported equally distributed IQs. Several sharing formulae were examined before Minister Bernard Valcourt announced an 80–20 formula in the 1990 Fishing Plan (Exhibit 87): 80 percent of the TAC would be shared equally, and 20 percent would be distributed based on the historical catches of each fisher.

[12] Le ministre de l'époque décide également de profiter de l'occasion afin d'introduire une des recommandations émanant d'un rapport publié en 1982, intitulé : *Naviguer dans la tourmente : Une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique : Points saillants et recommandations : Rapport du Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique* (pièce 27) (communément appelé le Rapport Kirby), soit l'implantation d'un système de contingent par bateau ou de QI. Ce système existait déjà dans d'autres pêcheries et il était perçu comme une mesure responsable de gestion durable de la ressource.

[13] Cette option est présentée au cours des réunions du comité consultatif et l'idée fait son chemin. Les représentants de l'Association des pêcheurs professionnels acadiens (APPA) sont rapidement en faveur des QI. Toutefois, les représentants de l'Association des pêcheurs de crabe du Québec (APCQ) et l'Association des crabiers et hauturiers du nord-est du Nouveau-Brunswick (ACHNE) y sont plutôt réfractaires. Plusieurs pêcheurs de l'APCQ et de l'ACHNE se sont récemment équipés de plus gros bateaux et ils sont très performants dans le cadre d'une pêche compétitive. Ils voient d'un mauvais œil le fait qu'on limite leurs captures par un QI.

[14] Les tenants du système QI parviennent à convaincre ses opposants que la rentabilité de la flottille à court terme passe par ce nouveau régime et que cela permettra non seulement de tenir une pêche au cours de la saison 1990, mais également de favoriser une saison de pêche plus ordonnée et une meilleure conservation de la biomasse à long terme. Pour l'APPA, un tel système favorisera également la protection des parts historiques du Nouveau-Brunswick qui est en voie de se faire dépasser par le Québec.

[15] En fait, la formule de partage alimente davantage le débat que le système de QI lui-même. Les pêcheurs les plus performants veulent que le QI soit établi en fonction des captures historiques alors que les autres (principalement les membres de l'APPA) privilégient un QI établi en parts égales. Plusieurs formules de partage sont envisagées, mais c'est une formule 80-20 qui est annoncée par le ministre Bernard Valcourt dans le Plan de pêche de 1990 (pièce 87) : 80 p. 100 du QI représente un partage égal du TPA, alors que 20 p. 100 sont

[16] In the 1990 Fishing Plan, the minister also announced the licence condition that traditional fishers in Area 12 would have to use the services of dockside monitors and at-sea observers. Dockside monitors are responsible for weighing landings to ensure that fishers do not go over their IQs, and at-sea observers accompany the crew and take samples to determine catch composition—size, claw height, percentage of soft-shell crabs, etc. The data collected were forwarded to DFO's science department.

[17] Another consequence of the 1989 crisis was that DFO obtained additional financing from the Treasury Board for 1990–1995 and adopted the Atlantic Fisheries Adjustment Program (AFAP), under which a scientific vessel was purchased for snow crab and an annual trawl survey program and soft-shell crab protocol were implemented.

[18] Trawl surveys are performed using a net attached to a vessel. This net scrapes the sea floor at a width of 20 metres. Catches are sampled, and the data collected are forwarded to DFO's science department. Biologists consider trawl surveys one of the best techniques in the world for estimating crab biomass. They are used to study not only the biological development of crab—reproduction, growth, diseases, etc.—but also various trends. Since trawl surveys are performed after the fishing season, the commercial biomass for the following season can be estimated, as can the increase in juvenile crabs, which will make up the commercial biomass in years to come.

[19] The soft-shell crab protocol adopted in 1990 divided Area 12 into four large sectors. If the percentage of soft-shell crabs in a given sector went over 20%, the sector was closed for the rest of the season. White or soft-shell crabs are crabs that have not yet stopped growing. They generally moult once a year. After growing

établis en fonction des captures historiques de chaque pêcheur.

[16] Dans le plan de pêche de 1990, le ministre annonce également que comme conditions de permis, les pêcheurs traditionnels de la zone 12 devront retenir les services de vérificateurs à quai et d'observateurs en mer. Le vérificateur à quai est responsable du pesage des débarquements afin de s'assurer que le pêcheur ne dépasse pas son QI, alors que l'observateur en mer accompagne l'équipage et procède par échantillonnage afin de déterminer la composition des captures — taille, hauteur des pinces, pourcentage de crabes mous, etc. Les données recueillies sont transmises au département des sciences du MPO.

[17] Autre conséquence de la crise de 1989, le MPO obtient des fonds additionnels du Conseil du trésor pour la période 1990–1995 et adopte le Programme d'ajustement de pêche de l'Atlantique (PAPA), lequel prévoit notamment l'achat d'un bateau scientifique pour le crabe des neiges ainsi que la mise en place d'un programme annuel de relevé au chalut et d'un protocole de crabes blancs.

[18] Le relevé au chalut se fait à l'aide d'un filet attaché à un bateau, qui ratisse le fond marin sur une largeur de 20 mètres. Les captures sont échantillonnées et les données recueillies sont transmises au département des sciences du MPO. Le relevé au chalut est considéré par les biologistes comme l'une des meilleures techniques au monde pour estimer la biomasse de crabes. Il permet non seulement d'étudier le développement biologique du crabe, comme sa reproduction, sa croissance, les maladies qui l'affectent, etc., mais également de constater diverses tendances. Comme le relevé au chalut se fait après la saison de pêche, on peut estimer la biomasse commerciale de la saison suivante et constater la recrudescence de crabes juvéniles qui composeront la biomasse commerciale des années à venir.

[19] Le protocole de crabes blancs adopté en 1990 prévoit que la zone 12 est divisée en quatre grands secteurs. Si le taux de crabes blancs dans un secteur donné dépasse 20 p. 100, le secteur est fermé à la pêche pour le reste de la saison. On appelle un crabe blanc ou un crabe à carapace molle celui qui n'a pas encore atteint

for about nine years, crabs moult one last time and develop claws at the ends of their front legs. Only adult male crabs may be fished. They reach commercial size one year after their last moult. They may be fished in the following three to four years, and then they become mossy—and lower quality—and die.

[20] Traditional fishers praised AFAP because it contributed to knowledge of the life history of snow crab, provided information on the location of the biomass, and could be used to anticipate catches in future years.

[21] The traditional fleet in Area 12 had 130 fishers in 1990, and the TAC, or the portion of the TAC reserved for this fleet, is still distributed among them according to the same formula or IQ regime.

*C. Crisis in the groundfish and lobster fisheries
—temporary wealth and resource sharing*

[22] The 1989 crisis and the knowledge acquired through AFAP made fishers feel accountable and take an interest in resource management.

[23] As for DFO, it was facing new challenges in the 1990s: the collapse of the Atlantic groundfish fishery, the emergence of Aboriginal claims to commercial fisheries, the collapse of the biomass in certain fisheries combined with an abundance of mollusks and crustaceans (especially crab, since crab biomass benefited from new management measures, and shrimp), and the new government's significant budget cuts.

[24] DFO officials and traditional fishers in Area 12 developed close collaboration. Overall, fishers were quite happy with the IQ system, which was a significant culture change. People were now working together; departures from the dock were more structured and there was room for uncertainty. One of the members of

l'âge adulte et qui mue, en général, une fois par année. Après environ neuf années de croissance, il a une dernière mue et développe ses pinces à l'extrémité de ses pattes avant. Seul le crabe mâle adulte peut être pêché et il atteint une taille commerciale une année après sa dernière mue. Il peut être pêché au cours des trois ou quatre années qui suivent, après quoi on dit qu'il devient mousseux — donc de moindre qualité — et meurt.

[20] Le PAPA est encensé par les pêcheurs traditionnels qui considèrent non seulement qu'il contribue grandement à leur faire connaître le cycle biologique du crabe des neiges, mais également qu'il leur permet de savoir où se trouve la biomasse et d'anticiper leurs prises des années à venir.

[21] La flottille traditionnelle de la zone 12 compte 130 pêcheurs en 1990 et jusqu'à ce jour, le TPA, ou la part du TPA réservée à cette flottille, est réparti entre eux selon la même formule ou le même QI.

C. Crise dans la pêche au poisson de fond et au homard — partage temporaire de la richesse et de la ressource

[22] La crise de 1989, combinée avec les connaissances acquises par le biais du PAPA, font en sorte que les pêcheurs se responsabilisent et qu'ils prennent un intérêt certain dans la gestion de la ressource.

[23] De son côté, le MPO rencontre de nouveaux défis au cours des années 90 : la pêche au poisson de fond s'effondre dans l'Atlantique, il y a émergence de revendications autochtones sur la pêche commerciale, il y a effondrement de la biomasse dans certaines pêcheries alors qu'il y a abondance de mollusques et de crustacés — en particulier le crabe (dont la biomasse a profité des nouvelles mesures de gestion) et la crevette — et le nouveau gouvernement adopte d'importantes mesures de restrictions budgétaires.

[24] Il se développe alors une étroite collaboration entre les fonctionnaires du MPO et les pêcheurs traditionnels de la zone 12. Les pêcheurs sont généralement très satisfaits du système de pêche par QI, lequel constitue un important changement de culture. Il y a désormais de l'entraide; les départs du quai sont plus ordonnés et

ACHNE apparently understood the benefits of this new regime when his vessel broke down at the start of the season. He had time to repair it before going out to catch his IQ. This would not have been possible under a competitive regime.

[25] From 1990 to 1995, the TAC grew considerably, even though the exploitation rate set by DFO remained conservative. The exploitation rate is the percentage of the biomass that makes up the TAC. On average, it was 38.5 percent in the 1990s. Below is the annual TAC in metric tonnes for the crab fishery in the first half of the decade:

- 1990: 7 000 mt
- 1991: 10 000 mt
- 1992: 11 200 mt
- 1993: 14 500 mt
- 1994: 20 000 mt
- 1995: 20 000 mt

[26] In these same years, lobster and groundfish stocks decreased, leading to a moratorium on the cod fishery in 1993. At the time, everyone believed, incorrectly, that the moratorium would be short lived.

[27] DFO was under increasing pressure to issue new crab licences to cod fishers affected by this situation. As they were part of the same fishers' associations at the time, cod fishers asked for help directly from their crab fisher colleagues.

[28] Traditional fishers in Area 12 were nervous; there were rumours about new licences being issued in 1993. According to Gastien Godin, then Director General of APPA, they were developing several plans to [TRANSLATION] "protect their territory". One of the

il y a place aux aléas. Un des membres de l'ACHNE aurait compris les avantages de cette nouvelle politique lorsque son bateau s'est brisé au début de la saison. Il a eu le temps de le réparer avant d'aller capturer son QI. Cela n'aurait pas été possible dans le cadre d'une pêche compétitive.

[25] De 1990 à 1995, le TPA connaît une importante croissance, et ce même si le taux d'exploitation fixé par le MPO demeure conservateur; sa moyenne au cours des années 90 est de 38,5 p. 100 (le taux d'exploitation est le pourcentage de la biomasse que constitue le TPA). Voici le nombre de tonnes métriques allouées annuellement à la pêche au crabe pour la première moitié de la décennie :

- 1990 : 7 000 t.m.
- 1991 : 10 000 t.m.
- 1992 : 11 200 t.m.
- 1993 : 14 500 t.m.
- 1994 : 20 000 t.m.
- 1995 : 20 000 t.m.

[26] Au cours des mêmes années, il y a diminution du stock de homard et de poisson de fond, laquelle a notamment mené à l'imposition d'un moratoire sur la pêche à la morue en 1993. À cette époque, tout le monde croit, à tort, que ce moratoire sera de courte durée.

[27] Les pressions se font de plus en plus fortes pour que le MPO émette des nouveaux permis de pêche au crabe en faveur des morutiers touchés par la situation. Faisant partie des mêmes associations de pêcheurs à cette époque, les morutiers demandent de l'aide directement à leurs collègues crabiers.

[28] Les pêcheurs traditionnels de la zone 12 sont nerveux; des rumeurs circulent qu'il pourrait y avoir émission de nouveaux permis en 1993. Selon Gastien Godin, directeur général de l'APPA à cette époque, ils élaborent plusieurs projets afin de « protéger [leur]

ways to do so, in their opinion, was to enter into a long-term agreement with DFO.

[29] In 1993, Minister John Crosbie issued a five-year fishing plan that could be modified if the annual TAC increased by more than 10 percent or there were significant changes in the crab fishery (Exhibit 122). Traditional fishers were reassured, since they did not believe the TAC would increase by more than 10 percent.

[30] Over the course of 1994, tensions rose in fishers' associations representing cod and crab fishers. Scientists announced a significant increase in biomass, and crab fishers feared that new licences would be issued. To avoid increasing the fishing effort, traditional fishers offered to share the wealth rather than the resource. Their proposal, which DFO accepted, was to issue a licence to fish 2 000 mt of crab to a newly created entity. Since it would not own any vessels, this entity would have the 2 000 mt of crab fished by crab fishers it designated, which would pay part of their resulting profits to a fund for the cod fishers. The plan was that, of the anticipated value of \$1.50 per pound, 30 cents would go to the crab fisher and the rest to the fund. As it happened, the price per pound was \$2.60, and the crab fisher kept \$1.40 while \$1.20 was added to the fund.

[31] AFAP expired after the 1994 fishing season, and DFO began discussions with traditional fishers for them to take over and, through a joint project agreement, continue to fund the trawl survey and soft-shell crab protocol. Given the provisions of the *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c F-14 (which will be discussed below), DFO informed fishers that it could not tie financing of scientific activities to resource sharing, as they wanted, and that financing could not be conditional on an agreement by DFO to stabilize fishing effort (Exhibit 162.1).

[32] Under these circumstances, the government tabled Bill C-115 [*An Act respecting fisheries*, 35th Parl., 1st Sess., 1994] to modify the *Fisheries Act* (Exhibit 639)

cour ». Un des moyens d'y parvenir selon eux est de conclure une entente à long terme avec le MPO.

[29] En 1993, le ministre John Crosbie émet un plan de pêche de cinq ans qui prévoit qu'il pourra être modifié si le TPA annuel est augmenté de plus de 10 p. 100 ou s'il y a d'importants changements dans la pêche au crabe (pièce 122). Les pêcheurs traditionnels sont rassurés puisqu'ils ne croient pas qu'il y aura augmentation de plus de 10 p. 100 du TPA.

[30] Au cours de l'année 1994, la tension monte au sein des associations de pêcheurs qui comptent des morutiers et des crabiers parmi leurs membres. Les scientifiques annoncent une importante augmentation de la biomasse et on craint l'émission de nouveaux permis. Afin d'éviter qu'il y ait augmentation de l'effort de pêche, les pêcheurs traditionnels proposent de partager la richesse plutôt que la ressource. Cette proposition, qui est acceptée par le MPO, prévoit l'émission, en faveur d'une entité nouvellement créée, d'un permis pour pêcher 2 000 t.m. de crabes. N'étant pas propriétaire d'un bateau, cette entité fait pêcher le 2 000 t.m. par des crabiers qu'elle désigne, lesquels versent une partie du produit de leur pêche dans un fonds destiné aux morutiers. On prévoit que sur la valeur anticipée de 1,50 \$ la livre, 0,30 \$ iront au crabier et le restant sera versé au fonds. Dans les faits, puisque le prix à la livre est plutôt de 2,60 \$, c'est la somme de 1,40 \$ qui est conservée par le crabier et la somme de 1,20 \$ qui est versée au fonds.

[31] Le PAPA prend fin après la saison de pêche 1994 et le MPO amorce des discussions avec les pêcheurs traditionnels pour que ces derniers prennent la relève et, par le biais d'une entente de projet conjoint, continuent à financer le relevé au chalut et le protocole de crabes blancs. Compte tenu des dispositions de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), c F-14 (qui seront discutées plus loin), le MPO informe les pêcheurs que contrairement à leur désir, il ne peut pas lier le financement des activités scientifiques au partage de la ressource et que le financement ne peut être conditionnel à un engagement par le MPO de stabiliser l'effort de pêche (pièce 162.1).

[32] C'est dans ce contexte que le gouvernement dépose son projet de loi C-115 [*Loi concernant les pêches*, 35^e lég., 1^{re} sess., 1994] visant à modifier la *Loi sur les*

so that DFO could enter into long-term joint project agreements with different fisheries, in which it could associate co-management of the fishery with the minister's discretion under the Act. However, neither this Bill nor Bill C-62 [*An Act respecting fisheries*, 35th Parl., 2nd Sess., 1996], tabled in 1996, was ever adopted in the House of Commons.

[33] The “Joint agreement between the snow crab fishing industry and Fisheries and Oceans Canada on stock assessment of the snow crab and other related research in the Southern Gulf of St. Lawrence (Areas 12, 18, 19 and 25/26)” (1995 Joint Project Agreement) was entered into on March 3, 1995 (Exhibit 171). One of the provisions of this five-year agreement was that, for 1995, crab fishers would contribute \$600 000 to scientific research on snow crab.

[34] Crab fishers saw a clear advantage to continuing to work with DFO and maintaining the annual trawl survey, since DFO's results are used to determine the future biomass and crab concentration areas. They also thought their partnership with DFO would contribute to finding an acceptable fishing plan for 1995 and avoid sharing the resource. They attempted to submit a unanimous proposal to their cod fisher colleagues for a new wealth sharing formula for the 1995 fishing season, but were unable to. Although ACHNE members did not give their consent, a proposal of this type was submitted to the fishers' associations and DFO at the March 30, 1995, advisory committee meeting.

[35] The crab fishers' optimism was short lived, because at this advisory committee meeting, several attendees were requesting new access to the snow crab fishery and asking for resource sharing rather than wealth sharing. After heated argument, representatives of certain crab fishers' associations demanded that DFO throw the new access applicants out of the meeting. According to Gastien Godin, the [TRANSLATION] “harm had already been done”, and Minister Brian Tobin rejected their proposal.

pêches (pièce 639) afin de permettre au MPO de conclure des ententes de projet conjoint à long terme avec les diverses pêcheries et d'y lier la cogestion de la pêche à l'exercice par le ministre de la discrétion que lui confère la loi. Cependant, ce projet de loi, tout comme le projet de loi C-62 [*Loi concernant les pêches*, 35^e lég., 2^e sess., 1996] déposé en 1996, n'est jamais adopté par la Chambre des communes.

[33] L'« Entente conjointe entre l'industrie de la pêche au crabe des neiges et Pêches et Océans Canada sur l'évaluation du stock de crabe des neiges et autres recherches connexes dans le Sud du Golfe du Saint-Laurent (zones 12, 18, 19 et 25/26) » (Entente de projet conjoint — 1995) est conclue le 3 mars 1995 (pièce 171). Cette entente, d'une durée de cinq ans, prévoit notamment que pour l'année 1995, les crabiers financeront la recherche scientifique sur le crabe des neiges à hauteur de 600 000 \$.

[34] Les crabiers voient un net avantage à poursuivre leur collaboration avec le MPO et à maintenir le relevé au chalut annuel puisque les résultats que le MPO en retire permettent de connaître la biomasse à venir et les endroits où se concentre le crabe. Ils pensent également que leur partenariat avec le MPO favorisera un plan de pêche acceptable pour l'année 1995 et leur permettra d'éviter un partage de la ressource. Ils tentent de soumettre une proposition unanime à leurs collègues morutiers pour une nouvelle formule de partage d'une part du produit de la pêche pour la saison 1995, mais ils n'y parviennent pas. Bien que les membres de l'ACHNE n'y consentent pas, une proposition en ce sens est soumise aux associations et au MPO lors de la réunion du comité consultatif du 30 mars 1995.

[35] L'optimisme des crabiers est de courte durée puisque lors de cette réunion du comité consultatif, plusieurs demandeurs de nouvel accès à la pêche au crabe des neiges sont présents et revendiquent un partage de la ressource plutôt qu'un partage de la richesse. Les esprits s'échauffent et les représentants de certaines associations de crabiers exigent du MPO que les demandeurs de nouvel accès soient expulsés de la réunion. Selon Gastien Godin, « le mal était déjà fait » et leur proposition est rejetée par le ministre Brian Tobin.

[36] Minister Tobin announced his fishing plan on April 13, 1995, and for the first time, he temporarily shared the resource. Out of a TAC of 20 000 mt, 15 500 mt were assigned to traditional fishers in Area 12, and 4 500 mt were assigned to new access applicants (Exhibits 178, 179 and 180). Although the minister specified that this was a temporary, one-time measure to help resolve the groundfish crisis, traditional fishers were greatly disappointed, and they withdrew from the 1995 Joint Project Agreement.

[37] After the fishing season, discussions continued on a new long-term agreement between crab fishers and DFO. The context was favourable, since the government had tabled a second bill, mentioned above, to modify the *Fisheries Act* and allow DFO to associate resource management with the partnerships it entered into with different fishers' associations (Exhibit 641).

[38] On February 8, 1996, DFO and crab fishers entered into a five-year agreement in principle with three components: (i) resource sharing above a defined gross income level for traditional fishers; (ii) the creation of a fund for non-traditional fishers to rationalize their fishery; and, (iii) the participation of traditional fishers in financing DFO activities (Exhibits 214, 216.1 and 217).

[39] However, since Bill C-62 was not in effect—in fact, it died on the order paper after the 1997 election—DFO did not ratify the agreement in principle with crab fishers. As long as there is no change to the *Fisheries Act*, DFO is forced to use a two-pronged approach: implementing an integrated fisheries management plan that complies with the minister's discretion under the *Fisheries Act*, and, if applicable, a joint project agreement to fund DFO activities subject to the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11.

[36] Le ministre Tobin annonce son plan de pêche le 13 avril 1995 et pour la première fois, il partage, de façon temporaire, la ressource. Sur un TPA de 20 000 t.m., 15 500 t.m. sont attribuées aux pêcheurs traditionnels de la zone 12, et 4 500 t.m. sont attribuées aux demandeurs de nouvel accès (pièces 178, 179 et 180). Bien que le ministre précise que cet accès est temporaire et qu'il s'agit d'une mesure ponctuelle visant à résoudre la crise du poisson de fond, les pêcheurs traditionnels sont fort déçus et ils se retirent de l'Entente de projet conjoint — 1995.

[37] Après la saison de pêche, les discussions reprennent en vue d'en arriver à une entente à long terme entre les crabiers et le MPO. Le contexte est propice puisque le gouvernement a déposé un second projet de loi, mentionné ci-dessus, visant à modifier la *Loi sur les pêches* et à permettre au MPO de lier la gestion de la ressource aux partenariats qu'il conclut avec les différents groupes de pêcheurs (pièce 641).

[38] Le 8 février 1996, le MPO et les crabiers concluent une entente de principe d'une durée de cinq ans, laquelle comporte trois volets : i) le partage de la ressource au-delà d'un seuil de revenu brut défini pour les pêcheurs traditionnels; ii) la création d'un fonds qui permettra aux pêcheurs non traditionnels de rationaliser leur pêcherie; et iii) la participation des pêcheurs traditionnels au financement des activités du MPO (pièces 214, 216.1 et 217).

[39] Toutefois, puisque le projet de loi C-62 n'est pas en vigueur — il est d'ailleurs mort au feuillet à la suite des élections de 1997 — le MPO ne ratifie pas l'entente de principe intervenue avec les crabiers. Tant qu'aucun amendement n'est apporté à la *Loi sur les pêches*, le MPO est contraint d'opter pour une approche à deux volets distincts : la mise en place d'un plan de gestion intégrée des pêches (*integrated fisheries management plan*) respectant la discrétion que la *Loi sur les pêches* accorde au ministre et, le cas échéant, une entente de projet conjoint visant le financement des activités du MPO (*joint project agreement*), assujettie à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11.

[40] On April 18, 1996, Minister Fred Mifflin announced the 1996 fishing plan, which maintained the temporary sharing of the resource (Exhibit 226). Once again, traditional fishers were very disappointed, and plant workers joined them in violent protests. Plant workers feared that the temporary sharing would mean landings would go to other plants, and that as a result they would not be able to work enough hours to qualify for employment insurance. The fishers refused to go to sea. They filed an application for an interim injunction to prevent the fishing plan from being executed. The application was rejected, and the fishers discontinued their request with the defendant's consent.

[41] Following a meeting between traditional fishers, Minister Mifflin, and New Brunswick Premier Frank McKenna, a resolution was found and the fishing season began, quite late, at the end of May. The parties agreed to enter into a multi-year agreement for the start of the 1997 fishing season.

[42] While this multi-year agreement was in the works, DFO and crab fishers in areas 25 and 26, two coastal areas north of Prince Edward Island, were entering into discussions to integrate these areas into Area 12. Fishers on Prince Edward Island were struggling, and they wanted DFO to eliminate the border. According to DFO scientists, Areas 12, 25 and 26, as well as Areas 18 and 19, two coastal areas north of Nova Scotia, were all part of the same biological snow crab unit, and there was no logical reason to separate them. This issue was therefore included in discussions on entering into a multi-year agreement, and Area 12 crab fishers accepted the integration as an acceptable compromise.

[43] On May 1, 1997, DFO and traditional crab fishers in Areas 12, 25 and 26 entered into a "Five-Year Co-Management Agreement" (Exhibits 241 and 250) (1997 Joint Project Agreement). Robert Haché, a representative of the Association des crabiers acadiens Inc. (ACA), confirmed that although fishers did not truly negotiate this agreement, it [TRANSLATION] "suited them to

[40] Le 18 avril 1996, le ministre Fred Mifflin annonce le plan de pêche de 1996 et le partage temporaire de la ressource est maintenu (pièce 226). Les pêcheurs traditionnels sont à nouveau très déçus et les employés d'usine se joignent à eux pour de violentes manifestations. Ces derniers craignent qu'en raison du partage temporaire, les débarquements soient dirigés vers d'autres usines, de sorte qu'ils n'auront pas suffisamment d'heures travaillées pour se qualifier à l'assurance-emploi. Les pêcheurs, pour leur part, refusent de sortir en mer. Ils déposent une demande d'injonction provisoire pour empêcher l'exécution du plan de pêche. Cette requête est rejetée et les pêcheurs se désistent de leur demande du consentement du défendeur.

[41] C'est à l'issue d'une rencontre entre les pêcheurs traditionnels, le ministre Mifflin et le premier ministre du Nouveau-Brunswick Frank McKenna, que l'impasse se dénoue et que la saison de pêche débute, très tardivement, à la fin mai. Les parties conviennent alors de conclure une entente pluriannuelle pour le début de la saison de pêche 1997.

[42] Parallèlement aux événements qui ont mené à cette entente pluriannuelle, le MPO et les pêcheurs de crabe des zones 25 et 26, deux zones côtières situées au nord de l'Île-du-Prince-Édouard, amorcent leurs discussions en vue de fusionner ces zones à la zone 12. Les pêcheurs de l'Île-du-Prince-Édouard sont en difficulté et ils demandent au MPO de faire disparaître la frontière. Selon les scientifiques du MPO, les zones 12, 25 et 26, ainsi que les zones 18 et 19, deux zones côtières situées au nord de la Nouvelle-Écosse, font toute partie de la même unité biologique de crabe des neiges, et il n'y a aucune logique à les séparer. Cette question fait donc partie intégrante des discussions entourant la conclusion d'une entente pluriannuelle et les crabiers de la zone 12 acceptent cette intégration comme étant un compromis acceptable.

[43] Le 1^{er} mai 1997, le MPO et les crabiers traditionnels des zones 12, 25 et 26 concluent une entente d'une durée de cinq ans intitulée « Plan quinquennal de cogestion » (pièces 241 et 250) (Entente de projet conjoint — 1997). Robert Haché, représentant de l'Association des crabiers acadiens Inc. (ACA), confirme que bien que les pêcheurs n'ont pas réellement négocié cette entente,

a certain point”. The document was divided into two separate parts with the explicit goal of complying with the provisions of the *Fisheries Act* that, despite two bills tabled by the government, had still not been amended.

[44] The first part of this agreement contained the Integrated Fisheries Management Plan, meaning the management measures themselves, which set out the TAC and IQs, the implementation of an ice committee, the season opening and closing dates, and soft-shell crab monitoring. An improved soft-shell crab monitoring protocol was introduced in this agreement. Rather than dividing Area 12 into four large sectors, Areas 12, 25 and 26 were divided into 280 grids (there were 350 grids in the entire southern Gulf). If the percentage of soft-shell crabs in a given grid went over 20 percent, the grid was closed for the rest of the season.

[45] Also in this Five-Year Co-Management Agreement, crab fishers agreed for the first time to temporary resource sharing. A sharing formula was adopted wherein the resource would be shared only when profits surpassed \$500 000 for the traditional mid-shore fleet. The first 2 000 metric tonnes above this amount would be assigned to non-traditional fishers, and the excess would be shared 60–40 between traditional crab fishers (60 percent) and the new access fleet (40 percent). As a result, temporary resource sharing occurred in 1995, 1996, 1997 and 2001.

[46] Also under the Five-Year Co-Management Agreement, a Solidarity Fund was implemented to help processing plant workers. This was an initiative of the traditional fishers, with the support of DFO, under which they would contribute 15 cents per pound of crab fished to a fund to provide work to plant workers who needed it to complete the required number of weeks to be eligible for employment insurance. At the time, some saw this as a hidden tax imposed by the Government of New Brunswick, while others saw it as a way for crab fishers to honour a promise made to plant workers in exchange for their support in the 1996 conflict. Either way, the auditor general’s second report in 1999 (Exhibit 642)

elle faisait leur « affaire jusqu’à un certain point ». Le document est scindé en deux parties distinctes dans le but avoué de respecter les dispositions de la *Loi sur les pêches* qui, en dépit des deux projets de loi déposés par le gouvernement, n’a encore fait l’objet d’aucun amendement.

[44] La première partie de cette entente contient le Plan de gestion intégrée de la pêche, soit les mesures de gestion elles-mêmes, la détermination du TPA et des QI, la mise en place d’un comité des glaces, l’ouverture et la fermeture de la saison, et le suivi du crabe blanc. C’est à ce moment que l’on introduit un protocole amélioré de suivi du crabe blanc. Plutôt que de diviser la zone 12 en 4 grands secteurs, on divise les zones 12, 25 et 26 en 280 quadrilatères (le Sud du golfe au complet en comprend 350). Si le pourcentage de crabes blancs observés dans l’un quelconque de ces quadrilatères dépasse 20 p. 100, on ferme ce quadrilatère à la pêche pour le reste de la saison.

[45] C’est également dans le cadre de ce Plan quinquennal de cogestion que les crabiers acceptent pour la première fois le partage temporaire de la ressource. On y adopte une formule de partage qui prévoit que la ressource ne sera partagée qu’au-delà d’un seuil de rentabilité de 500 000 \$ pour la flottille semi-hauturière traditionnelle. Les 2 000 premières tonnes métriques excédant ce seuil seront attribuées aux pêcheurs non traditionnels alors que l’excédent sera partagé à 60 p. 100 pour les crabiers traditionnels et 40 p. 100 pour le nouvel accès. Dans les faits, il y a eu partage temporaire de la ressource en 1995, 1996, 1997 et 2001.

[46] Finalement, c’est également dans le cadre de ce Plan quinquennal de cogestion que l’on met en place un Fonds de solidarité pour venir en aide aux travailleurs des usines de transformation. Il s’agit d’une initiative des pêcheurs traditionnels, supportée par le MPO, qui prévoit qu’ils contribueront 15 cents la livre de crabe pêché dans un fonds destiné à fournir du travail aux travailleurs d’usine qui en ont besoin pour compléter leur nombre de semaines requis pour avoir droit à l’assurance-emploi. À cette époque, certains y ont vu une taxe cachée, imposée par le gouvernement de la province du Nouveau-Brunswick, alors que d’autres y ont vu une façon pour les pêcheurs de crabe d’honorer

contains a section entitled “*The Solidarity Funds—Imposition of a Fee That May Not Be Contemplated in Legislation*”. It indicates that it is inappropriate for DFO to ensure that a given fisher has contributed to the Solidarity Fund before issuing their licence conditions for the year and thus their IQ.

[47] The second part of the Five-Year Co-Management Agreement contained the Joint Project Agreement and set the financial and non-financial contributions of DFO and fishers’ associations to certain DFO activities.

[48] According to Pat Chamut, Assistant Deputy Minister—Fisheries Management, DFO, the 1997 Joint Project Agreement was an important part of the history of crab fishery management in Area 12, both because it ended the 1996 conflict and demonstrated the ability of DFO and crab fishers to work together to manage this fishery, and because it demonstrated that such a joint project agreement was possible without requiring modifications to the *Fisheries Act*. At least that was the belief at the time!

D. *The Marshall decision*

[49] On September 17, 1999, the Supreme Court of Canada rendered its judgement in *R. v. Marshall*, [1999] 3 S.C.R. 456. The Court affirmed the First Nations right stemming from treaties signed in 1760 and 1761 to practise commercial fishing in pursuit of a “moderate livelihood”.

[50] The Treasury Board allocated an initial budget of \$160 million to implement a vast federal government initiative to integrate First Nations in Canada into the commercial fishery for all species (Marshall Initiative). The initial phase of this initiative was completed in a few months, and DFO went back to the Treasury Board with a detailed plan including a comprehensive program for buying back licences from traditional fishers and a program to train First Nations in commercial fishing.

une promesse faite aux travailleurs d’usines en échange de leur appui dans le cadre du conflit de 1996. Quoi qu’il en soit, le second rapport du vérificateur général, émis en 1999 (pièce 642), contient une section intitulée « *The Solidarity Funds – Imposition of a Fee That May Not Be Contemplated in Legislation* ». On y indique qu’il est inapproprié pour le MPO de s’assurer qu’un pêcheur donné ait fait sa contribution au Fonds de solidarité avant de lui remettre ses conditions de permis pour l’année, donc son QI.

[47] La deuxième partie de ce Plan quinquennal de gestion, quant à elle, contient l’Entente de projet conjoint et détermine la contribution financière et non financière respective du MPO et des associations de pêcheurs, à certaines activités du MPO.

[48] Selon Pat Chamut, sous-ministre adjoint — gestion des pêches au MPO, l’Entente de projet conjoint — 1997 est importante dans l’histoire de la gestion de la pêche au crabe dans la zone 12 puisque, d’une part, elle met fin au conflit de 1996 et démontre la capacité du MPO et des crabiers de travailler de concert à la gestion de cette pêche et, d’autre part, elle démontre qu’une telle entente de projet conjoint est possible sans qu’il soit nécessaire de modifier la *Loi sur les pêches*. Du moins le croit-on à cette époque!

D. *L’affaire Marshall*

[49] Le 17 septembre 1999, la Cour suprême du Canada rend sa décision dans l’affaire *R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 456. La Cour y confirme que les Premières Nations possèdent un droit issu de traités conclus en 1760 et 1761 de s’adonner à la pêche commerciale à des fins de subsistance convenable (« *moderate livelihood* »).

[50] Le Conseil du trésor accorde une première enveloppe budgétaire de 160 millions de dollars pour la mise en place d’une vaste initiative du gouvernement fédéral visant à intégrer les Premières Nations du Canada à la pêche commerciale de toutes espèces (Initiative Marshall). La première phase de ce plan est complétée en quelques mois et le MPO retourne au Conseil du trésor avec un plan détaillé comprenant un programme complet de rachat de permis des mains des pêcheurs traditionnels,

DFO was allocated a budget of \$500 million for this second phase of the Marshall Initiative, which spanned from 2000 to 2007.

[51] DFO decided to buy back licences rather than issue new licences. Everyone agreed that this was the most harmonious way to integrate First Nations into the commercial fisheries that had operated as limited entry fisheries for a number of years.

[52] DFO entered into intense negotiations with 33 First Nations in the Atlantic Region in order to come to agreements and allocate them a portion of the annual TAC of the various fisheries practised there. A number of them were especially interested in snow crab.

[53] Unfortunately for DFO, the buyback program did not meet its objectives for the crab fishery.

[54] First, since the program was not ready for the 2000 fishing season, fishers suggested DFO borrow a portion of their annual TAC to meet its commitments to First Nations and give this quota back to them in 2001, once the program was implemented. DFO accepted, and 1 060 mt of crab were taken off the TAC to be assigned to licences issued to members of First Nations. Starting in 2001, the tonnage allocated to First Nations and to temporary licences under the 1997 Joint Project Agreement was taken from the TAC before quotas were allocated to traditional fishers based on their IQs. From 1 060 mt, the amount was reduced to 911 mt and then 888 mt in later years. Finally, instead of this tonnage being returned to traditional fishers, they were compensated at \$2 per pound under an agreement with DFO.

[55] Under its licence buyback program, DFO had to determine the value of a snow crab licence. Since the fishery became a limited entry fishery, the only way to

ainsi qu'un programme de formation des Autochtones à la pêche commerciale. Le MPO obtient une enveloppe de 500 millions de dollars pour cette seconde phase de l'Initiative Marshall qui débute en 2000 et ne sera achevée qu'en 2007.

[51] Le MPO choisit de procéder par rachat de permis plutôt que par l'émission de nouveaux permis. De l'avis de tous, il s'agit de la façon la plus harmonieuse d'intégrer les Premières Nations dans diverses pêcheries commerciales qui fonctionnent à accès limité depuis un certain nombre d'années.

[52] La région de l'Atlantique compte 33 tribus autochtones avec lesquelles le MPO entreprend d'intenses négociations en vue de conclure des ententes et de leur octroyer une part du TPA annuel des diverses pêcheries qui s'y pratiquent. Un certain nombre d'entre elles ont un intérêt particulier pour le crabe des neiges.

[53] Malheureusement pour le MPO, son programme de rachat de permis de pêche au crabe n'atteint pas ses objectifs.

[54] D'abord, puisque le programme n'est pas en place pour la saison de pêche 2000, les pêcheurs suggèrent au MPO qu'il leur emprunte une portion du TPA annuel nécessaire pour satisfaire ses engagements envers les Premières Nations, et qu'il leur remette ce quota en 2001, une fois le programme mis en place. Le MPO accepte et 1 060 t.m. de crabe sont retranchées du TPA pour les associer à des permis émis en faveur de membres des Premières Nations. À compter de 2001, le tonnage alloué aux Premières Nations, tout comme le tonnage alloué aux permis temporaires en vertu de l'Entente de projet conjoint — 1997, sont retranchés du TPA avant la répartition du quota aux pêcheurs traditionnels en fonction de leur QI. Ce nombre de 1 060 t.m. est réduit à 911 puis à 888 t.m. au cours des années qui suivent. Finalement, plutôt que d'être remis aux pêcheurs traditionnels, ce tonnage fait l'objet d'une compensation financière de 2 \$ la livre suite à une entente conclue avec le MPO.

[55] Dans le cadre de son programme de rachat de permis, le MPO doit déterminer la valeur à accorder à un permis de crabe des neiges. Depuis que cette pêche

enter it has been through succession or by acquiring an existing licence. DFO was aware of these transactions but not of the financial details. However, the ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) had determined that a snow crab licence was worth \$1 250 000 in 1999. Based on MAPAQ's assessment, DFO's initial offer to traditional crab fishers in 2000 was for \$13 000 per metric tonne (equivalent to an average price per permit of \$1.4 or \$1.45 million). Since there was little interest in this offer, DFO quickly raised it to \$18 000 per metric tonne. DFO was able to buy back one licence in 2000 and eight in 2001.

[56] In 2001, DFO was still 400 mt of snow crab short of meeting its commitments to First Nations. A committee was implemented to study this issue and, aware that the TAC was falling, traditional crab fishers suggested that DFO change the basis of its evaluation and use a percentage of the IQ rather than tonnage. DFO accepted and set its buyback price at \$2.6 million per percentage point (see for example the offer in Exhibit 390).

[57] DFO was still unable to buy back any additional snow crab licences in 2002 and 2003. However, during this same period, certain sales by mutual agreement took place at a price higher than that offered by DFO. For example, Daniel Dubois, a fisher on the Gaspé Peninsula, received an offer of \$3.5 million, which he refused.

[58] Faced with the failure of its program, DFO started to explore other options starting in 2003. One licence was bought back in 2004, and the program, which was initially supposed to end on March 31, 2004, was extended, first until March 31, 2006, and then until March 31, 2007. In 2005, negotiations with First Nations had come to a close. In 2006, DFO was still 10.8 percent short of its initial objective of 15.8 percent of the TAC of snow crab to meet its commitments, and it was unable to buy back any additional licences.

est à accès limité, la seule façon d'y accéder est par le biais d'une succession ou d'une acquisition d'un permis existant. Le MPO est au courant de ces transferts, mais il n'en connaît pas les détails financiers. Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) a, pour sa part, déterminé qu'un permis de crabe des neiges valait 1 250 000 \$ en 1999. S'inspirant de l'évaluation faite par le MAPAQ, le MPO fait une première offre aux crabiers traditionnels en 2000 à 13 000 \$ la tonne métrique (ce qui donne un prix moyen par permis de 1,4 ou 1,45 million de dollars). Face au peu d'intérêt suscité par cette offre, le MPO ajuste rapidement son offre à 18 000 \$ la tonne métrique. Le MPO réussit à racheter un seul permis en 2000 et huit en 2001.

[56] En 2001, il manque encore plus de 400 t.m. de crabe des neiges pour satisfaire les engagements du MPO envers les Premières Nations. Un comité est mis en place pour étudier cette question et, conscients que le TPA est en baisse, les crabiers traditionnels proposent au MPO de modifier sa base d'évaluation et d'utiliser un point de pourcentage de QI plutôt que le tonnage métrique. Le MPO accepte et fixe son prix de rachat à 2,6 millions de dollars par point de pourcentage de QI (voir par exemple l'offre contenue à la pièce 390).

[57] Le MPO ne parvient toutefois pas à racheter d'autres permis de pêche au crabe des neiges en 2002 et 2003. Au cours de la même période toutefois, certaines ventes se font de gré à gré, à des prix supérieurs à celui offert par le MPO. Par exemple, Daniel Dubois, un pêcheur de la Gaspésie, a reçu une offre d'une somme de 3,5 millions de dollars qu'il a refusée.

[58] Devant l'insuccès de son programme, le MPO commence à envisager d'autres avenues à compter de 2003. Un seul permis est racheté en 2004 et le programme, qui devait initialement se terminer le 31 mars 2004, est reconduit, d'abord jusqu'au 31 mars 2006, puis jusqu'au 31 mars 2007. En 2005, les négociations avec les Premières Nations sont terminées. En 2006, il manque encore 10,8 p. 100 de l'objectif initial de 15,8 p. 100 du TPA de crabe des neiges pour satisfaire les engagements du MPO qui ne parvient plus à racheter de permis additionnels.

[59] DFO determined that \$37.4 million was required to acquire this portion of the TAC from traditional fishers. DFO developed its final solution, and \$37.4 million was taken from the balance of the budget allocated by the Treasury Board to the Marshall Initiative and distributed provincially, prorated for each fishers' IQ. In 2007, all of the plaintiffs signed the financial aid agreement submitted by DFO (see for example Exhibit 606). In fact, DFO was buying back a part of each fishers' IQ, and the fishers were giving up this part in future. These agreements contained a release, which will be discussed below.

E. Urgent demands from Area 18 crab fishers

[60] Minister Robert Thibault took office on January 15, 2002.

[61] In the advisory committee meeting held on February 19, 2002, Fred Kennedy, spokesperson for the Area 18 Crab Fishermen's Association, informed traditional crab fishers in Area 12 and DFO representatives that crab fishers in Area 18 were applying to be integrated into Area 12 with 5.32 percent of the TAC, the same percentage as awarded to Areas 25 and 26 crab fishers starting in 1997. Fred Kennedy had been working for this association since 1999, and he was chosen to represent it with DFO. In the 1990s, crab fishers in Area 18, who were struggling to catch their TAC, tried in vain to gain access to Area 12. Their objective was therefore to gain access to starting in the 2002 season. Traditional fishers in Area 12, who were not informed that Area 18 crab fishers would be participating in the February 19, 2002, advisory committee meeting, were opposed to this integration, especially at 5.32 percent of the TAC.

[62] Minister Thibault announced his first fishing plan on April 8, 2002 (Exhibits 360 and 365), and on April 12—since the 1997 Joint Project Agreement had expired the previous year—he signed a new Joint Project Agreement with fishers' associations (2002 Joint Project Agreement) (Exhibit 366). This one-year agreement outlined the financial and non-financial participation of

[59] Le MPO évalue qu'une somme de 37,4 millions de dollars est nécessaire pour acquérir des pêcheurs traditionnels cette part du TPA. Le MPO élabore sa solution finale et la somme de 37,4 millions de dollars, puisée à même le solde de l'enveloppe octroyée par le Conseil du trésor dans le cadre de l'Initiative Marshall, est répartie sur une base provinciale, au prorata du QI de chaque pêcheur. En 2007, tous les demandeurs ont signé l'entente d'aide financière soumise par le MPO (voir par exemple la pièce 606). Il s'agit en fait du rachat d'une partie du QI de chaque pêcheur qui y renonce pour l'avenir. Ces ententes contiennent une quittance dont il sera question plus loin.

E. Les demandes pressantes des pêcheurs de crabe de la zone côtière 18

[60] Le ministre Robert Thibault arrive en fonction le 15 janvier 2002.

[61] Au cours de la réunion du comité consultatif qui se tient le 19 février 2002, Fred Kennedy, porte-parole de la Area 18 Crab Fishermen's Association, informe les crabiers traditionnels de la zone 12 et les représentants du MPO que les crabiers de la zone 18 demandent à être intégrés à la zone 12 avec 5,32 p. 100 du TPA, soit le même pourcentage que celui octroyé aux crabiers des zones 25 et 26 à compter de 1997. Fred Kennedy est à l'emploi de cette association depuis 1999 et on l'a mandaté pour la représenter auprès du MPO. Au cours des années 90, les crabiers de la zone 18, qui peinaient à capturer leur TPA, ont tenté en vain d'obtenir un accès à la zone 12. Leur objectif est donc d'obtenir cet accès à compter de la saison 2002. Les pêcheurs traditionnels de la zone 12, qui n'ont pas été informés de la participation des crabiers de la zone 18 à la réunion du comité consultatif du 19 février 2002, s'opposent à cette intégration, particulièrement à hauteur de 5,32 p. 100 du TPA.

[62] Le ministre Thibault annonce son premier plan de pêche le 8 avril 2002 (pièces 360 et 365) et le 12 avril — l'Entente de projet conjoint — 1997 étant arrivée à terme l'année précédente — il signe avec les associations de pêcheurs une Entente sur l'exécution d'un projet conjoint (Entente de projet conjoint — 2002) (pièce 366). Cette entente, d'une durée d'un an, prévoit

DFO and fishers' associations in DFO activities related to the snow crab fishery; it said nothing about management of the fishery.

[63] Also in April 2002, Minister Thibault held an initial meeting with Fred Kennedy, who presented the demands of Area 18 crab fishers. This meeting was followed by a second meeting in July 2002, in Petit-de-Grat, Nova Scotia, attended by, on the one hand, Fred Kennedy, Bill Broffy, president of the Area 18 Crab Fishermen's Association, and two Area 18 fishers, and on the other hand, Minister Thibault and his colleague Rodger Cuzner, a Liberal MP.

[64] At this time, Minister Thibault publicly confirmed that, barring a very convincing argument to the contrary, he was in favour of integrating Area 18 with Area 12.

[65] However, during the 2002 fishing season, when he was asked whether Area 18 crab fishers could have access to Area 12 to complete their landings for the current year, he went with the recommendation of his senior officials to not reopen the 2002 fishing plan, especially because the 2002 Joint Project Agreement, which bound DFO to the traditional crab fishers' associations in Area 12, was in effect.

F. *New permanent access*

[66] In 2002, Minister Thibault met with representatives of the Maritime Fishermen's Union (MFU), who wanted the temporary access to the crab fishery that some of their lobster and groundfish fishers had to become permanent. The MFU planned to use the revenue generated by the snow crab fishery and other revenue to create all sorts of activities, such as ecotourism, to get workers out of the lobster and groundfish fisheries. This is known as rationalization, which means removing a number of fishers from a given fishery to ensure the profitability of those who remain. For Minister Thibault, the lobster and groundfish fishers' associations wanted a permanent access regime in order to self-rationalize.

la participation financière et non financière du MPO et des associations de pêcheurs dans les activités du MPO reliées à la pêche au crabe des neiges; elle ne contient aucun élément relié à la gestion de la pêche.

[63] C'est également au cours du mois d'avril 2002 que le ministre Thibault a une première rencontre avec Fred Kennedy qui lui présente les revendications des crabiers de la zone 18. Cette rencontre est suivie d'une seconde rencontre en juillet 2002, à Petit-de-Grat, Nouvelle-Écosse, entre Fred Kennedy, Bill Broffy, président de la Area 18 Crab Fishermen's Association et deux pêcheurs de la zone 18, d'une part, et le ministre Thibault et son collègue, le député libéral Rodger Cuzner, d'autre part.

[64] C'est à compter de ce moment que le ministre Thibault affirme publiquement, qu'à moins d'un argument fort convaincant à l'effet contraire, il favorisait l'intégration de la zone 18 à la zone 12.

[65] Toutefois, lorsque durant la saison de pêche 2002 on lui demande si les crabiers de la zone 18 peuvent avoir un accès à la zone 12 pour compléter leurs débarquements de l'année en cour, il retient la recommandation de ses hauts fonctionnaires de ne pas rouvrir le plan de pêche 2002, d'autant plus que l'Entente de projet conjoint — 2002, qui lie le MPO aux associations de pêcheurs traditionnels de crabe de la zone 12, est alors en vigueur.

F. *Un nouvel accès permanent*

[66] Au cours de l'année 2002, le ministre Thibault rencontre les représentants de l'Union des pêcheurs des Maritimes (UPM) qui désirent que l'accès temporaire que certains de leurs pêcheurs de homard et de poisson de fond ont à la pêche au crabe devienne permanent. L'UPM entend ainsi utiliser les revenus générés par la pêche au crabe des neiges et d'autres revenus pour créer des activités de toutes sortes, comme l'écotourisme, afin de sortir les travailleurs de la pêche au homard et au poisson de fond. On parle du concept de rationalisation, qui consiste à sortir un certain nombre de pêcheurs d'une pêcherie donnée, afin d'assurer la rentabilité de ceux qui y demeurent. Pour le ministre Thibault, un régime

[67] In a meeting held in May 2002 in Shippagan, New Brunswick, between Minister Thibault and traditional crab fishers in Area 12, the minister expressed for the first time his desire to resolve once and for all the issue of new access to the snow crab fishery. The minister informed traditional crab fishers that he was prepared to sign a multi-year agreement with them, but that this agreement would have to include permanent access for lobster and groundfish fishers.

G. The negotiations leading to the 2003 fishing plan

[68] In fall 2002, DFO asked traditional crab fishers whether they were interested in negotiating a multi-year agreement, and they were. Crab fishers nominated Rémi Bujold, consultant, to represent them, and Jim Jones, Regional Director General (DFO), was nominated as chief negotiator for DFO.

[69] The first negotiation meeting was held on December 16, 2002. At the start of the meeting, Jim Jones informed fishers that the minister wanted permanent access and that they would discuss not the principle itself but the level of access. Crab fishers were still unsure what was meant by permanent sharing, but for Jim Jones, it was clear: it meant a constant share every year for the new access fleet. The Marshall Initiative and the integration of Area 18 were also discussed, and crab fishers agreed with DFO to submit an initial multi-year agreement proposal.

[70] After this first meeting, Minister Thibault wrote to Fred Kennedy, inviting him to meet with Area 12 fishers to explain his point of view. However, he informed him that he found 5.32 percent high, since historically, catches by fishers in Areas 25 and 26 were higher than those in Area 18, and could not be used as a reference point.

d'accès permanent est donc tributaire de la volonté des associations de pêcheurs de homard et de poisson de fond de se rationaliser.

[67] C'est au cours d'une rencontre tenue en mai 2002 à Shippagan au Nouveau-Brunswick, entre le ministre Thibault et les crabiers traditionnels de la zone 12, que le ministre exprime, pour la première fois, son désir de régler une fois pour toutes la question du nouvel accès à la pêche au crabe des neiges. Le ministre informe les crabiers traditionnels qu'il est prêt à conclure une entente pluriannuelle avec eux, mais que cette entente doit nécessairement prévoir un accès permanent pour les pêcheurs de homard et de poisson de fond.

G. Les négociations ayant mené au plan de pêche de 2003

[68] À l'automne 2002, le MPO demande aux crabiers traditionnels s'ils sont intéressés à négocier une entente pluriannuelle et ils le sont. Les crabiers désignent Rémi Bujold, consultant, pour les représenter alors que Jim Jones, directeur général régional (MPO), est nommé négociateur en chef pour le MPO.

[69] La première rencontre de négociation a lieu le 16 décembre 2002. Dès le début de la rencontre, Jim Jones informe les pêcheurs que le ministre cherche un accès permanent et que les discussions ne porteront pas sur le principe même, mais plutôt sur le niveau de cet accès. Les crabiers sont encore incertains de ce qu'on entend par partage permanent, mais pour Jim Jones, la question est claire; on parle d'une part constante à chaque année pour le nouvel accès. On discute également de l'Initiative Marshall et de l'intégration de la zone 18 et les crabiers conviennent avec le MPO qu'ils soumettront une proposition initiale d'entente pluriannuelle.

[70] Après cette première rencontre, le ministre Thibault écrit à Fred Kennedy et l'invite à rencontrer les pêcheurs de la zone 12 pour exposer son point de vue. Il l'avise toutefois qu'il considère élevé le pourcentage de 5,32, puisque les prises historiques des pêcheurs des zones 25 et 26 étaient plus élevées que celles de la zone 18 et ne peuvent servir de point de comparaison.

[71] On January 20, 2003, crab fishers submitted their agreement proposal, which included three years of co-management (Exhibits 405.2 and 678). They also suggested sharing the resource as follows: the first 20 000 metric tonnes would go to traditional crab fishers (this number would include the First Nations' share), the next 2 000 metric tonnes would go to new access fishers, and the excess, if there was any, would be shared with 70 percent going to traditional crab fishers and 30 percent to new access fishers. This proposal completely rejected the integration of Area 18.

[72] The second negotiation meeting was held on January 24, 2003. In the morning, Minister Thibault was at the mid-shore conference, and his main topic of discussion was his desire to implement permanent resource sharing in the crab fishery. The minister set the tone for the negotiation meeting that was held that afternoon. All issues were discussed, and Jim Jones reacted to the January 20 proposal. He clearly stated that the issue of access to the resource was a problem. The meeting did not go especially well, but the parties still hoped to arrive at an agreement before the fishing plan was announced.

[73] The third meeting was held on February 14, 2003. Jim Jones repeated that the minister was committed to implementing a permanent resource sharing regime; Dominic Leblanc, MP for Beauséjour, had even announced this a few days before the meeting. Jim Jones stated for the first time that the objective was for 10 to 20 percent of the TAC to go to the new access fleet. The Marshall Initiative was also a significant issue at this meeting, and there was concern about the lack of success of the licence buyback program.

[74] On February 17, 2003, Jim Jones wrote to Rémi Bujold, repeating that he was concerned that crab fishers' position on permanent sharing had not changed (Exhibit 412). On March 10, 2003, he repeated this again when he informed crab fishers that he could not discuss their January 20 proposal until they made progress on the crucial issue of resource sharing (Exhibit 421).

[71] Le 20 janvier 2003, les crabiers soumettent leur projet d'entente, lequel prévoit une période de cogestion de trois ans (pièces 405.2 et 678). On y suggère également le partage de la ressource de la façon suivante : les 20 000 premières tonnes métriques aux crabiers traditionnels (ce nombre inclut la part des Premières Nations), les 2 000 prochaines tonnes métriques aux pêcheurs de nouvel accès et l'excédent, le cas échéant, réparti à 70 p. 100 pour les crabiers traditionnels et 30 p. 100 pour le nouvel accès. Cette proposition rejette carrément l'intégration de la zone 18.

[72] Une deuxième rencontre de négociation a lieu le 24 janvier 2003. En avant-midi, le ministre Thibault est présent à la Conférence du semi-hauturier et il s'entretient avec les pêcheurs, principalement de son désir d'instaurer le partage permanent de la ressource dans la pêche au crabe. Les propos du ministre donnent le ton à la rencontre de négociation qui se tient en après-midi. L'ensemble des enjeux sont discutés et Jim Jones réagit à la proposition du 20 janvier. Il exprime clairement que la question de l'accès à la ressource pose un problème. La rencontre ne se déroule pas particulièrement bien, mais les parties ont toujours espoir d'en arriver à une entente avant l'annonce du plan de pêche.

[73] Une troisième rencontre a lieu le 14 février 2003. Jim Jones réitère que le ministre s'est engagé à instaurer un régime de partage permanent de la ressource; Dominic Leblanc, député de Beauséjour, en a même fait l'annonce quelques jours avant la rencontre. Jim Jones fait état, pour la première fois, d'un objectif de l'ordre de 10 à 20 p. 100 du TPA en faveur du nouvel accès. L'Initiative Marshall est également un enjeu important de cette rencontre et on s'inquiète du peu de succès du programme de rachat de permis.

[74] Le 17 février 2003, Jim Jones écrit à Rémi Bujold et réitère qu'il est préoccupé du fait que la position des crabiers sur le partage permanent demeure inchangée (pièce 412). Il le réitère le 10 mars 2003 lorsqu'il informe les crabiers qu'il ne peut discuter de leur proposition du 20 janvier avant qu'ils n'avancent sur la question cruciale du partage de la ressource (pièce 421).

[75] After this third meeting, crab fishers held a press conference, which, according to Jim Jones, further damaged the tone of negotiations.

[76] The final meeting was held on March 25, 2003. At the start, Jim Jones informed participants that he intended to give DFO's position on the January 20, 2003, proposal and deliver a verbal counter-proposal to the crab fishers. He confirmed that DFO was in agreement with all aspects of the proposal pertaining to the crab fishers' financing of its activities. However, this proposal did not meet the minister's objectives for permanent sharing and the integration of Area 18. He informed them that the only item he was able to discuss with them was the percentage of the TAC that would be allocated to new access applicants and Area 18 crab fishers. At the end of the meeting, Robert Haché asked Jim Jones what DFO's counter-proposal had in it for them, to which Jim Jones answered, the possibility of implementing an Individual Transferable Quota (ITQ) regime. If crab fishing businesses were no longer profitable under the new measures, this type of regime would allow them to buy a portion of another crab fisher's IQ to increase their income.

[77] No progress was made at this meeting. Jim Jones suggested that if Rémi Bujold was able to get crab fishers to agree to permanent sharing of 10 percent of the TAC, he would try to convince the minister. He also suggested that crab fishers meet with the minister to attempt to find a resolution.

[78] A meeting was scheduled for April 8, but Monique Baker, Crustacean Management Officer (Gulf Region) with DFO, did not wait for this meeting and started drafting the decision note to the minister in preparation for the 2003 fishing plan (Exhibit 440).

[79] On April 2, 2003, Rémi Bujold wrote to the association representatives that negotiations had failed (for example, Exhibits 425 and 426.1). He also restated his concern about their lack of desire to truly negotiate.

[75] Après cette troisième rencontre, les crabiers tiennent une conférence de presse qui, selon Jim Jones, contribue à détériorer davantage le climat des négociations.

[76] Une ultime rencontre a lieu le 25 mars 2003. D'entrée de jeu, Jim Jones avise les participants qu'il entend donner la position du MPO par rapport à la proposition du 20 janvier 2003 et transmettre une contre-proposition verbale aux crabiers. Il confirme que le MPO est favorable à tous les aspects de la proposition qui concernent le financement, par les crabiers, de ses activités. Toutefois, cette proposition n'atteint pas les objectifs du ministre quant au partage permanent et quant à l'intégration de la zone 18. Il les informe que le seul élément qu'il a mandat de négocier avec eux est le pourcentage du TPA qui sera alloué aux demandeurs de nouvel accès et aux crabiers de la zone 18. À l'issue de la rencontre, Robert Haché demande à Jim Jones ce qu'il y a pour eux dans la contre-proposition du MPO, ce à quoi Jim Jones répond : la possibilité d'instaurer un régime de quota individuel transférable (QIT). Si les entreprises des crabiers ne sont plus rentables avec les nouvelles mesures, ils auraient, avec un tel régime, la possibilité d'acheter une part du QI d'un autre crabier afin d'augmenter leurs revenus.

[77] Aucun progrès n'est fait lors de cette dernière réunion. Jim Jones suggère à Rémi Bujold que s'il est en mesure d'obtenir l'accord des crabiers pour un partage permanent à 10 p.100 du TPA, il tenterait de convaincre le ministre. Il suggère également que les crabiers rencontrent le ministre afin de tenter de dénouer l'impasse.

[78] Une rencontre est fixée pour le 8 avril, mais Monique Baker, agente responsable de la gestion des crustacés (région Golfe) du MPO, n'attend pas cette rencontre et elle commence à rédiger la note décisionnelle au ministre en prévision du plan de pêche 2003 (pièce 440).

[79] Le 2 avril 2003, Rémi Bujold écrit aux représentants des associations et constate l'échec des négociations (par exemple, pièces 425 et 426.1). Il leur réitère également sa préoccupation quant à leur absence de volonté réelle de négocier.

[80] At the April 8, 2003, meeting, Minister Thibault repeated that there would be permanent sharing and that crab fishers would have to accept this for productive discussions to be able to occur. He informed that initially, quotas would be issued to fishers' associations, which would distribute them to their members, but eventually, he planned to implement an ITQ regime. He believed that the transferability would allow fishers to recover some of the lost quota. Fishers, however, did not draw the same conclusions.

H. *The 2003 fishing plan*

[81] On Friday, May 2, 2003, the minister announced his "Three-Year Snow Crab Management Plan for the Southern Gulf" (Exhibits 441 and 443). This plan integrated Area 18 into Area 12, except for a buffer zone along the Area 19 boundary, and assigned 4.7081 percent of the TAC of the new combined area to Area 18 fishers. It also reserved 15 percent of the TAC for new access fishers' associations for the three years covered by the fishing plan, and stated that the purpose of this sharing was to support rationalization. However, the TAC and management measures would be set every year. For 2003, the minister set the TAC at 17 148 mt; 11 702 mt were allocated to traditional fishers in Area 12 (including the former areas 25 and 26), 578 mt were allocated to fishers in Area 18, 2 701 mt were allocated to First Nations, and 2 167 mt were allocated to new access associations and fishers.

[82] Since negotiations with traditional fishers were unsuccessful, there was no joint project agreement, the regular soft-shell crab protocol was reinstated (Area 12 was divided into four large sectors), and there would be no trawl survey after the fishing season.

[83] Contrary to a well-established practise, crab fishers were not notified in advance of the contents of the fishing plan. They were informed through the media and received the fishing plan only at the end of the day on Friday. Jim Jones admitted that it was an embarrassing situation for local DFO representatives.

[80] Lors de la réunion du 8 avril 2003, le ministre Thibault réitère qu'il y aura partage permanent et que les crabiers doivent accepter ce principe pour qu'il y ait des discussions fructueuses. Il les informe que dans un premier temps, les quotas seront émis en faveur des associations de pêcheurs qui les distribueront parmi leurs membres, mais qu'éventuellement, il entend instaurer un système de QIT. Avec la transférabilité, croit-il, les pêcheurs pourront récupérer une partie du quota perdu. Les pêcheurs eux n'y voient pas une telle relation de cause à effet.

H. *Le plan de pêche 2003*

[81] Le vendredi 2 mai 2003, le ministre annonce son « Plan triennal de gestion pour la pêche au crabe des neiges dans le sud du Golfe » (pièces 441 et 443). Ce plan prévoit que la zone 18, exclusion faite d'une zone tampon située le long de la limite de la zone 19, est intégrée à la zone 12 et que 4,7081 p. 100 du TPA de la nouvelle zone combinée est accordé aux pêcheurs de la zone 18. Il prévoit également que pour les trois années couvertes par le plan de pêche, 15 p. 100 du TPA sera alloué aux associations et pêcheurs de nouvel accès et que ce partage devra favoriser la rationalisation. Toutefois, le TPA et les mesures de gestion seront déterminés chaque année. Pour 2003, le ministre fixe le TPA à 17 148 t.m.; 11 702 t.m. sont octroyées aux pêcheurs traditionnels de la zone 12 (qui comprend les anciennes zones 25 et 26), 578 t.m. sont octroyées aux pêcheurs de la zone 18, 2 701 t.m. sont octroyées aux Premières Nations, et 2 167 t.m. reviennent aux associations et pêcheurs de nouvel accès.

[82] Puisque les négociations avec les pêcheurs traditionnels n'ont pas porté fruit, il n'y a pas d'entente de projet conjoint, on revient au protocole de crabes blancs régulier (la zone 12 est divisée en quatre grands secteurs) et il n'y aura pas de relevé au chalut après la saison de pêche.

[83] Contrairement à une pratique bien établie, les crabiers ne sont pas avisés à l'avance du contenu du plan de pêche. Ils en sont informés par les médias et ne reçoivent le plan de pêche qu'en fin de journée du vendredi. Jim Jones avoue qu'il s'agissait d'une situation gênante pour les représentants locaux du MPO.

[84] Crab fishers' associations tried without success to calm their members down, and they informed them that they would ask the courts to strike down the fishing plan. But the fishers reacted immediately and violently. Over the weekend, protests broke out, and angry crab fishers set fire to buildings and patrol vessels and vandalized local DFO offices. They also threatened to boycott the fishing season.

[85] On Monday, May 5, 2003, traditional fishers in Area 12 held an emergency meeting to discuss the situation. The minutes from this meeting (Exhibit 444) show that they maintained their position: no integration of Area 18, no sharing in 2003, and 20 000 mt for traditional fishers and First Nations. A demand to this effect was delivered to the minister by Rémi Bujold; it informed him that if he accepted, crab fishers were prepared to fund scientific activities and the management program. The minister refused, and Rémi Bujold was dismissed. That afternoon, the minister told the media that he was prepared to increase the TAC by 3 000 to 4 000 mt if crab fishers would sign a joint project agreement with DFO.

[86] Crab fishers submitted a new proposal to the minister (Exhibit 466, at page 9): if the minister increased the TAC to 21 600 mt, they would agree to integrating Area 18 without removing the buffer zone. This new proposal was discussed at a meeting between the minister and crab fishers. The minister repeated that he would increase the TAC by 3 000 mt to 4 000 mt if traditional crab fishers would sign a joint project agreement stating that they would provide \$1.7 million to fund DFO activities. He specified that this increase would also be shared with new access and Area 18 fishers, but that the \$1.7 million would be paid only by Area 12 traditional fishers. A written offer was submitted to fishers the same day (Exhibit 469). This offer was also refused, but crab fishers conceded to go to sea, and the season, though late, occurred as usual.

[84] Les associations de crabiers tentent, sans succès, de calmer leurs membres et elles les avisent qu'elles se tourneront vers les tribunaux pour faire invalider le plan de pêche. La réaction des pêcheurs est toutefois immédiate et violente. Au cours de la fin de semaine, les manifestations éclatent, les crabiers en colère incendient bâtiments et navires de patrouille et ils vandalisent les bureaux locaux du MPO. Ils menacent également de boycotter la saison de pêche.

[85] Le lundi 5 mai 2003, les pêcheurs traditionnels de la zone 12 se réunissent d'urgence pour discuter de la situation. Le compte rendu de cette réunion (pièce 444) démontre qu'ils demeurent sur leur position : pas d'intégration de la zone 18, pas de partage en 2003, et 20 000 t.m. aux pêcheurs traditionnels et aux Premières Nations. Une demande dans ce sens est transmise au ministre par l'intermédiaire de Rémi Bujold; on informe le ministre que s'il accepte, les crabiers seront prêts à financer les activités scientifiques et le programme de gestion. Le ministre refuse et Rémi Bujold est remercié de ses services. En après-midi, le ministre s'adresse aux médias et affirme qu'il est prêt à augmenter le TPA de 3 000 à 4 000 t.m. si les crabiers acceptent de signer une entente de projet conjoint avec le MPO.

[86] Les crabiers transmettent une nouvelle proposition au ministre (pièce 466, à la page 9) : si le ministre augmente le TPA à 21 600 t.m., ils acceptent l'intégration de la zone 18 sans le retrait de la zone tampon. Cette nouvelle proposition est discutée lors d'une réunion entre le ministre et les crabiers. Le ministre réitère alors qu'il est prêt à augmenter le TPA de 3 000 à 4 000 t.m. si les crabiers acceptent de signer une entente de projet conjoint par laquelle ils financeraient les activités du MPO à hauteur de 1,7 million de dollars. Il précise que cet ajout serait également partagé avec le nouvel accès et les pêcheurs de la zone 18, mais que le 1,7 million de dollars serait payé uniquement par les pêcheurs traditionnels de la zone 12. Une offre écrite est remise le même jour aux pêcheurs (pièce 469). Cette offre est également refusée mais les crabiers se résignent à sortir en mer et la saison, bien que tardive, se déroule normalement.

I. *The use of part of the TAC to fund DFO activities*

[87] In 2003, since there was no joint project agreement between DFO and crab fishers, DFO developed a plan to fund the trawl survey performed after each season. It decided to use 50 mt of snow crab (for an approximate value of \$300 000), not fished by First Nations, to fund the trawl survey. DFO issued a call for proposals and awarded the contract to Joey Desveaux.

[88] In 2004, DFO also decided to use part of the TAC to fund its activities. In his fishing plan (Exhibit 498), Minister Geoff Regan announced that 400 mt would be used to fund various DFO activities. Several DFO departments were consulted, and they estimated the costs of various activities. DFO again issued a call for proposals (Exhibit 635), and the Regroupement des pêcheurs professionnels des Îles-de-la-Madeleine (RPPIM) was awarded the contract. DFO and RPPIM signed a joint project agreement (Exhibit 531.1), which stated that RPPIM would contribute \$1.5 million to the following DFO activities: the trawl survey, the improved soft-shell crab protocol, scientific analysis and increased catch monitoring. It also stated that RPPIM would manage its allocation of 400 mt of crab by awarding quotas to fishers in exchange for compensation.

[89] DFO followed the same process for 2005. Its call for proposals (Exhibit 553) stated that it was seeking \$1.9 million to fund its research activities and that a 480 mt snow crab allocation would be made available to the successful bidder to distribute to its members. The Acadian Groundfish Fisherman's Association (AGFA) was awarded the contract and signed a joint project agreement with DFO (Exhibit 560).

[90] AGFA was also awarded the contract in 2006 under the same process (Exhibit 630) and signed a joint project agreement under which AGFA would contribute

I. *L'utilisation d'une part du TPA pour le financement des activités du MPO*

[87] En 2003, puisqu'il n'y a pas d'entente de projet conjoint entre le MPO et les crabiers, le MPO élabore un plan pour financer le relevé au chalut pratiqué après la saison. Il décide d'utiliser 50 t.m. de crabe des neiges (d'une valeur approximative de 300 000 \$), non pêchées par les Premières Nations, pour financer le relevé au chalut. Le MPO procède par appel de propositions et octroie le contrat à Joey Desveaux.

[88] En 2004, le MPO décide également de prendre une partie du TPA pour financer ses activités. Dans son plan de pêche (pièce 498), le ministre Geoff Regan annonce que 400 t.m. seront utilisées pour financer diverses activités du MPO. Plusieurs départements du MPO sont consultés et ils estiment les coûts afférents à ses diverses activités. Le MPO procède à nouveau par appel de propositions (pièce 635) et le Regroupement des pêcheurs professionnels des Îles-de-la-Madeleine (RPPIM) remporte le concours. Une entente de projet conjoint est signée entre le MPO et le RPPIM (pièce 531.1), laquelle prévoit notamment que le RPPIM contribuera aux activités du MPO, soit le relevé au chalut, le protocole du crabe blanc amélioré, l'analyse scientifique et la surveillance accrue des prises et ce, à hauteur de 1,5 million de dollars. Elle prévoit également que le RPPIM gère son allocation de 400 t.m. de crabe en octroyant des contingents aux pêcheurs qu'elle désigne contre rémunération.

[89] Le MPO suit le même processus pour l'année 2005. Son appel de propositions (pièce 553) prévoit qu'il recherche une contribution à hauteur de 1,9 million de dollars pour financer ses activités de recherche et qu'une allocation de 480 t.m. de crabe des neiges sera mise à la disposition de l'association adjudicataire, pour distribution parmi ses membres. L'Association des pêcheurs de poisson de fond acadiens (APPFA) remporte le concours et elle signe une entente de projet conjoint avec le MPO (pièce 560).

[90] L'APPFA remporte également le concours en 2006 suivant le même processus (pièce 630), et signe une entente de projet conjoint qui prévoit que l'APPFA

\$1.5 million to fund DFO activities in return for an allocation of 1 000 mt of snow crab (Exhibit 590).

contribuera 1,5 million de dollars pour financer les activités du MPO, contre une allocation de 1 000 t.m. de crabe des neiges (pièce 590).

J. The legal proceedings

J. Les procédures judiciaires

[91] Initially, the plaintiffs filed an application for judicial review before this Court to have the 2003 fishing plan declared illegal and revoke it. This application was then discontinued, and this case was established on July 11, 2007. In their case, the plaintiffs are asking the defendant to be ordered to pay to them:

[91] Les demandeurs ont d'abord déposé devant cette Cour une demande de contrôle judiciaire visant à faire déclarer illégal et à annuler le plan de pêche de 2003. Cette demande a par la suite fait l'objet d'un désistement et la présente action a été instituée le 11 juillet 2007. Par leur action, les demandeurs recherchent contre la défenderesse une condamnation à leur verser :

- (a) Compensation for the loss of profits experienced in 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 and 2008 on the grounds of acts by DFO;
- (b) Compensation for the drop in value of the plaintiffs' fishery enterprises;
- (c) General and punitive damages;
- (d) Damages for loss of future income;
- (e) Restitution of the value of benefits appropriated by DFO to the plaintiffs' detriment;
- (e.1) Compensation for the plaintiffs' rights or interests that were either expropriated by DFO or of which the plaintiffs were deprived;
- (f) Interest calculated on the amount of damages pre-judgement and post-judgement;
- (g) Costs and disbursements;
- (h) All other relief that this Court may consider fair and equitable.

- a) Une compensation pour la perte de profits subie au cours des saisons de pêche 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 en raison des actes du MPO;
- b) Une compensation pour la diminution de la valeur des entreprises de pêche des demandeurs;
- c) Des dommages généraux et des dommages punitifs;
- d) Des dommages pour pertes de revenus futurs;
- e) La restitution de la valeur des bénéfices que le MPO s'est appropriés au détriment des demandeurs;
- e.1) Une indemnisation pour les droits ou intérêts des demandeurs qui ont été expropriés par le MPO ou dont les demandeurs ont été privés;
- f) Les intérêts calculés sur le montant des dommages avant et après jugement;
- g) Les dépens et débours; et
- h) Tout autre redressement que la Cour considérera juste et équitable.

III. Issues and remedies sought in this phase of the case

III. Les questions en litige et remèdes recherchés à cette étape du dossier

[92] In a document entitled [TRANSLATION] "Concise joint list of issues to be decided in the proceedings" and

[92] Dans un document intitulé « Liste concise et conjointe des questions devant être tranchées à

signed by the parties on May 29, 2013 (trial record, tab 13), the parties listed the following issues to be decided in the first phase of hearings:

[TRANSLATION]

Regarding expropriation

WHEREAS, in the second phase, individual evidence about the plaintiffs' conduct, behaviour, knowledge, beliefs, and personal views relevant at any time may negate their individual rights to compensation based on the alleged expropriation; and

WHEREAS the plaintiffs demonstrate and establish, in the second phase, the extent and value of the rights and commercial assets they allege were expropriated from them;

- A) Is the behaviour of the minister of Fisheries and Oceans Canada and its officials (collectively "DFO") likely to constitute an expropriation of the portion of rights or bundle of rights or commercial assets alleged by the plaintiffs? In particular:
- i) Are the alleged rights, alleged bundle of rights (or a portion thereof) and alleged commercial assets "property" or a form of "property" or interest that can be expropriated? If yes:
 - ii) Did DFO subtract a portion of the rights, the bundle of rights or the commercial assets alleged by the plaintiffs?
 - iii) Did DFO's actions result in an appropriation of rights, the bundle of rights or commercial assets alleged by the plaintiffs? If yes:
 - iv) For there to be expropriation, is there a legal requirement for the Crown to have kept the profit for itself or entirely destroyed the property or interest in question?
 - v) If yes, did the Crown, in this case, keep the profit for itself or entirely destroy the expropriated property or interest?

l'instruction », signé par les parties le 29 mai 2013 (dossier d'instruction, onglet 13), celles-ci ont formulé comme suit les questions en litige à être tranchées dans le cadre de ce premier volet de l'audition :

À l'égard de l'expropriation

DANS LA MESURE OÙ, à la deuxième étape, la preuve individuelle visant la conduite, le comportement, la connaissance, la croyance, et la perception personnelle des demandeurs à tout moment pertinent est susceptible de nier le droit de chacun d'eux à une indemnisation fondée sur l'expropriation alléguée; et

DANS LA MESURE OÙ les demandeurs démontrent et établissent, à la deuxième étape, l'étendue et la valeur des droits et des actifs commerciaux dont les demandeurs allèguent avoir été expropriés;

- A) La conduite du ministre des Pêches et Océans du Canada et de ses fonctionnaires (collectivement le « MPO ») est-elle susceptible de constituer une expropriation d'une portion des droits ou du faisceau de droits ou d'actifs commerciaux allégués par les demandeurs? Plus précisément :
- i) Les droits, le faisceau de droits allégués (ou une portion de ceux-ci) et les actifs commerciaux allégués sont-ils des « biens » ou une forme de « bien » ou d'intérêt qui puissent faire l'objet d'une expropriation? Si oui,
 - ii) Le MPO a-t-il retranché une portion des droits, du faisceau de droits ou encore des actifs commerciaux allégués par les demandeurs?
 - iii) Les gestes du MPO ont-ils résulté en une appropriation des droits, du faisceau de droits ou des actifs commerciaux allégués par les demandeurs? Si oui,
 - iv) Pour qu'il y ait expropriation, y a-t-il une exigence juridique que la Couronne ait conservé le bénéfice pour elle-même ou qu'elle ait complètement détruit l'objet ou l'intérêt en question?
 - v) Dans l'affirmative, la Couronne a-t-elle, en l'espèce, conservé le bénéfice pour elle-même ou complètement détruit le bien ou l'intérêt exproprié?

vi) Is a partial deprivation of the alleged rights, bundle of rights or commercial assets likely to lead to a legal finding of expropriation?

vii) If yes, did DFO, in this case, deprive the plaintiffs of the alleged rights, bundle of rights or commercial assets?

B) If yes, does such an expropriation entail a requirement to compensate the plaintiffs?

Regarding unjust enrichment

WHEREAS the plaintiffs allege, with respect to the deprivation criterion, that they were deprived of a portion of the TAC and the resulting income;

WHEREAS the plaintiffs allege, with respect to the deprivation criterion, that the alleged allocation of the TAC decreased the value of their businesses;

WHEREAS the issue of whether the plaintiffs individually suffered deprivation or prejudice will be decided only in the second trial;

WHEREAS the extent of this deprivation or prejudice will be decided only in the second trial;

C) Did the alleged acts and omissions likely allow DFO to enrich itself without cause at the expense of the plaintiffs? In particular:

i) Did DFO enrich itself through the alleged use of snow crab to fund its activities, its rationalization programs, and its program to integrate Aboriginal fishers into the commercial fishery?

ii) Do the alleged deprivation of a portion of the TAC to which the plaintiffs allege they have a right, the resulting income, and the alleged decrease in the value of the plaintiffs' businesses likely constitute a deprivation of the plaintiffs corresponding to the alleged enrichment of DFO?

iii) Are there legal grounds justifying the alleged enrichment of DFO?

iv) Does the defence of change of position apply to this case?

vi) Une privation partielle des droits, du faisceau de droits ou des actifs commerciaux allégués est-elle susceptible de conduire à une conclusion juridique d'expropriation?

vii) Dans l'affirmative, le MPO a-t-il, en l'espèce, privé les demandeurs des droits, du faisceau de droits ou des actifs commerciaux allégués?

B) Le cas échéant, une telle expropriation entraîne-t-elle l'obligation d'indemniser les demandeurs?

À l'égard de l'enrichissement sans cause

CONSIDÉRANT que les demandeurs allèguent, relativement au critère d'appauvrissement, qu'ils ont été privés d'une portion du TAC et des revenus qui en découlent;

CONSIDÉRANT que les demandeurs allèguent, relativement au critère d'appauvrissement, que l'attribution du TAC alléguée a réduit la valeur de leur entreprise;

DANS LA MESURE OÙ la question de savoir si les demandeurs individuellement ont subi un appauvrissement ou un préjudice ne sera tranchée qu'au deuxième procès;

DANS LA MESURE OÙ l'ampleur de cet appauvrissement ou préjudice ne sera tranchée qu'au deuxième procès;

C) Les actes et omissions allégués sont-ils susceptibles d'avoir permis au MPO de s'enrichir sans cause aux dépens des demandeurs? Plus précisément :

i) Le MPO s'est-il enrichi par l'utilisation alléguée du crabe des neiges pour financer ses activités, ses programmes de rationalisation et son programme d'intégration des autochtones à la pêche commerciale?

ii) La privation alléguée d'une portion du TAC à laquelle les demandeurs allèguent avoir droit et des revenus qui en découlent, ainsi que la diminution alléguée de la valeur des entreprises des demandeurs, sont-elles susceptibles de constituer un appauvrissement corrélatif des demandeurs à l'enrichissement allégué du MPO?

iii) Existe-t-il un motif juridique justifiant l'enrichissement allégué du MPO?

iv) La doctrine du changement de situation est-elle applicable en l'espèce?

Regarding misfeasance in public office

WHEREAS the following issues will be decided, if this Court deems it necessary, in the second phase: whether the plaintiffs suffered a prejudice, whether the prejudice suffered was legally caused by the alleged tortious conduct, and whether the alleged prejudice may be subject to compensation according to the rule of law in tortious matters;

- D) Does the Crown have immunity in this case from the tort of misfeasance in public office?
- E) For there to be misfeasance in public office, is it necessary to establish a legal obligation of DFO of which the plaintiffs were deprived? If yes, was there one in this case?
- F) Did DFO behave such that the criteria related to the common issues of tort of misfeasance in public office are met as regards the following allegations:
- i) The reduction of the TAC by approximately 4,000 tonnes in 2003 to impose a financial contribution requirement on the plaintiffs in return for an increase in the TAC?
 - ii) The financing of DFO activities using the fishery resource?
 - iii) The use of snow crab to force the implementation of lobster and groundfish fishery rationalization programs?
 - iv) The use of snow crab for programs to integrate Aboriginal fishers into the commercial fishery?
 - v) The determination of the portion of the TAC to be allocated to Area 18 fishers when this area was integrated with areas 12, 25 and 26?

Regarding legitimate expectations

WHEREAS determination of whether or not the plaintiffs had legitimate expectations likely depends on the evidence that will be presented in the second phase;

- G) Can the doctrine of legitimate expectations constitute a cause of action raising the possibility of damages and interest?

À l'égard de la faute dans l'exercice d'une charge publique

DANS LA MESURE OÙ les questions suivantes seront tranchées, si la Cour l'estime nécessaire, à la deuxième étape, à savoir : si les demandeurs ont subi un quelconque préjudice; si les préjudices subis ont pour cause juridique la conduite délictuelle alléguée; si les préjudices allégués peuvent faire l'objet d'une indemnisation suivant les règles de droits en matière délictuelles;

- D) La Couronne bénéficie-t-elle en l'espèce d'une immunité à l'égard du délit de faute dans l'exercice d'une charge publique?
- E) Afin qu'il y ait faute dans l'exercice d'une charge publique, est-il nécessaire d'établir une obligation quelconque du MPO en droit privé envers les demandeurs? Si tel est le cas, y en avait-il une en l'espèce?
- F) Le MPO s'est-il comporté de façon telle que les critères relatifs aux questions communes du délit de la faute dans l'exercice d'une charge publique sont remplis à l'égard des allégations suivantes :
- i) La réduction du TAC d'environ 4000 tonnes en 2003 en vue d'imposer l'exigence d'une contribution financière des demandeurs en retour d'une augmentation du TAC;
 - ii) Le financement des activités du MPO par l'utilisation de la ressource halieutique;
 - iii) L'utilisation du crabe des neiges aux fins de forcer la mise en place de programmes de rationalisation de la pêche au homard et au poisson de fond;
 - iv) L'utilisation du crabe des neiges aux fins de programmes d'intégration des communautés autochtones à la pêche commerciale;
 - v) La détermination de la part du TAC revenant aux pêcheurs de la zone 18 lors de l'intégration de cette zone avec les zones 12, 25 et 26.

À l'égard des attentes légitimes

DANS LA MESURE OÙ la détermination de l'existence ou non d'attentes légitimes de la part des demandeurs est susceptible de dépendre de la preuve qui sera administrée lors de la seconde étape;

- G) La doctrine des attentes légitimes peut-elle constituer une cause d'action donnant ouverture à l'octroi de dommages et intérêts?

H) Are the alleged actions of DFO and the specific circumstances of this case likely to have caused the plaintiffs' alleged legitimate expectations?

H) Les actes allégués du MPO et les circonstances particulières de l'espèce sont-ils susceptibles d'avoir suscité les attentes légitimes alléguées des demandeurs?

Regarding compensation paid by the Crown

À l'égard de l'indemnisation versée par la Couronne

I) Does the compensation paid or payable by the Crown to certain snow crab licence holders in areas 12, 18, 25 and 26 after the 2006 fishing season constitute a total or partial barrier to the plaintiffs' claim regarding the integration of Aboriginal fishers into the commercial snow crab fishery?

I) L'indemnisation versée ou versable par la Couronne à certains titulaires de permis de pêche au crabe des neiges dans les zones 12, 18, 25, et 26 après la saison de pêche 2006 constitue-t-elle un obstacle total ou partiel à la réclamation des demandeurs à l'égard de l'intégration des autochtones à la pêche commerciale au crabe des neiges?

[93] At the hearing, counsel for the plaintiffs filed an additional document entitled [TRANSLATION] "Findings sought by plaintiffs at first phase", which sets out the declarations they seek as follows:

[93] Lors de l'audition, les procureurs des demandeurs ont déposé un document additionnel intitulé « Conclusions recherchées par les demandeurs à la première étape », dans lequel ils précisent, dans les termes suivants, les conclusions déclaratoires qu'ils recherchent :

[TRANSLATION]

A. REGARDING EXPROPRIATION

A. À L'ÉGARD DE L'EXPROPRIATION

Allocations to Aboriginal bands

Attribution à des bandes autochtones

DECLARE that the reduction in IQ for each plaintiff resulting from the allocation to Aboriginal bands of the following portions of the TAC constituted an expropriation of the plaintiffs' rights for which they are entitled to compensation:

DÉCLARER que la réduction du QI de chaque demandeur résultant de l'attribution à des bandes autochtones des portions suivantes du TAC constituait une expropriation des droits des demandeurs pour lesquels ceux-ci sont en droit d'être indemnisés :

2,701 metric tonnes (t) (15.7511%) of the 2003 TAC;

2 701 tonnes métriques (t) (15,7511%) du TAC de 2003;

4,128 t (15.5188%) of the 2004 TAC;

4 128 t (15,5188%) du TAC en 2004;

5,038 t (15.5802%) of the 2005 TAC;

5 038 t (15,5802%) du TAC en 2005;

3,933 t (15.2035%) of the 2006 TAC.

3 933 t (15,2035%) du TAC en 2006.

Financing of DFO operations

Financement des opérations MPO

DECLARE that the reduction in IQ for each plaintiff resulting from the use of the following portions of the TAC to fund DFO operations constituted an expropriation of the plaintiffs' rights for which they are entitled to compensation: 400 t in 2004, 480 t in 2005 and 1,000 t in 2006.

DÉCLARER que la réduction du QI de chaque demandeur résultant de l'utilisation des portions suivantes du TAC pour financer les opérations du Ministère des Pêches et des Océans constituait une expropriation des droits des demandeurs pour lesquels ceux-ci sont en droit d'être indemnisés : 400 t en 2004, 480 t en 2005 et 1 000 t en 2006.

Integration of Area 18

DECLARE that the reduction in IQ for each plaintiff resulting from the allocation of 4.7081% of the TAC to Area 18 fishers after 2003 constituted an expropriation of the plaintiffs' rights for which they are entitled to compensation.

New access and rationalization

DECLARE that the reduction in IQ for each plaintiff resulting from the allocation of 15% of the TAC to new access fishers and associations after 2003 constituted an expropriation of the plaintiffs' rights for which they are entitled to compensation.

ALTERNATIVELY, DECLARE that the reduction in IQ for each plaintiff resulting from the allocation of 15% of the TAC to new access fishers and associations from 2003 to 2006 constituted an expropriation of the plaintiffs' rights for which they are entitled to compensation.

B. REGARDING UNJUST ENRICHMENT

Financing of DFO operations

DECLARE that the use of the following portions of the TAC to fund DFO operations, and the correlative reduction in IQ for each plaintiff, resulted in unjust enrichment of the defendant for which the plaintiffs are entitled to compensation: 400 t in 2004, 480 t in 2005 and 1,000 t in 2006.

Rationalization

DECLARE that the allocation of 15% of the TAC to new access fishers and associations from 2003 to 2006, and the correlative reduction in IQ for each plaintiff, resulted in unjust enrichment of the defendant for which the plaintiffs are entitled to compensation.

Allocations to Aboriginal bands

DECLARE that the allocation of the following portions of the TAC to Aboriginal bands, and the correlative reduction in IQ for each plaintiff, resulted in unjust enrichment of the defendant for which the plaintiffs are entitled to compensation:

Intégration de la Zone 18

DÉCLARER que la réduction du QI de chaque demandeur résultant de l'attribution d'une part de 4,7081% du TAC aux pêcheurs de la zone 18 à compter de 2003 constituait une expropriation des droits des demandeurs pour lesquels ceux-ci sont en droit d'être indemnisés.

Nouvel accès et rationalisation

DÉCLARER que la réduction du QI de chaque demandeur résultant de l'attribution d'une part de 15 % du TAC à des associations et des pêcheurs de nouvel accès, à compter de 2003, constituait une expropriation des droits des demandeurs pour lesquels ceux-ci sont en droit d'être indemnisés.

SUBSIDIAIREMENT, DÉCLARER que la réduction du QI de chaque demandeur résultant de l'attribution à des associations et à des pêcheurs de nouvel accès, de 2003 à 2006, d'une part de 15 % du TAC constituait une expropriation des droits des demandeurs pour lesquels ceux-ci sont en droit d'être indemnisés.

B. À L'ÉGARD DE L'ENRICHISSEMENT SANS CAUSE

Financement des opérations du MPO

DÉCLARER que l'utilisation des portions suivantes du TAC pour financer les opérations du Ministère des Pêches et des Océans, et la réduction correlative du QI de chaque demandeur, a résulté en un enrichissement sans cause de la défenderesse pour lequel les demandeurs sont en droit d'être indemnisés : 400 t en 2004, 480 t en 2005 et 1 000 t en 2006.

Rationalisation

DÉCLARER que l'attribution à des associations et à des pêcheurs de nouvel accès d'une portion de 15% du TAC de 2003 à 2006, et la réduction correlative du QI de chaque demandeur, a résulté en un enrichissement sans cause de la défenderesse pour lequel les demandeurs sont en droit d'être indemnisés.

Attribution à des bandes d'autochtones

DÉCLARER que l'attribution à des bandes autochtones des portions suivantes du TAC, et la réduction correlative du QI de chaque demandeur, a résulté en un enrichissement sans cause de la défenderesse pour lequel les demandeurs sont en droit d'être indemnisés :

2,701 t (15.7511%) of the 2003 TAC;

4,128 t (15.5188%) of the 2004 TAC;

5,038 t (15.5802%) of the 2005 TAC;

3,933 t (15.2035%) of the 2006 TAC.

2 701 t (15,7511%) du TAC de 2003;

4 128 t (15,5188%) du TAC en 2004;

5 038 t (15,5802%) du TAC en 2005;

3 933 t (15,2035%) du TAC en 2006.

C. REGARDING MISFEASANCE IN PUBLIC OFFICE

Financing of DFO operations

DECLARE that DFO committed the tort of misfeasance in public office for which the defendant is liable by using 400 t of snow crab in 2004, 480 t of snow crab in 2005 and 1,000 t of snow crab in 2006 to fund its operations, thereby causing injury to the plaintiffs for which they are entitled to compensation.

Rationalization

DECLARE that DFO committed the tort of misfeasance in public office for which the defendant is liable by allocating 15% of the TAC to new access fishers and associations from 2003 to 2006, thereby causing injury to the plaintiffs for which they are entitled to compensation.

Integration of Area 18

DECLARE that DFO committed the tort of misfeasance in public office for which the defendant is liable by allocating 4.7081% of the TAC to Area 18 fishers after 2003, thereby causing injury to the plaintiffs for which they are entitled to compensation.

Reduction in 2003 TAC

DECLARE that DFO committed the tort of misfeasance in public office for which the defendant is liable by reducing the TAC from 21,621 t to 17,148 t in 2003, thereby causing injury to the plaintiffs for which they are entitled to compensation.

Punitive damages

DECLARE that the plaintiffs are entitled to punitive damages.

C. À L'ÉGARD DE LA FAUTE DANS L'EXERCICE D'UNE CHARGE PUBLIQUE

Financement des opérations du MPO

DÉCLARER que le MPO a commis une faute dans l'exercice d'une charge publique pour laquelle la défenderesse est responsable en utilisant 400 t de crabe des neiges en 2004, 480 t de crabe des neiges en 2005 et 1 000 t de crabe des neiges en 2006 pour financer ses opérations, causant ainsi aux demandeurs un préjudice pour lequel ils sont en droit d'être indemnisés.

Rationalisation

DÉCLARER que le MPO a commis une faute dans l'exercice d'une charge publique pour laquelle la défenderesse est responsable en attribuant aux associations et à des pêcheurs de nouvel accès une portion de 15% du TAC de 2003 à 2006, causant ainsi aux demandeurs un préjudice pour lequel ils sont en droit d'être indemnisés.

Intégration de la Zone 18

DÉCLARER que le MPO a commis une faute dans l'exercice d'une charge publique pour laquelle la défenderesse est responsable en attribuant aux pêcheurs de la zone 18 une portion de 4,7081% du TAC à compter de 2003, causant ainsi aux demandeurs un préjudice pour lequel ils sont en droit d'être indemnisés.

Réduction du TAC de 2003

DÉCLARER que le MPO a commis une faute dans l'exercice d'une charge publique pour laquelle la défenderesse est responsable en réduisant de 21 621 t à 17 148 t le TAC en 2003, causant ainsi aux demandeurs un préjudice pour lequel ils sont en droit d'être indemnisés.

Domages punitifs

DÉCLARER que les demandeurs sont en droit d'obtenir le versement de dommages punitifs.

[94] Counsel for the defendant objects to the plaintiffs supplementing the list of issues identified at the preliminary stage of the proceedings and asks the Court to rely on the joint document dated May 29, 2013.

[95] First, I do not believe that these two documents are necessarily mutually exclusive. From the issues identified, there generally arises a certain number of conclusions to which the Court arrives. Second, I am not bound by the suggestions of counsel in this regard and will make only those findings that, in my view, arise from the evidence and the arguments presented by the parties, within the limits of this first part of the split proceedings.

[96] That said, I will first address an objection to the evidence raised by the defendant during the proceedings, which I took under reserve. I will then comment on the nature of the plaintiffs' rights, their legitimate expectations, and the three alleged causes of action, namely expropriation, unjust enrichment and misfeasance in public office on the part of the Minister and DFO officials.

IV. Analysis

- A. *Preliminary issue: Objection to the filing of the Crown's notice of appeal in Haché v. The Queen, 2006-3736(IT)G (Exhibit 601) and of Appendix A of the outline of the plaintiffs' submissions in Canada v. Haché, A-44-10 (Exhibit 615)*

[97] These two pleadings pertain to Tax Court of Canada (TCC 2006-3736(IT)G; Exhibit 601) [*Haché v. The Queen*, 2010 TCC 10, 2010 D.T.C. 1042] and Federal Court of Appeal (A-44-10; Exhibit 615) [*Canada v. Haché*, 2011 FCA 104, [2011] 5 C.T.C. 37] decisions in a case pitting Gildard Haché, a traditional Area 12 crabber, against the Canada Revenue Agency, as a result of the former challenging a notice of assessment issued by the latter (*Haché* case). Gildard Haché is among the traditional crabbers who agreed to sell their fishing licences to DFO and abandon all privileges

[94] Les procureurs de la défenderesse s'opposent à ce que les demandeurs complètent la liste des questions en litige identifiées au stade préliminaire des procédures et demandent à la Cour de s'en tenir au document conjoint du 29 mai 2013.

[95] Dans un premier temps, je ne crois pas que ces deux documents soient nécessairement incompatibles. Des questions en litiges identifiées, il découle généralement un certain nombre de conclusions auxquelles la Cour en arrive. Par ailleurs, je ne suis pas liée par les suggestions des demandeurs à cet égard et je ne prononcerai que les conclusions qui, à mon avis, découlent de la preuve et des arguments présentés par les parties, dans les limites de cette première partie de l'instance scindée.

[96] Ceci dit, je me prononcerai d'abord sur une objection à la preuve soulevée par la défenderesse en cours d'instance, et que j'ai prise sous réserve. Je me prononcerai ensuite sur la nature des droits des demandeurs, sur leurs attentes légitimes et sur les trois causes d'action alléguées, soit l'expropriation, l'enrichissement sans cause et la faute du ministre et des fonctionnaires du MPO dans l'exercice de leurs fonctions.

IV. Analyse

- A. *Question préliminaire : Objection à la production de l'Avis d'appel de la Couronne dans le dossier Haché c. La Reine (2006-3736(IT)G (pièce 601)) et de l'Annexe A du Plan d'argumentation des demandeurs dans le dossier Canada c. Haché (A-44-10 (pièce 615))*

[97] Ces deux actes de procédure appartiennent aux dossiers de la Cour canadienne de l'impôt (CCI 2006-3736(IT)G; pièce 601) [*Haché c. La Reine*, 2010 CCI 10] et de la Cour d'appel fédérale (A-44-10; pièce 615) [*Canada c. Haché*, 2011 CAF 104] dans l'affaire ayant opposé Gildard Haché, un crabier traditionnel de la zone 12, à l'Agence du revenu du Canada, suite à la contestation par le premier d'un avis de cotisation émis par la seconde (dossier *Haché*). Gildard Haché est l'un des crabiers traditionnels ayant accepté de vendre son permis de pêche au MPO — ou encore de renoncer aux

associated with the licences in exchange for payment as part of the Marshall licence buyback program. The authenticity of these documents is admitted for the purposes of production, but the defendant objects to their production on the ground that they have no relevance in this case.

[98] Essentially, in these documents, the federal Crown argues that Gildard Haché's snow crab licence gave him [TRANSLATION] "the right to renew the licence year after year" and that [TRANSLATION] "[this] right to renew year after year is a right exclusive to the licence holder", which means that it constitutes [TRANSLATION] "eligible capital property related ... to the fishing enterprise" of the taxpayer (Exhibit 601, at page 639). The capital gain realized during the sale of this property is therefore taxable as such under the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1 (ITA).

[99] This evidence is relevant in this case, and despite the defendant's attempt to take before this Court a somewhat different position, namely, that the fishing licence confers on the holder only rights for the year during which it was issued, all of the evidence adduced at the hearing confirms, in regards to the right to renew and the exclusivity attached to the licence, the position taken by the Crown in the *Haché* case.

[100] However, the issue of whether the argument that it is property within the meaning of subsection 248(1) of the ITA, which was accepted by the Federal Court of Appeal, should have any impact on the characterization of the licence and of the rights that it confers for the purposes of the *Fisheries Act*, is entirely different. This is a question of law that cannot be the subject of an admission and that must be determined by this Court. In other words, this evidence is relevant only for the admissions of fact it contains. The defendant's objection to the evidence is therefore rejected.

B. *Nature of the rights and interests alleged by the plaintiffs underlying each cause of action*

privilèges découlant de son permis de pêche contre paiement — dans le cadre du programme de rachat de permis mis en place par l'Initiative Marshall. L'authenticité de ces documents est admise aux fins de production mais la défenderesse s'oppose à leur production au motif qu'ils n'ont aucune pertinence en l'instance.

[98] Essentiellement, la Couronne fédérale y plaide que le permis de pêche au crabe des neiges de Gildard Haché lui « accord[ait] [...] le droit de renouvellement du permis d'année en année » et que « [ce] droit de renouvellement d'année en année est un droit exclusif, qui appartient au titulaire de permis », de sorte qu'il constitue un « bien [...] en immobilisation admissible [...] afférent [...] à l'entreprise de pêche » du contribuable (pièce 601, à la page 639). Le gain en capital réalisé lors de la vente de ce bien est donc imposable comme tel en application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1 (LIR).

[99] Cette preuve est pertinente en l'instance et bien que la défenderesse tente de prendre devant la Cour une position quelque peu différente — soit que le permis de pêche n'accorde au titulaire que des droits pour l'année au cours de laquelle il est émis, l'ensemble de la preuve présentée lors de l'audition confirme, quant au droit au renouvellement et à l'exclusivité attachés au permis, la position prise par la Couronne dans le dossier *Haché*.

[100] Toutefois, la question à savoir si l'argument à l'effet qu'il s'agit d'un bien au sens du paragraphe 248(1) de la LIR, lequel a été retenu par la Cour d'appel fédérale, devrait avoir un quelconque impact sur la qualification du permis et des droits qu'il confère au sens de la *Loi sur les pêches*, est tout autre. Il s'agit d'une question de droit qui ne peut faire l'objet d'une admission et qui doit être ici tranchée par la Cour. En d'autres termes, cette preuve est pertinente pour les admissions de faits qu'elle contient, sans plus. L'objection à la preuve de la défenderesse est donc rejetée.

B. *La nature des droits et intérêts allégués par les demandeurs à la source de chacune des causes d'action*

(1) Parties' positions

[101] At the outset, the plaintiffs submit that while the causes of action raised in support of this action are not new, this is the first time that a court that has the benefit of a full factual record has to determine, on the merits, the true nature of the rights of fishing licence holders in the context of an exclusive fishery with IQs.

[102] They rely heavily on the decisions of the Supreme Court of Canada in *Saulnier v. Royal Bank of Canada*, 2008 SCC 58, [2008] 3 S.C.R. 166 and of the Federal Court of Appeal in *Canada v. Haché*, 2011 FCA 104 [cited above] in an attempt to persuade the Court that a fishing licence is property that confers on its holder a property or quasi-property right in the IQ associated with it.

[103] They acknowledge that there is a great deal of case law where, whether in applications for judicial review of federal Crown activities or other proceedings brought against the Crown, the courts recognized the Minister's broad discretion under section 7 of the *Fisheries Act*. According to the plaintiffs, however, this case law does not preclude a favourable finding by the Court in regards to each of the causes of action raised.

[104] They argue that their rights vested in 1990, when the competitive fishery was transformed into an IQ fishery, with an IQ being assigned to each plaintiff or their assign. They cite portions of the Kirby Report and comments from the Minister at that time (the Honourable Pierre de Bané) to conclude that a quasi-property right in their IQs was conferred on traditional crabbers, that is, the right to obtain, year after year, a predetermined portion of the TAC announced by DFO. They argue that when the IQ policy was adopted, the fishery went from being common property to being individual and exclusive property and that, consequently, the policy transformed crabbers' licences into true commercial assets that can be inherited, sold or otherwise transferred.

1) Position des parties

[101] D'entrée de jeu, les demandeurs soutiennent que les causes d'action qu'ils invoquent au soutien de leur demande ne sont pas nouvelles, mais que c'est la première fois qu'une Cour, disposant d'un dossier factuel complet, est appelée à trancher au mérite la véritable nature des droits dont bénéficient les titulaires de permis de pêche, dans le contexte d'une pêche exclusive à contingent individuel.

[102] Ils s'inspirent largement des décisions rendues par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Saulnier c. Banque Royale du Canada*, 2008 CSC 58, [2008] 3 R.C.S. 166 et par la Cour d'appel fédérale dans le dossier *Haché — Canada c. Haché*, 2011 CAF 104 [précité], pour tenter de convaincre la Cour qu'un permis de pêche est un bien qui confère à son titulaire un droit de propriété ou de quasi-propriété dans le QI qui y est associé.

[103] Ils reconnaissent qu'il existe une jurisprudence abondante où, que ce soit dans le cadre de demandes de contrôle judiciaire des activités de la couronne fédérale ou d'autres recours entrepris contre la Couronne, les tribunaux ont plutôt reconnu la vaste discrétion accordée au ministre par l'article 7 de la *Loi sur les pêches*. Selon les demandeurs, toutefois, cette jurisprudence ne fait pas obstacle à une conclusion favorable de la Cour à l'égard de chacune des causes d'action qu'ils soulèvent.

[104] Ils plaident que leurs droits se sont cristallisés en 1990, au moment où le MPO est passé d'une politique de pêche compétitive à une politique de pêche par contingent individuel et où un QI a été attribué à chacun des demandeurs ou à son ayant droit. Ils citent certains extraits du Rapport Kirby et commentaires du ministre de l'époque Pierre de Bané pour conclure qu'on a alors conféré aux crabiers traditionnels un droit de quasi-propriété dans le QI, c'est-à-dire le droit d'obtenir, d'année en année, une part prédéterminée du TPA annoncé par le MPO. Ils plaident que par cette nouvelle politique du MPO, la ressource halieutique est passée d'une propriété commune à une propriété individuelle et exclusive et que, partant, cette politique a transformé les permis des crabiers en de véritables actifs

[105] The defendant, in turn, argues that the plaintiffs' snow crab licences do not entitle them to a predetermined portion of the TAC, apart from what is granted to them by licence condition, for a given year. Relying on the legislation, regulations and ample case law, the defendant submits that fisheries are a common property resource, belonging to all Canadians, and that the Minister cannot abdicate his discretion to manage Canada's fisheries to issue commercial fishing licences for each fishery.

(2) Relevant legislation

[106] The relevant provisions of the *Fisheries Act* and the *Fishery (General) Regulations*, SOR/93-53 are as follows:

Fisheries Act

Fishery leases and licences

7 (1) Subject to subsection (2), the Minister may, in his absolute discretion, wherever the exclusive right of fishing does not already exist by law, issue or authorize to be issued leases and licences for fisheries or fishing, wherever situated or carried on.

Idem

(2) Except as otherwise provided in this Act, leases or licences for any term exceeding nine years shall be issued only under the authority of the Governor in Council.

Fees

8 Except where licence fees are prescribed in this Act, the Governor in Council may prescribe the fees that are to be charged for fishery or fishing licences.

...

commerciaux pouvant faire l'objet d'une succession, ou pouvant être vendus ou autrement cédés.

[105] La défenderesse, pour sa part, soutient que le permis de pêche au crabe des neiges des demandeurs ne leur confère pas un droit prédéterminé à une part du TPA, au-delà de ce qui leur est octroyé par condition de permis, pour une année donnée. Se fondant sur la législation et la réglementation et sur une abondante jurisprudence, ils plaident que la ressource halieutique est une propriété commune, appartenant à tous les Canadiens et que le ministre ne peut abdiquer la discrétion qui lui est conférée de gérer les pêches au pays et, pour ce faire, d'octroyer des permis de pêche commerciale à l'égard de chacune des pêcheries.

2) Dispositions législatives pertinentes

[106] Voici quelques dispositions pertinentes de la *Loi sur les pêches* et du *Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53 :

Loi sur les pêches

Baux, permis et licences de pêche

7 (1) En l'absence d'exclusivité du droit de pêche conférée par la loi, le ministre peut, à discrétion, octroyer des baux et permis de pêche ainsi que des licences d'exploitation de pêcheries — ou en permettre l'octroi —, indépendamment du lieu de l'exploitation ou de l'activité de pêche.

Réserve

(2) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, l'octroi de baux, permis et licences pour un terme supérieur à neuf ans est subordonné à l'autorisation du gouverneur général en conseil.

Droits

8 Le gouverneur en conseil peut fixer les droits exigibles pour les licences d'exploitation ou les permis de pêche à l'égard desquels aucun droit n'est déjà prévu par la présente loi.

[...]

Allocation of fish

10 (1) For the proper management and control of fisheries and the conservation and protection of fish, the Minister may determine a quantity of fish or of fishing gear and equipment that may be allocated for the purpose of financing scientific and fisheries management activities that are described in a joint project agreement entered into with any person or body, or any federal or provincial minister, department or agency.

Quantity in licence

(2) The Minister may specify, in a licence issued under this Act, a quantity of fish or of fishing gear and equipment allocated for the purpose of financing those activities....

Regulations

43 (1) The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and in particular, but without restricting the generality of the foregoing, may make regulations...

(f) respecting the issue, suspension and cancellation of licences and leases;

(g) respecting the terms and conditions under which a licence and lease may be issued;

Fishery (General) Regulations

Interpretation

2 In these Regulations,

...

document means a licence, fisher's registration card or vessel registration card that grants a legal privilege to engage in fishing or any other activity related to fishing and fisheries; (*document*)

...

Expiration of Documents

10 Unless otherwise specified in a document, a document expires

Allocation de poisson

10 (1) Le ministre peut, pour la gestion et la surveillance judicieuses des pêches et pour la conservation et la protection du poisson, déterminer une quantité de poisson ou d'engins et d'équipements de pêche pouvant être allouée en vue du financement des activités scientifiques et de gestion des pêches visées dans des accords de projets conjoints conclus avec toute personne ou tout organisme ou tout ministre, ministère ou organisme fédéral ou provincial.

Quantité visée par un permis

(2) Le ministre peut, sur le permis octroyé en vertu de la présente loi, indiquer la quantité de poisson ou d'engins et d'équipements de pêche allouée en vue de ce financement.

[...]

Rèlements

43 (1) Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements d'application de la présente loi, notamment :

[...]

f) concernant la délivrance, la suspension et la révocation des licences, permis et baux;

g) concernant les conditions attachées aux licences, permis et baux;

Règlement de pêche (disposition générales)

Définitions

2 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent règlement.

[...]

document Permis, carte d'enregistrement de pêcheur ou carte d'enregistrement de bateau accordant le privilège légal de pratiquer la pêche ou des activités relatives à la pêche et aux pêches en général. (*document*)

[...]

Date d'expiration des documents

10 Sauf indication contraire dans le document, celui-ci expire à l'une des dates suivantes :

(a) where it is issued for a calendar year, on December 31 of the year for which it is issued; or

(b) where it is issued for a fiscal year, on March 31 of the year for which it is issued.

...

Transfer of Documents and Rights and Privileges

16 (1) A document is the property of the Crown and is not transferable.

(2) The issuance of a document of any type to any person does not imply or confer any future right or privilege for that person to be issued a document of the same type or any other type.

...

Conditions of Licences

22 (1) For the proper management and control of fisheries and the conservation and protection of fish, the Minister may specify in a licence any condition that is not inconsistent with these Regulations or any of the Regulations listed in subsection 3(4) and in particular, but not restricting the generality of the foregoing, may specify conditions respecting any of the following matters:

(a) the species of fish and quantities thereof that are permitted to be taken or transported;

...

(g) the vessel that is permitted to be used and the persons who are permitted to operate it;

(3) *Saulnier* and *Haché*

[107] I agree with the defendant that these decisions are not determinative in this case and offer no relevant insight into the nature of the plaintiffs' rights.

[108] In *Saulnier*, the appellant, who had granted the respondent bank a general security agreement over all present and after acquired personal property, tangible and intangible, of the appellant, denied that his four fishing licences were property that could be seized by the trustee in bankruptcy. The Supreme Court of Canada, *per* Justice Binnie, held that a fishing licence constituted

a) le 31 décembre de l'année pour laquelle il a été délivré, s'il est délivré pour une année civile;

b) le 31 mars de l'année pour laquelle il a été délivré, s'il est délivré pour un exercice.

[...]

Transfert des documents et droits et privilèges

16 (1) Tout document appartient à la Couronne et est incessible.

(2) La délivrance d'un document quelconque à une personne n'implique ou ne lui confère aucun droit ou privilège futur quant à l'obtention d'un document du même type ou non.

[...]

Conditions des permis

22 (1) Pour une gestion et une surveillance judicieuses des pêches et pour la conservation et la protection du poisson, le ministre peut indiquer sur un permis toute condition compatible avec le présent règlement et avec les règlements énumérés au paragraphe 3(4), notamment une ou plusieurs des conditions concernant ce qui suit :

a) les espèces et quantités de poissons qui peuvent être prises ou transportées;

[...]

g) le bateau qui peut être utilisé et les personnes qui peuvent l'exploiter;

3) Arrêts *Saulnier* et *Haché*

[107] Je partage l'avis de la défenderesse selon lequel ces décisions ne sont pas déterminantes en l'instance et elles n'apportent pas un éclairage pertinent sur la nature des droits des demandeurs.

[108] Dans l'arrêt *Saulnier*, l'appelant, qui avait consenti une garantie générale visant la totalité de ses biens personnels, présents et futurs, matériels et immatériels, en faveur de la banque intimée, niait que ses quatre permis de pêche étaient des biens dont le syndic avait la saisine suite à sa faillite. La Cour suprême du Canada, sous la plume du juge Binnie, a confirmé qu'un

property within the meaning of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C., 1985, c. B-3 (BIA) and the *Nova Scotia Personal Property Security Act*, S.N.S. 1995-96, c. 13 (PPSA). According to the Court, it is a major commercial asset that confers on the holder a right to engage in an exclusive fishery under the conditions imposed by the licence, and a property right in the fish harvested and the earnings from their sale. Given the specific purposes of the BIA and its broad definition of property in section 2, the bundle of rights thus conferred on the licence holder must be considered as property for the purposes of the BIA and the PPSA. Moreover, a fisher's other assets have little value without authorization to engage in commercial fishing. Consequently, in order for the purposes of the BIA to be achieved, Parliament needed to include this asset, which is not normally considered property at common law but is needed to operate a commercial fishing enterprise.

[109] However, Justice Binnie reassured the Attorney General of Canada and added that this holding should not be taken out of context (at paragraph 48):

Counsel for the Attorney General of Canada was greatly concerned that a holding that the fishing licence is property in the hands of the holder even for limited statutory purposes might be raised in future litigation to fetter the Minister's discretion, but I do not think this concern is well founded. The licence is a creature of the regulatory system. Section 7(1) of the *Fisheries Act* speaks of the Minister's "absolute discretion". The Minister gives and the Minister (when acting properly within his jurisdiction under s. 9 of the Act) can take away, according to the exigencies of his or her management of the fisheries. The statute defines the nature of the holder's interest, and this interest is not expanded by our decision that a fishing licence qualifies for inclusion as "property" for certain statutory purposes.

[110] This warning from Justice Binnie was well understood by the Federal Court of Appeal in *Kimoto v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 291, 32 Admin. L.R. (5th) 184. In that case, the appellants, Pacific salmon fishers, argued that the Canada-United States treaty stipulating that the United States would pay

permis de pêche est un bien au sens de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. (1985), ch. B-3 (LFI) et de la *Personal Property Security Act*, S.N.S. 1995-96, ch. 13 (PPSA) de la Nouvelle-Écosse. Il s'agit, selon la Cour, d'un actif commercial important qui confère à son titulaire le droit de participer à une pêche exclusive, en conformité avec les conditions fixées par le permis, ainsi qu'un droit propriétaire dans les poissons capturés et dans les revenus tirés de leur vente. Compte tenu des objectifs précis de la LFI et de la définition large de bien que l'on retrouve à son article 2, le faisceau de droits ainsi conféré au titulaire du permis doit être considéré comme un bien pour les fins de l'application de la LFI et de la PPSA. Les autres actifs d'un pêcheur n'ont d'ailleurs que peu de valeur sans une autorisation de s'adonner à la pêche commerciale. En conséquence, pour que les objectifs de la LFI soient atteints, le législateur devait y assujettir cet élément d'actif, qui n'est généralement pas considéré comme un bien en common law, mais qui est nécessaire à l'exploitation d'une entreprise commerciale de pêche.

[109] Le juge Binnie juge toutefois bon de rassurer la procureure générale du Canada et d'ajouter que cette conclusion ne devait pas être prise hors de son contexte (au paragraphe 48) :

L'avocat du procureur général du Canada s'est beaucoup inquiété de la possibilité qu'une éventuelle conclusion portant que le permis de pêche est un bien de son titulaire, même aux fins limitées prévues par la loi, soit invoquée dans d'autres litiges pour limiter le pouvoir discrétionnaire du ministre, mais j'estime que cette préoccupation n'est pas fondée. Le permis est une création du régime réglementaire. Le paragraphe 7(1) de la *Loi sur les pêches* autorise le ministre à octroyer un permis « à discrétion ». Le ministre octroie les permis et il a le pouvoir de les révoquer (dans l'exercice régulier de sa compétence en application de l'art. 9) selon ce qu'exige sa gestion des pêches. La loi définit la nature de l'intérêt du titulaire du permis, et notre conclusion qu'un permis de pêche constitue un « bien » à certaines fins législatives n'élargit pas la portée de cet intérêt.

[110] Cette mise en garde du juge Binnie a été bien comprise par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Kimoto c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 291. Dans cette affaire, les demandeurs, des pêcheurs de saumon du Pacifique, plaidaient que le traité canado-américain prévoyant le versement par les États-Unis

\$30 million in exchange for a commitment by Canada to reduce Pacific salmon fishing effort constituted an expropriation of their rights without compensation. The Court stated as follows at paragraph 12 of its reasons:

Even if the Treaty permits the U.S. Fund to be used for a fishery-wide mitigation program, the appellants claim they have a property right in the fish that will now remain uncaught. This, they say, renders the program an expropriation which must be explicitly authorized by the FAA. In support of their argument, they rely on *Saulnier v. Royal Bank of Canada*, 2008 SCC 58, [2008] 3 S.C.R. 166 (*Saulnier*). In our view, this argument is ill-founded. The appellants' proposition is the antithesis of fisheries being the common property of all, a principle deeply ingrained in Canadian law. Moreover, *Saulnier* does not advance the appellants' argument. *Saulnier* addressed the question whether a fishing licence could fall within the statutory definition of "property" in the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3 and the *Nova Scotia Personal Property Security Act*, S.N.S. 1995-96, c. 13. In holding that it could, Justice Binnie, at paragraph 48, specifically cautioned that the ruling did not expand the nature of a licence holder's interest as defined in the *Fisheries Act*, R.S.C. 1985, c. F-14 beyond the particular statutory context before the court. Consequently, this prong of the appellants' argument must fail.

[111] In *Haché*, the question, which is just as specific, was whether the \$2.5 million paid to the respondent by DFO as part of the Marshall licence buyback program was taxable as a capital gain. To answer this question, the Federal Court of Appeal had to determine whether a fishing licence constituted property within the meaning of the ITA, a question the Tax Court of Canada had previously answered in the negative. To counter the argument accepted by the trial Judge to the effect that Mr. Haché's licence could not constitute property because it had expired at the time of the transaction, Justice Trudel, like Justice Binnie in *Saulnier*, brought up the commercial reality in that industry. She stated that licences were in fact renewed from one year to the next and that departmental policy protected those who already held licences to promote industry stability. In

d'une somme de 30 millions de dollars en contrepartie d'un engagement du Canada de réduire l'effort de pêche au saumon du Pacifique équivalait à une expropriation de leurs droits sans compensation. Voici comment la Cour s'exprime au paragraphe 12 de ses motifs :

Les appelants soutiennent que, même si le Traité permet d'utiliser les Fonds américains dans le cadre d'un programme d'atténuation applicable à l'ensemble des pêches, ils sont titulaires d'un droit de propriété sur le poisson qui ne pourra ainsi plus être pêché. Ils affirment que le programme se traduit dans les faits par une expropriation et qu'une telle mesure doit être expressément autorisée par la Loi. À l'appui de leur argument, ils invoquent l'arrêt *Saulnier c. Banque Royale du Canada*, 2008 CSC 58, [2008] 3 R.C.S. 166 (*Saulnier*). À notre avis, cet argument est mal fondé. La thèse des appelants va directement à l'encontre du principe suivant lequel les pêches sont le bien commun de tous, un principe profondément enraciné dans le droit canadien. Par ailleurs, l'arrêt *Saulnier* n'appuie pas l'argument des appelants. L'affaire *Saulnier* portait sur la question de savoir si un permis de pêche pouvait répondre à la définition du mot « bien » prévue par la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. 1985, ch. B-3 et du mot « property » prévue par la *Nova Scotia Personal Property Security Act*, S.N.S. 1995-96, ch. 13. En répondant par l'affirmative à cette question, le juge Binnie a bien pris soin de préciser que la conclusion qu'un permis de pêche constituait un « bien » n'avait pas pour effet d'élargir la portée du droit du titulaire du permis au sens de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14 au-delà des fins limitées prévues par la Loi dans le contexte de l'affaire dont la Cour était saisie. En conséquence, ce volet de l'argument des appelants échoue.

[111] Dans l'arrêt *Haché*, la question, toute aussi pointue, était de déterminer si la somme de 2,5 millions de dollars versée à l'intimé par le MPO, dans le cadre du programme de rachat de permis de l'Initiative Marshall, était imposable au titre d'un gain en capital. Pour répondre à cette question, la Cour d'appel fédérale devait déterminer si un permis de pêche est un bien au sens de la LIR, ce à quoi la Cour canadienne de l'impôt avait précédemment répondu par la négative. Pour contrer l'argument retenu par la juge de première instance selon lequel le permis de M. Haché étant expiré au moment de la transaction, il ne pouvait constituer un bien, la juge Trudel, à l'instar du juge Binnie dans l'arrêt *Saulnier*, évoque la réalité commerciale propre à ce secteur d'activité. Elle précise que les permis sont, dans les faits, renouvelés d'une année à l'autre, et que la

light of the evidence adduced, the Federal Court of Appeal simply concluded that based on the total amount paid by DFO, the parties had determined that the “[TRANSLATION] [a]sking price for full licence packet” did not take into account whether or not Mr. Haché’s licences were valid. Consequently, the parties were negotiating on property, and Mr. Haché was claiming this sum as consideration for the disposition of a [TRANSLATION] “right of any kind whatever” within the meaning of the ITA.

[112] I therefore conclude that the scope of these decisions is limited to the legislative context in which they were rendered. They do not apply in this case and are of no assistance in determining the nature of the interests conferred by a commercial fishing licence on its holder, in an IQ or in a predetermined portion of the TAC. Instead, I find it appropriate to turn to the relevant legislation and regulations and to the interpretation given to them by the courts. Just as in *Saulnier* and *Haché*, where the courts interpreted the BIA and the ITA in light of the specific purposes of these statutes, my task is to interpret the *Fisheries Act* in light of its intended purposes and those of the regulations thereunder.

[113] However, before I begin my analysis, I would add that I do not agree with the plaintiffs that when the fishery went from being a competitive fishery to being an IQ fishery, the Minister granted them an actual quasi-property right in the IQ assigned to each of them.

[114] First, the bundle of rights described by Justice Binnie in *Saulnier* covers a property right in the fish harvested and the earnings from their sale, not in a quota of uncaught fish. Even for the purposes of applying the BIA, the Supreme Court of Canada recognized that Canada’s fisheries were a common property resource.

[115] Second, as noted below, there is a distinction between a limited-entry policy—whether it is a competitive or an IQ fishery—which flows from the Minister’s broad duty to manage, conserve and develop the fishery,

politique du MPO protège les individus détenteurs de permis afin de favoriser la stabilité de l’industrie. À la lumière de la preuve présentée, la Cour d’appel fédérale conclut simplement que du montant total versé par le MPO, les parties ont déterminé que le « Prix demandé pour le paquet de licence au complet » ne tenait de toute façon pas compte de la validité ou non des permis de M. Haché. En conséquence, les parties transigeaient sur un bien et M. Haché réclamait cette somme en contrepartie de la disposition d’un « droit de quelque nature qu’il soit » au sens de la LIR.

[112] J’en conclus que ces décisions ont une portée limitée aux contextes législatifs dans lesquels elles ont été rendues. Ces décisions ne trouvent pas application dans le présent dossier et elles ne sont d’aucune aide pour déterminer la nature des intérêts conférés par un permis de pêche commercial à son titulaire, dans un QI ou dans une part prédéterminée du TPA. À mon avis, il faut plutôt se tourner vers la législation et la réglementation pertinente et vers l’interprétation que les tribunaux en ont donnée. Au même titre que dans les arrêts *Saulnier* et *Haché*, les tribunaux ont interprété la LFI et la LIR en fonction des objets spécifiques à ces lois, mais la tâche est d’interpréter la *Loi sur les pêches* en fonction des objectifs qu’elle vise et en fonction des objectifs visés par la réglementation adoptée sous son empire.

[113] J’ajouterais toutefois, avant de passer à cette analyse, que je ne partage pas non plus l’opinion des demandeurs à l’effet qu’au moment de passer d’une pêche compétitive à une pêche par QI, le ministre leur a accordé un véritable droit de quasi-propiété dans le QI qui leur a été attribué.

[114] D’abord, le faisceau de droits décrit par le juge Binnie dans l’arrêt *Saulnier* couvre un droit propriétaire dans le poisson capturé et dans les revenus qu’il génère et non dans un quelconque contingent de poissons non capturés. Même pour les fins de l’application de la LFI, la Cour suprême du Canada a reconnu que la ressource halieutique demeurait un bien commun.

[115] Par ailleurs, et tel qu’indiqué plus bas, il faut éviter de confondre entre une politique de pêche à accès limité, qu’elle soit compétitive ou par QI, qui découle d’un vaste devoir imposé au ministre de gérer, de

and the granting of a quasi-property right in this resource. While a DFO policy may favour the plaintiffs in that it provides for exclusive access to the snow crab fishery, this policy is a simple management measure that does not grant the plaintiffs any property rights in the resource or any vested right to any portion of the TAC.

(4) Nature of the rights under a fishing licence

[116] The courts have had many opportunities to formulate and follow the golden rule applicable in fishery matters, and it justifies the broad interpretation that must be given to the Minister's discretion under section 7 of the *Fisheries Act*: "Canada's fisheries are a 'common property resource'" and "it is the Minister's duty to manage, conserve and develop the fishery on behalf of Canadians in the public interest (s. 43). Licensing is a tool in the arsenal of powers available to the Minister under the *Fisheries Act* to manage fisheries. It restricts the entry into the commercial fishery, it limits the numbers of fishermen, vessels, gear and other aspects of commercial fishery" (*Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1997] 1 S.C.R. 12, at paragraph 37).

[117] In several regions of Canada, fishing is an important economic activity; it generates many local jobs and economic benefits, and fish are an essential part of Canadians' diets. So the purpose of the overall policy of the *Fisheries Act* is to make the best use of this resource, or to use it in a way that advances not only these economic objectives, but also the profitability of the different fleets and the long-term conservation and protection of the resource—a tricky balance to strike.

[118] In order to achieve this balance, the Minister has a broad discretion, and the courts will not interfere in the exercise of that discretion unless the Minister acted in bad faith, violated the principles of natural justice where their application is required, or relied on

conserver et de développer la ressource halieutique, et l'octroi d'un droit de quasi-propiété dans cette ressource. Bien qu'une politique du MPO puisse favoriser les demandeurs en ce qu'elle prévoit qu'ils ont un accès exclusif à la pêche au crabe des neiges, cette politique est une simple mesure de gestion qui n'octroie aux demandeurs aucun droit de propriété dans la ressource ou droit acquis à une part quelconque du TPA.

4) Nature des droits conférés par un permis de pêche

[116] Les tribunaux ont eu maintes occasions de formuler et de suivre la règle d'or applicable en matière de pêche, laquelle justifie l'interprétation large qu'il faut donner au pouvoir discrétionnaire accordé au ministre par l'article 7 de la *Loi sur les pêches* : « Les ressources halieutiques du Canada sont un bien commun » que le « Ministre a l'obligation de gérer, conserver et développer [...] au nom des Canadiens et dans l'intérêt public (art. 43). Les permis sont un outil dans l'arsenal de pouvoirs que la *Loi sur les pêches* confère au Ministre pour gérer les pêches. Ils permettent de restreindre l'accès à la pêche commerciale, de limiter le nombre de pêcheurs et de navires et d'imposer des restrictions quant aux engins de pêche utilisés et à d'autres aspects de la pêche commerciale » (*Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12, au paragraphe 37).

[117] Pour plusieurs régions du Canada, la pêche constitue une activité économique importante; elle génère plusieurs emplois locaux et retombées économiques, et son fruit est une partie intégrante de l'alimentation des Canadiens. La politique globale de la *Loi sur les pêches* vise donc à optimiser l'exploitation de cette ressource, ou encore à trouver ce difficile équilibre entre une exploitation qui favorise à la fois ces objectifs économiques, la rentabilité des différentes flottilles et la conservation et protection de la ressource à long terme.

[118] Dans la recherche de cet équilibre, le ministre jouit d'un vaste pouvoir discrétionnaire et les tribunaux n'interviendront dans l'exercice de cette discrétion que si le ministre agit de mauvaise foi, en violation des principes de justice naturelle lorsqu'applicable, ou en se

considerations that are irrelevant or extraneous to the statutory purpose (*Maple Lodge Farms Ltd. v. Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; *Comeau's Sea Foods*, above, at paragraph 36; *Molaison v. Canada* (1993), 73 F.T.R. 253 (F.C.T.D.), at paragraph 57; *Carpenter Fishing Corp. v. Canada*, [1998] 2 F.C. 548 (C.A.), at paragraph 28; *Association des crevettiers acadiens du Golfe Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 305, 385 F.T.R. 302, at paragraph 60).

[119] It is true that the evidence unequivocally shows that after the adoption of the IQ policy, the plaintiffs' licences were renewed year after year, subject to simple administrative formalities, and that these licences were subject to the same IQs as those issued to the plaintiffs after 1990. However, even though these IQs remained unchanged, the absolute number of tonnes of snow crab to which the plaintiffs were entitled fluctuated considerably after 1990. It depended on the TAC, which is set annually by the Minister based on not only the estimated biomass but also the management decisions made by the Minister after 1995, such as the decisions to issue temporary licences to groundfish fishers and First Nations, to integrate Areas 25 and 26 into Area 12, and to allocate for experimental or co-management purposes.

[120] Therefore, even though the plaintiffs' licences were renewed year after year, this does not give them a vested right to renew subject to predetermined conditions, or a vested right to a predetermined quantity of fish.

[121] In the concurring reasons of Justice Pelletier in *Canada (Attorney General) v. Arsenault*, 2009 FCA 300, 1 Admin. L.R. (5th) 91, this principle is articulated a little more clearly at paragraph 57: "The crabbers had no legal right to any particular amount of quota. This flows from the nature of fishing licences, in respect of whose issuance the Minister has the broadest discretion".

[122] This statement applies to the plaintiffs without any possible distinction because in *Arsenault*, the

fondant sur des considérations non pertinentes ou contraires aux objectifs de la loi (*Maple Lodge Farms Ltd. c. Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Comeau's Sea Foods*, précitée, au paragraphe 36; *Molaison c. Canada*, [1993] A.C.F. n° 1409 (1^{re} inst.) (QL), au paragraphe 57; *Carpenter Fishing Corp. c. Canada*, [1998] 2 C.F. 548 (C.A.), au paragraphe 28; *Association des crevettiers acadiens du Golfe Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 305, au paragraphe 60).

[119] Il est vrai que la preuve démontre de façon non équivoque qu'à partir de l'adoption par le ministre de la politique de QI, les permis des demandeurs ont été renouvelés d'année en année, moyennant de simples formalités administratives, et que ces permis étaient assortis des mêmes QI que ceux octroyés aux demandeurs à compter de 1990. Toutefois, même si ces QI sont demeurés inchangés, le nombre absolu de tonnes métriques de crabe des neiges auxquelles les demandeurs ont eu droit a fluctué sensiblement au cours de la même période. Il a fluctué d'abord en fonction du TPA fixé annuellement par le ministre — qui lui est fonction de la biomasse estimée, mais également en fonction de décisions de gestion prises par le ministre à compter de 1995, soit celle d'émettre des permis temporaires aux pêcheurs de poisson de fond et aux Premières Nations, ou encore par l'intégration des zones 25 et 26 dans la zone 12, ou par des allocations expérimentales ou de cogestion.

[120] Ainsi, bien que dans les faits les permis des demandeurs ont été renouvelés d'année en année, cela ne leur confère pas un droit acquis au renouvellement à des conditions prédéterminées, ou dans une quantité prédéterminée de poissons.

[121] Dans les motifs concurrents rendus par le juge Pelletier dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Arsenault*, 2009 CAF 300, le principe est énoncé un peu plus clairement au paragraphe 57 : « Les pêcheurs de crabe n'avaient aucun droit reconnu à un quelconque quota. Ceci découle de la nature des permis de pêche, relativement à la délivrance desquels le ministre détient un pouvoir discrétionnaire considérable ».

[122] Cet énoncé s'applique aux demandeurs sans distinction possibles puisque les intimés, dans l'affaire

respondents were none other than Areas 25 and 26 snow crab fishers who were challenging the 2006 Management Plan for Snow Crab Areas 12, 18, 25 and 26 and who wanted to be paid their share of the \$37.4 million of financial assistance provided under the Marshall Initiative, without having to sign the release requested by Department officials. They were in the same situation as the plaintiffs in that their licences had been renewed year after year and they had had the same IQs since the adoption of that policy in their areas. Leave to appeal that decision was denied by the Supreme Court of Canada.

(5) Plaintiffs' legitimate expectations

[123] The plaintiffs submit that the implementation of a policy, in favour of a small group of fishers, for issuing renewable IQ licences, created a legitimate expectation on their part that the Minister would never unilaterally add new licence holders. They add that if that had not been their understanding of their rights under such a system, they would never have agreed to help fund DFO's management and research activities through the various joint project agreements entered into over the years. They also add that the Minister reinforced their legitimate expectations by issuing, from 1995 to 2003, only temporary licences and by taking great care to inform their holders that they were not entitled to renew for the next year.

[124] First, I find it difficult to see how the Act and the regulations thereunder can justify the distinction that the Minister and the plaintiffs in this action are seeking to make between a temporary fishing licence and one that is permanent or renewable year after year. This distinction can only be derived from the limited-entry policy in force at the material time. Again, policies are not immutable; in order for the Minister to be able to retain his broad discretion to manage fisheries, it must be possible to amend them as needed, and they cannot give rise to a right for the plaintiffs (*Maple Lodge Farms*, above).

Arsenault, sont nuls autres que les pêcheurs traditionnels de crabe des neiges des zones 25 et 26, qui contestaient le plan de pêche de 2006 pour les zones 12, 18, 25 et 26 et désiraient recevoir leur quote-part du 37,4 millions de dollars restant de l'Initiative Marshall, sans avoir à signer la quittance que le ministre tentait de leur imposer. Ils se trouvaient donc dans la même situation que les demandeurs quant au fait que leurs permis étaient renouvelés d'année en année et qu'ils bénéficiaient du même QI depuis l'implantation de cette politique dans leurs zones. La demande de pourvoi contre cette décision a été rejetée par la Cour suprême du Canada.

5) Les attentes légitimes des demandeurs

[123] Les demandeurs soutiennent que la mise en place d'une politique d'émission, en faveur d'un groupe restreint de pêcheurs, de permis de pêche renouvelables assortis d'un QI, a créé chez eux une attente légitime à ce que le ministre n'ajoute jamais, unilatéralement, de nouveaux titulaires de permis. Ils ajoutent que si cela n'avait pas été leur compréhension des droits dont ils bénéficiaient dans un tel système, jamais ils n'auraient accepté de contribuer, par les diverses ententes de projet conjoint conclues à travers les années, au financement des activités de gestion et de recherche du MPO. Ils ajoutent également que le ministre a renforcé leurs attentes légitimes en n'émettant, de 1995 à 2003, que des permis de pêche temporaires et en prenant grand soin d'informer leurs titulaires qu'ils n'avaient aucun droit au renouvellement pour l'année suivante.

[124] D'abord, je vois difficilement comment la loi et les règlements d'application peuvent justifier la distinction que le ministre, et les demandeurs dans le présent recours, tentent de faire entre un permis de pêche temporaire et un permis de pêche permanent ou renouvelable d'année en année. Cette distinction ne peut découler que de la politique d'accès limité du ministre, en vigueur au moment des faits. À nouveau, une politique n'est pas immuable; pour que le ministre puisse conserver son vaste pouvoir discrétionnaire de gérer les pêches, elle doit pouvoir être modifiée au besoin, et elle ne peut être source de droit pour les demandeurs (*Maple Lodge Farms*, précitée).

[125] Second, expectations, however legitimate they may be, cannot generate or create substantive rights or form the basis for an action in damages (*Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraph 97; *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504, at paragraph 68; *Canada v. South Yukon Forest Corporation*, 2012 FCA 165, 4 B.L.R. (5th) 31, at paragraphs 78 and 79). Again, if the choice of a fisheries management policy by the Minister had the effect of creating legitimate expectations giving rise to substantive rights, this would negate the discretion conferred on the Minister by statute.

[126] In other words, the plaintiffs could not be unaware of the law, and the evidence clearly shows that they were cognizant of it.

(a) *Use of the expression [TRANSLATION] “quasi-property right”*

[127] Gastien Godin, former executive director of the APPA, was called to testify for the defendant in this case. He said that over the years he had warned association members numerous times that the Minister could, at any time and in his sole discretion, issue new crab fishing licences. The plaintiffs urge me to find this testimony not to be credible, and refer me to a number of letters or presentations written by Mr. Godin (Exhibits 188, 676 and 677) in which he himself describes the plaintiffs’ interests in their IQs as a quasi-property right.

[128] With respect, I do not believe that these written materials are sufficient to set aside Mr. Godin’s testimony. Mr. Godin is not the one who came up with the expression [TRANSLATION] “quasi-property right”, used to describe the interests of traditional fishers in their IQs. The evidence shows that this expression was used for the first time in the 1982 Kirby Report (Exhibit 27, pages 87 and 89) and that it was subsequently used by Minister Pierre de Bané in a February 17, 1983 press release in which he announced that he would engage in consultations with industry (Exhibit 28, pages 6 and 7).

[125] Par ailleurs, les attentes, aussi légitimes soient-elles, ne génèrent ni ne créent de droits substantifs et elles ne peuvent servir de fondement à un recours en dommages et intérêts (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 97; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504, au paragraphe 68; *Canada c. South Yukon Forest Corporation*, 2012 CAF 165, aux paragraphes 78 et 79). À nouveau, si le choix d’une politique de gestion des pêches par le ministre avait pour effet de créer des attentes légitimes génératrices de droits substantifs, cela aurait pour effet d’annihiler la discrétion que la loi accorde au ministre.

[126] En d’autres termes, les demandeurs ne pouvaient ignorer la loi et la preuve démontre assez clairement qu’ils ne l’ignoraient pas.

a) *Utilisation de l’expression « droit de quasi-propiété »*

[127] Gastien Godin, ancien directeur général de l’APPA, a été appelé à témoigner pour la défenderesse dans cette affaire. Il a fait état de plusieurs mises en garde qu’il aurait données aux pêcheurs de son association, au cours des années, à l’effet que le ministre pouvait, en tout temps et à son entière discrétion, émettre de nouveaux permis de pêche au crabe. Les demandeurs m’invitent à juger ce témoignage comme non crédible et ils me réfèrent à un certain nombre de lettres ou textes de présentations émanant de M. Godin (pièces 188, 676 et 677), dans lesquels il qualifie lui-même les intérêts des demandeurs dans leur QI de droit de quasi-propiété.

[128] Avec respect, je ne crois pas que ces écrits soient suffisants pour écarter le témoignage de M. Godin. Le terme « droit de quasi-propiété », utilisé pour qualifier les intérêts des pêcheurs traditionnels dans leur QI, n’a pas été inventé par M. Godin. La preuve démontre que cette expression a été utilisée pour la première fois dans le Rapport Kirby en 1982 (pièce 27, pages 87 et 89) et qu’elle a été reprise par le ministre Pierre de Bané lors d’un communiqué de presse du 17 février 1983, dans lequel il annonçait qu’il entreprendrait des consultations auprès de l’industrie (pièce 28, pages 6 et 7).

[129] First, the use of this expression does not give rise to a right; it is up to Parliament to modify the nature and scope of the rights conferred by a fishing licence issued under section 7 of the *Fisheries Act*.

[130] Second, a careful reading of these documents suggests that the use of this expression relates more to a change in culture than to a change in the nature or scope of traditional fishers' rights. The idea was to make fishers accountable. The Minister wrote:

By assuring each fisherman that he has a clear right to a specified amount of fish, we would be able to put an end to the destructive effects of the annual race for the fish—the most negative consequence of the common property problem.

[131] The point of implementing such a policy is clear here. It is also clear that the Minister was using the concept of common property in a different sense than it is used by the courts to describe fisheries. He was referring to the property (the TAC set annually) belonging to all fishers holding limited-entry licences (and not belonging to all Canadians).

[132] As explained by Pat Chamut, Assistant Deputy Minister, Fisheries Management from 1994 to 2003, the point of implementing an IQ system is not to give more rights to fishers who already have access to a given fishery (testimony of February 1, 2016, at pages 39 and 40):

Because if you have—if you just have an overall quota, and you've got—let's say you've got 20 boats that can catch that quota, what they will do is each boat will try to out-fish their neighbour. And so what you have to do—that's why you need to get down to the level of individual quotas because otherwise you'll have the fishermen trying to race each other to catch the fish, which means higher cost to them, more threats to conservation, and a very poorly managed fishery.

[133] That said, several pieces of evidence show that the plaintiffs did not have a legitimate expectation that the Minister would never issue new Area 12 snow crab

[129] Premièrement, l'utilisation de cette expression n'est pas génératrice de droit; il appartient au législateur de modifier la nature et l'étendue des droits qu'accorde un permis de pêche émis en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les pêches*.

[130] Deuxièmement, une lecture attentive de ces documents laisse entendre que cette expression est utilisée pour expliquer davantage un changement de culture qu'un changement dans la nature ou l'étendue des droits des pêcheurs traditionnels. L'idée était plutôt de responsabiliser les pêcheurs. Voici comment le ministre s'exprime :

[TRADUCTION] En assurant à chaque pêcheur le droit à un montant déterminé de poisson, nous pourrions mettre fin aux effets destructifs qu'engendre la course annuelle pour le poisson – la conséquence la plus négative du problème du bien commun.

[131] On comprend bien ici l'objectif de la mise en place d'une telle politique. On comprend également que la notion de bien commun est utilisée par le ministre dans un sens différent de celui utilisé par les tribunaux pour décrire la ressource halieutique. Il parle du bien (le TPA établi annuellement) commun aux pêcheurs détenteurs d'un permis de pêche, dans une pêche à accès limité (et non commun à tous les Canadiens).

[132] Comme l'explique Pat Chamut, sous-ministre adjoint — Gestion des pêches de 1994 à 2003, la raison d'être de l'instauration d'un système de QI n'est pas d'accorder davantage de droits aux pêcheurs qui ont déjà un accès à une pêche donnée (témoignage du 1^{er} février 2016, aux pages 39 et 40) :

[TRADUCTION] Parce que si vous avez – si vous détenez seulement un quota global, et vous avez – supposons que vous avez 20 bateaux qui peuvent pêcher ce quota, ce qui se produira, c'est que chaque bateau tentera d'en pêcher plus que son voisin. Donc ce qu'il faut faire – il faut s'en remettre aux quotas individuels parce qu'autrement, vous aurez les pêcheurs qui se font la course pour pêcher le poisson, ce qui leur coûtera plus cher, engendrera plus de menaces à la conservation, et mènera à une pêcherie très mal gérée.

[133] Ceci dit, plusieurs éléments de preuve démontrent que les demandeurs n'avaient pas d'attente légitime à ce que le ministre n'émette jamais de nouveaux permis

licences. Rather, the evidence shows that they knew that it was a real possibility and that their fear of this happening influenced some of the decisions they made.

(b) *Commercial Fisheries Licensing Policy for Eastern Canada*

[134] The Commercial Fisheries Licensing Policy for Eastern Canada (Exhibit 58) came into effect in January 1989. This policy, which was the subject of much discussion among fishers' associations, stated that the number of licences issued would be limited on the basis of biological and economic considerations for as long as it remained in effect. It also stated that no new licences would be issued until the biomass had increased by 10 percent. According to Gastien Godin, he explained to association members, when he showed them this new policy, and many other times, that the fish did not belong to them and that a commercial fishing licence was a privilege afforded to a small group of individuals, even though it also gave them certain rights.

(c) *Pressure from cod fishers to share the resource*

[135] Beginning in 1993, there was a growing disparity between the revenue generated by the crab fishery and that generated by other fisheries, particularly the groundfish fishery. As the snow crab resource and snow crab prices were increasing, traditional crabbers were under pressure from their cod and lobster fisher colleagues to share the resource with them. They demanded that licences be issued in their favour. Traditional crabbers were concerned about this growing pressure, and the possibility of new licences being issued in the event of a 10 percent biomass increase was always on their minds. They set up a wealth sharing system specifically to keep that possibility from becoming a reality. The plaintiffs even admitted that when the eastern New Brunswick advisory committee met on January 15, 1993, crabbers repeated a rumour that new Area 12 crab licences might be issued that year. And when the APPA

de pêche au crabe des neiges dans la zone 12. La preuve démontre plutôt qu'ils savaient qu'il s'agissait là d'une réelle possibilité et que leur crainte que cette possibilité se matérialise a influencé certaines décisions qu'ils ont prises.

b) *La Politique d'émission des permis pour la pêche commerciale dans l'est du Canada*

[134] La Politique d'émission des permis pour la pêche commerciale dans l'est du Canada (pièce 58) est entrée en vigueur en janvier 1989. Cette politique, qui a fait l'objet de nombreuses discussions au sein des associations de pêcheurs, prévoyait que tant qu'elle serait en vigueur, le nombre de permis serait limité en fonction de considérations biologiques et économiques. Elle précisait qu'aucun nouveau permis ne serait émis tant qu'il n'y aurait pas une augmentation de 10 p. 100 de la biomasse. Gastien Godin affirme qu'il a expliqué aux pêcheurs de son association, lorsqu'il leur a présenté cette nouvelle politique, comme à bien d'autres moments, que le poisson ne leur appartenait pas et qu'un permis de pêche commerciale était un privilège accordé à un groupe restreint d'individus et ce, bien qu'il leur accordait également certains droits.

c) *Pression des morutiers pour un partage de la ressource*

[135] À compter de 1993, il y avait de plus en plus de disparité entre les revenus générés par la pêche au crabe et ceux générés par d'autres pêcheries, particulièrement par la pêche au poisson de fond. Les crabiers traditionnels subissaient la pression de leurs collègues morutiers et homardiers pour que la ressource de crabe des neiges — qui tout comme son prix était croissante — soit partagée avec eux. Ils demandaient l'émission de permis en leur faveur. Les crabiers traditionnels étaient inquiets de cette pression grandissante et avaient toujours en tête la possibilité d'émission de nouveaux permis advenant une augmentation de 10 p. 100 de la biomasse. Dans le but justement d'éviter l'émission de nouveaux permis de pêche, ils ont mis sur pied un système de partage de la richesse. Les demandeurs ont même admis que lors de la réunion du Comité consultatif du secteur est du Nouveau-Brunswick du 15 janvier 1993, les crabiers ont

met on February 14, 1994, Robert Haché said: [TRANSLATION] “We have a goal, and it’s to keep new licences from being issued” (Exhibit 131, page 3). If the plaintiffs had truly believed that it was impossible for the Minister to increase fishing effort, they would not have feared that new licences would be issued.

(d) *1993 five-year fishing plan*

[136] The 1993 fishing plan stated that for the five years it would be in effect, no changes could be made to it until the TAC had increased by more than 10 percent. The APPA was pleased with this fishing plan because it ensured some stability for a five-year period. According to Gastien Godin, upon learning that the TAC would increase significantly in 1994, he warned members that this could mean that new licences would be issued (testimony of March 1, 2016, pages 123–125 and testimony of March 2, 2016, pages 132–133 and 138–139).

[137] When APPA crabber owner-operators met on February 17, 1995, they discussed an offensive strategy to deal with the issue of Prince Edward Island fishers wanting so-called permanent crab licences (Exhibit 133, page 5). On April 22, 1994, they agreed to submit an agreement proposal to DFO that was conditional on no new licences being issued (Exhibit 142, page 3).

[138] When APPA crabber owner-operators met on April 27, 1994, Robert Haché admitted: [TRANSLATION] “[C]urrently there is no minister who can guarantee ... that new licences will not be issued in future” (Exhibit 145, page 3). It is true that at the hearing, Robert Haché tried to minimize the impact of what he had said at the meetings by saying that he had been referring to temporary licences, not permanent ones. Again, this distinction flows from a management policy from the Minister, not from the *Fisheries Act* or the regulations thereunder, and there is nothing in the various

soulevé le fait qu’une rumeur circulait à l’effet qu’il pourrait y avoir émission de nouveau permis de pêche au crabe dans la zone 12 pour l’année 1993. Robert Haché l’a bien dit lors de la réunion du 14 février 1994 des membres de l’APPA : « On a un objectif, c’est de contrer les nouveaux permis, mentionne Robert » (pièce 131, page 3). Si les demandeurs avaient cru qu’il était impossible pour le ministre d’augmenter l’effort de pêche, ils n’auraient pas eu à craindre l’émission de nouveaux permis.

d) *Plan de pêche quinquennal de 1993*

[136] Le Plan de pêche de 1993 prévoit que pour les cinq années au cours desquelles il sera en vigueur, il ne pourra être modifié que si le TPA connaît une augmentation de plus de 10 p. 100. Les membres de l’APPA étaient satisfaits de ce Plan de pêche puisqu’il assurait une certaine stabilité pour une période de cinq ans. Gastien Godin dit avoir avisé ses membres, lorsqu’il a su que le TPA allait augmenter de façon significative en 1994, que cela pouvait vouloir dire l’émission de nouveaux permis (témoignage du 1^{er} mars 2016, pages 123 à 125 et témoignage du 2 mars 2016, pages 132 à 133 et 138 à 139).

[137] Lors de la réunion des capitaines-propriétaires crabiers de l’APPA, tenue le 17 février 1995, on a discuté de stratégie offensive face à la demande des pêcheurs de l’Île-du-Prince-Édouard d’obtenir des permis de pêche au crabe dits permanents (pièce 133, page 5). Le 22 avril 1994, ils se sont entendus pour soumettre une proposition d’entente au MPO, laquelle était conditionnelle à ce qu’aucun nouveau permis ne soit émis (pièce 142, page 3).

[138] Lors de la réunion du 27 avril 1994 des capitaines-propriétaires crabiers, Robert Haché a reconnu « qu’il n’y a aucun ministre actuellement qui peut garantir [...] qu’il n’y aura pas de nouveaux permis dans l’avenir » (pièce 145, page 3). Il est vrai que lors de l’audition, Robert Haché a tenté de minimiser l’impact des propos que les comptes rendus de réunions lui imputent, en indiquant qu’il faisait alors référence à des permis temporaires et non à des permis permanents. À nouveau, cette distinction découle d’une politique de gestion du ministre et non de la *Loi sur les pêches* ou de

policies adopted by DFO that would fetter the Minister's discretion. In any event, when confronted about his letter of response to the representative of the Cape Breton Gulf Region Fishermen's Association (Exhibit 173), Mr. Haché at least admitted that he had known since 1995 that the association in question wanted permanent access (testimony of February 10, 2016, page 95).

(e) *The various joint project agreements*

[139] The plaintiffs submit that if they had not had a legitimate expectation that the Minister would not issue new Area 12 crab licences, they would never have agreed to help fund DFO's management and research activities. In my view, the evidence rather shows that they agreed to such an involvement in DFO activities specifically in exchange for temporary commitments by the Minister not to issue new, so-called permanent licences.

[140] The 1995 Joint Project Agreement (Exhibit 171) was entered into when AFAP expired. The plaintiffs found it advantageous in that the information from the trawl survey would allow them to make the best use of the biomass, get a better TAC, and know the location of the biomass. There was also the improved soft-shell crab protocol, which provided for the closure of a smaller fishing area as soon as the percentage of soft-shelled crab in catches exceeded 20. Even though traditional crabbers failed to link this agreement to management of the fishery, they wanted it to pave the way for a fishing plan that would benefit them (March 1, 2016, testimony of Gastien Godin, page 155).

[141] Instead, the Minister unilaterally introduced temporary sharing in 1995. As a result of that decision, the 1995 Joint Project Agreement, which was supposed to last until March 31, 2000, lasted only one season, terminated by frustrated traditional crabbers (February 10, 2016, testimony of Robert Haché, pages 117 and 118, and January 19, 2016, testimony of Rhéal Vienneau,

ses règlements d'application, et rien dans les diverses politiques adoptées par le MPO n'est de nature à limiter la discrétion du ministre. Quoiqu'il en soit, M. Haché a admis, à tout le moins lorsque confronté à sa lettre de réponse au représentant de la Cape Breton Gulf Region Fishermen's Association (pièce 173), qu'il savait dès 1995 que les membres de cette association revendiquaient effectivement un accès permanent (témoignage du 10 février 2016, page 95).

e) *Les diverses ententes de projet conjoint*

[139] Les demandeurs soumettent que s'ils n'avaient pas eu d'attente légitime à ce que le ministre n'émette pas de nouveaux permis de pêche au crabe dans la zone 12, ils n'auraient jamais accepté de participer au financement des activités de gestion et de recherche du MPO. Je suis plutôt d'avis que la preuve démontre qu'ils ont justement accepté de participer de la sorte dans les activités du MPO, en contrepartie d'engagements temporaires du ministre de ne pas émettre de nouveaux permis dits permanents.

[140] L'Entente de projet conjoint — 1995 (pièce 171) a été conclue au moment de l'expiration du programme PAPA. Les demandeurs y voyaient un avantage en ce que les informations provenant du relevé au chalut leur permettaient d'optimiser l'exploitation de la biomasse, d'obtenir un TPA plus avantageux et de connaître les endroits où se trouvait la biomasse. Ils bénéficiaient également d'un programme de crabes blancs amélioré puisqu'en cas de dépassement du 20 p. 100 de crabes blancs, une plus petite zone de pêche était fermée. Malgré que les crabiers traditionnels n'aient pas réussi à lier cette entente à la gestion de la pêche, ils souhaitaient qu'elle favorise un plan de pêche qui leur serait avantageux (témoignage de Gastien Godin du 1^{er} mars 2016, page 155).

[141] La réalité en a été toute autre puisque le ministre a unilatéralement introduit le partage temporaire en 1995. En conséquence de cette décision, l'Entente de projet conjoint — 1995, qui devait durer jusqu'au 31 mars 2000, n'a duré qu'une saison; les crabiers traditionnels frustrés y ont mis fin (témoignage de Robert Haché du 10 février 2016, pages 117 et 118 et

page 174). Specifically, traditional crabbers terminated the 1995 Joint Project Agreement because of the Minister's decision to issue temporary licences, and they never recognized that the agreement was separate from management (April 10, 2016, testimony of Robert Haché, pages 118 and 119).

[142] This confirms that the plaintiffs signed the agreement in exchange for what they believed was an implied commitment by the Minister not to issue new licences for the duration of the agreement; they did not agree to fund DFO activities because they had a legitimate expectation that the Minister would never issue new licences.

[143] This is all the more clear when one looks at the agreement proposal negotiated in 1996, which the Minister refused to sign, and the 1997 Joint Project Agreement.

[144] The 1996 agreement proposal (Exhibits 214, 216.1 and 217) stated that traditional crabbers' commitment was directly or indirectly conditional on the Minister restricting his discretion to issue new licences to below a break-even point for traditional crabbers, set for 1996 and 1997.

[145] Though DFO made timid attempts to split the 1997 Joint Project Agreement into two parts (Exhibits 241 and 250) (this is discussed more fully below), it also linked management of the resource, including allocations and sharing arrangements, to traditional crabbers' commitments to fund DFO activities.

[146] I therefore conclude that the plaintiffs in fact never believed that the Minister would not issue new Area 12 snow crab licences, though they certainly hoped it would never happen. Already in 1993 and 1994, they expected the Minister to share the resource with other fishers, mainly groundfish fishers, and they took many steps to keep that from happening. In other words, they had no real expectations, whether legitimate or not, in this regard.

de Rhéal Vienneau du 19 janvier 2016, page 174). Robert Haché confirme que les crabiers traditionnels ont mis fin à l'Entente de projet conjoint — 1995 à cause de la décision du ministre d'émettre des permis temporaires et qu'ils n'ont jamais reconnu que l'entente était dissociée de la gestion (témoignage du 10 avril 2016, pages 118 et 119).

[142] Cela confirme que les demandeurs se sont engagés en contrepartie de ce qu'ils croyaient être un engagement implicite du ministre de ne pas émettre de nouveaux permis pendant la durée de l'entente, et non qu'ils ont accepté de financer les activités du MPO parce qu'ils avaient des attentes légitimes à ce que le ministre n'émette jamais de nouveaux permis.

[143] Cette conclusion s'impose encore plus clairement lorsque l'on examine le projet d'entente négocié en 1996, que le ministre a refusé de signer, et l'Entente de projet conjoint — 1997.

[144] Le projet d'entente de 1996 (pièces 214, 216.1, et 217) prévoit que l'engagement des crabiers traditionnels est directement ou indirectement conditionnel à ce que le ministre limite son pouvoir discrétionnaire d'émettre de nouveaux permis en deçà d'un seuil de rentabilité pour les crabiers traditionnels, fixé pour les années 1996 et 1997.

[145] Bien que le MPO ait déployé de timides efforts pour scinder en deux parties l'Entente de projet conjoint — 1997 (pièces 241 et 250) (nous reviendrons sur cette question plus loin), la gestion de la ressource, incluant les allocations et les formules de partage, y est également liée aux engagements des crabiers traditionnels de financer les activités du MPO.

[146] J'en conclus donc que dans les faits, les demandeurs n'ont jamais cru que le ministre n'émettrait pas de nouveaux permis de pêche au crabe des neiges dans la zone 12, bien qu'ils l'aient certainement souhaité. Dès les années 1993 et 1994, ils anticipaient que le ministre partage la ressource avec d'autres pêcheurs, principalement avec les pêcheurs de poisson de fond, et ils ont entrepris plusieurs démarches pour éviter qu'il le fasse. En d'autres termes, ils n'avaient pas de réelles attentes, légitimes ou non, à cet égard.

C. First cause of action: Expropriation

[147] Relying on a principle established nearly a century ago by the House of Lords in *De Keyser's Royal Hotel Ltd. (Re)*, [1920] UKHL 1 (BAILII), [1920] A.C. 508, to the effect that statutes should not be construed so as to take away the property of a subject without compensation, the plaintiffs argue that the Minister expropriated 35 percent of their IQs after 2003 and that they are entitled to compensation. According to them, this expropriation is the result of:

- (i) the use of 15 percent of the TAC to fund rationalization programs for other fisheries;
- (ii) the taking of a portion of the TAC so that the Minister could honour his commitments to First Nations during the 2003 to 2006 seasons;
- (iii) the taking by the Minister of a portion of the TAC to fund DFO operations in 2004, 2005 and 2006.

[148] Since the plaintiffs are relying so heavily on the shares of the TAC allocated to everyone to argue that they were dispossessed or stripped of a financial benefit, it is relevant to compare the quantities, in metric tonnes, of snow crab allocated to the plaintiffs during the four years at issue to the four previous years (these figures exclude the share allocated to Area 18 fishers, but include the share allocated to First Nations when the documentary evidence did not allow for its exclusion):

- 1999 12,011 mt (Exhibit 273)
- 2000 12,315 mt (Exhibit 301)
- 2001 12,415 mt (including First Nations' share) (Exhibit 323)
- 2002 19,819 mt (including First Nations' share) (Exhibits 360 and 365)

C. Première cause d'action : L'expropriation

[147] Se fondant sur un principe établi il y a près d'un siècle par la Chambre des lords dans l'arrêt *De Keyser's Royal Hotel Ltd. (Re)*, [1920] UKHL 1 (BAILII), [1920] A.C. 508, selon lequel la loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder une personne de ses biens sans indemnisation, les demandeurs plaident que le ministre a, à compter de 2003, exproprié 35 p. 100 de leurs QI et qu'il se devait de les indemniser. Selon eux, cette expropriation résulte :

- i) de l'utilisation de 15 p. 100 du TPA pour financer les programmes de rationalisation des autres pêcheries;
- ii) de l'appropriation d'une part du TPA pour remplir les engagements du ministre envers les Premières Nations, au cours des saisons 2003 à 2006;
- iii) de l'appropriation par le ministre d'une part du TPA pour financer les opérations du MPO en 2004, 2005, et 2006.

[148] D'abord, puisque les demandeurs mettent une emphase aussi importante sur les parts de TPA allouées à tous et chacun pour conclure qu'on les a dépossédés ou qu'on leur a retiré un avantage financier, il n'est pas sans intérêt de comparer le tonnage métrique de crabe des neiges réservé aux demandeurs au cours des quatre années couvertes par la présente poursuite, par rapport aux quatre années précédentes (ces chiffres excluent la part allouée aux pêcheurs de la zone 18, mais incluent la part allouée aux Premières Nations lorsque la preuve documentaire ne permettait pas de l'exclure) :

- 1999 12 011 t.m. (pièce 273)
- 2000 12 315 t.m. (pièce 301)
- 2001 12 415 t.m. (incluant la part des Premières Nations) (pièce 323)
- 2002 19 819 t.m. (incluant la part des Premières Nations) (pièces 360 et 365)

- 2003 13,997 mt (including First Nations' share) (Exhibit 443)

- 2004 17,360 mt (Exhibit 498)

- 2005 21,600 mt (4.1% was subtracted from 22,558 to exclude Area 18) (Exhibit 561)

- 2006 16,814 mt (65% of the TAC) (Exhibit 581)

[149] This tells us that for the four years at issue (2003–2006), traditional fishers in Areas 12, 25 and 26 were allocated 69 771 mt of snow crab, whereas they were allocated 55 560 mt during the previous period (1999–2002).

[150] That said, in expropriation actions, the plaintiffs must show that the Crown unilaterally took their private property—usually but not always an interest in an immovable—for public purposes (R. Brown, “‘Takings’: Government Liability to Compensate for Forcibly Acquired Property” in K. Horsman and G. Morley, *Government Liability: Law and Practice*, loose-leaf. Toronto: Canada Law Book, 2013, page 4-1).

[151] The plaintiffs argue that their rights in the IQs assigned to them in 1990 are the private property that was taken from them. In support of that argument, they rely mainly on the Supreme Court of Canada's decisions in *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101 and *R. in right of the Province of British Columbia v. Tener et al.*, [1985] 1 S.C.R. 533, the British Columbia Court of Appeal's decision in *Rock Resources Inc. v. British Columbia*, 2003 BCCA 324, 229 D.L.R. (4th) 115 and the Quebec Court of Appeal's decision in *Beaurivage v. Québec (Ville)*, 2004 CanLII 26320.

[152] According to the plaintiffs, the starting point of the analysis has to be *Manitoba Fisheries*, in which the Supreme Court held that the rules of expropriation applied even to intangible property. In that case, the appellant had been operating for many years a company that packaged and sold freshwater fish for delivery outside Manitoba and Canada. Following the passing of an Act of Parliament stipulating that, from then on, only

- 2003 13 997 t.m. (incluant la part des Premières Nations) (pièce 443)

- 2004 17 360 t.m. (pièce 498)

- 2005 21 600 t.m. (4.1% a été retranché de 22 558 pour exclure la zone 18) (pièce 561)

- 2006 16 814 t.m. (soit 65 % du TPA) (pièce 581)

[149] On retient de cet exercice, que pour la période 2003–2006 couverte par cette poursuite, les pêcheurs traditionnels des zones 12, 25 et 26 ont reçu 69 771 t.m. de crabe des neiges, alors qu'ils en avaient reçu 55 560 t.m. au cours de la période précédente (1999–2002).

[150] Ceci dit, le recours en expropriation requiert que les demandeurs démontrent que la Couronne s'est appropriée unilatéralement de leur propriété privée — normalement mais pas uniquement d'un intérêt dans un immeuble, à des fins publiques (R. Brown, « “Takings” : Government Liability to Compensate for Forcibly Acquired Property » dans K. Horsman et G. Morley, *Government Liability : Law and Practice*, feuilles mobiles. Toronto : Canada Law Book, 2013, page 4-1).

[151] Les demandeurs plaident que leurs droits dans les QI qui leur ont été attribués en 1990 représentent la propriété privée dont ils ont été privés. Pour en convaincre la Cour, ils se fondent principalement sur les arrêts de la Cour suprême du Canada dans *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101 et *R. du chef de la province de la Colombie-Britannique c. Tener et autre*, [1985] 1 R.C.S. 533, un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Rock Resources Inc. v. British Columbia*, 2003 BCCA 324, 229 D.L.R. (4th) 115 et un arrêt de la Cour d'appel du Québec dans *Beaurivage c. Québec (Ville)*, 2004 CanLII 26320.

[152] Selon les demandeurs, le point de départ de l'analyse se doit d'être l'arrêt *Manitoba Fisheries*, dans lequel la Cour suprême confirme que les règles de l'expropriation s'appliquent même à un bien intangible. Dans cette affaire, l'appelante opérait depuis de nombreuses années une entreprise d'emballage et de vente de poisson d'eau douce à l'extérieur du Manitoba et du Canada. Suite à l'adoption par le Gouvernement

a newly created Crown corporation could sell Canadian freshwater fish for delivery in another province or outside Canada, the appellant sued the federal Crown for expropriating the goodwill that was acquired by the new Crown Corporation. The Supreme Court stated that the goodwill of a business was one of its most valuable assets, describing it as the whole advantage of the reputation and connection of the firm, which might have been built up by years of honest work or gained by lavish expenditure of money. The Supreme Court confirmed that while it was an intangible, it belonged to the business just as much as its tangible, personal or real property. The Supreme Court therefore relied on *De Keyser* to conclude that the new statute was not to be construed so as to take away the appellant's property, even intangible property, without compensation.

[153] With respect, I do not see the parallel that the plaintiffs are attempting to draw between the rights they claim to have in their IQs and the goodwill of a business. It seems to me that the plaintiffs are confusing the nature of property (the issue in *Manitoba Fisheries*) with the nature of a right in property (the issue regarding IQs). In *Manitoba Fisheries*, there was no doubt that goodwill was part of the appellant's assets. The plaintiffs, however, do not own the IQs that were assigned to them by a DFO policy. Even though the plaintiffs view their IQs as valuable assets capable of being the subject of a transaction, the fact remains that their rights in these IQs are precarious and that the value of their licences depends on the annual biomass, market price and the Minister's discretion whether or not to issue new licences or share the resource with other fishers. Moreover, it was not the policy establishing IQs that made it possible for the plaintiffs' licences to be sold or otherwise transferred. This was possible when it was still a competitive fishery, though it was probably harder to determine their value.

[154] That same reasoning allows me to distinguish the case before me from *Tener* and *Rock Resources*.

canadien d'une loi prévoyant que désormais, seule une nouvelle société d'État pouvait vendre le poisson pêché dans les eaux douces canadiennes, d'une province à l'autre et à l'extérieur du Canada, l'appelante a poursuivi la Couronne fédérale pour expropriation de l'achalandage dont la nouvelle société d'État s'était appropriée. La Cour confirme que l'achalandage d'une entreprise constitue l'un de ses actifs les plus précieux, soit un ensemble d'avantages tirés de la réputation et des relations que l'entreprise s'est forgées par des années de labeur et au prix de dépenses considérables. Elle confirme que bien qu'il s'agit d'un bien incorporel, il appartient à l'entreprise au même titre que ses biens corporels, mobiliers ou immobiliers. La Cour se fonde donc sur l'arrêt *De Keyser* pour conclure que la nouvelle loi ne pouvait être interprétée de manière à déposséder l'appelante de son bien, même intangible, sans indemnisation.

[153] Avec respect, je ne vois pas le parallèle que les demandeurs tentent de faire entre les droits qu'ils prétendent avoir dans les QI et l'achalandage d'une entreprise. Il me semble que les demandeurs confondent entre la nature d'un bien (la question qui se posait dans l'arrêt *Manitoba Fisheries*) et la nature d'un droit dans un bien (la question qui se pose à l'égard des QI). Dans l'arrêt *Manitoba Fisheries*, il ne faisait aucun doute que l'achalandage faisait partie des actifs de l'appelante. Les demandeurs, au contraire ne sont pas propriétaires des QI qui leur ont été attribués par une politique du MPO. Même si, dans les faits, les demandeurs considèrent leur QI comme des actifs de grande valeur, qui peuvent faire l'objet d'une transaction, il n'en demeure pas moins que leurs droits dans ces QI sont précaires et que la valeur de leurs permis est fonction de la biomasse annuelle, du prix du marché et de la discrétion du ministre d'émettre ou non de nouveaux permis ou de partager la ressource avec d'autres pêcheurs. Ce n'est d'ailleurs pas la politique instaurant des QI qui a fait en sorte que les permis des demandeurs pouvaient être vendus ou autrement cédés. Ils pouvaient l'être à l'époque de la pêche compétitive, bien qu'il était probablement plus difficile d'en fixer la valeur.

[154] Le même raisonnement me permet de distinguer la cause dont je suis saisie des affaires *Tener* et *Rock Resources*.

[155] In *Tener*, the respondents were the owners of mineral claims, granted by British Columbia, on provincial Crown lands for which they had paid \$100 000. Use of a right of way to the claims was conditional on the consent of the Minister of Lands. The Province subsequently created a park on the lands and, from that point on, denied the respondents access to them. The respondents brought an action against the Province, arguing that it could not expropriate their interest without compensation. The Province denied having any obligation to compensate, mainly because the respondents' use of a right of way had always been conditional on the consent of the Minister of Lands. The Supreme Court stated that the first order of business was to determine the nature of the respondents' interest. It found that what the respondents had was one integral interest in land in the nature of a *profit à prendre* comprising both the mineral claims and the surface rights necessary for their enjoyment. It is, in a way, a dismemberment of the right of ownership that is extinguished by unity of seisin.

[156] The situation was similar in *Rock Resources*, where the creation of parks in British Columbia resulted in permanently preventing the plaintiff from exploring for or developing minerals in its claims. The Minister argued that no expropriation had occurred, since the plaintiff's use of a right of way had always been conditional on his consent. At paragraph 48, the British Columbia Court of Appeal stated that whatever the nature and scope of the plaintiff's rights, those rights were recognized as having commercial value and could be expropriated. The plaintiffs in this case argue that this statement applies to their IQ licences. With respect, I believe that when the Court commented on the nature of the plaintiff's rights, it was referring to the fact that they were conditional, and it would not have made such a comment if the plaintiff had not had any property rights or real interest in the mineral claims in question. Moreover, the Court went on to thoroughly analyze the nature of the rights of the owners of mineral claims and the impact of an amendment made in 1977 to the *Mineral Act*, S.B.C. 1977, c. 54. Ultimately, it found that the interest of the owners of mineral claims was personal property.

[155] Dans l'arrêt *Tener*, les intimés étaient titulaires de claims miniers consentis par la Colombie-Britannique, sur des terres de la Couronne provinciale, pour lesquels ils avaient payé la somme de 100 000 \$. Le droit de passage accessoire à ces claims miniers était conditionnel à l'obtention d'une autorisation du ministre des Terres. La province a subséquemment créé un parc sur le bien-fonds et a refusé, pour l'avenir, d'y donner accès aux intimés. Les intimés ont intenté une action contre la province invoquant que cette dernière ne pouvait les exproprier sans indemnisation. La province niait toute obligation d'indemniser, principalement parce que le droit de passage des demandeurs avait toujours été conditionnel à l'obtention d'une autorisation du ministre des Terres. La Cour suprême énonce que la première partie de son analyse nécessite qu'elle détermine la nature même des droits des intimés. Elle conclut qu'un claim minier est un droit réel immobilier unique, de la nature d'un droit d'extraction, qui comprend à la fois le claim minier et le droit de superficie nécessaire à sa jouissance. Il s'agit en quelque sorte d'un démembrement du droit de propriété qui s'éteint par la confusion.

[156] Une situation similaire s'est présentée dans l'arrêt *Rock Resources*, lorsqu'à nouveau la création de parcs en Colombie-Britannique a eu pour effet d'empêcher définitivement les demandeurs d'explorer et de développer leurs claims miniers. Le ministre plaidait qu'il ne pouvait y avoir expropriation puisque le droit de passage des demandeurs avait toujours été conditionnel à l'autorisation du ministre. Au paragraphe 48, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique affirme que peu importe la nature et l'étendue des droits des demandeurs, ceux-ci sont reconnus comme ayant une valeur commerciale et peuvent faire l'objet d'une expropriation. Les demandeurs en l'instance plaident que l'on doit retenir de ce passage que le même commentaire s'appliquerait à leurs permis de pêche assortis de QI. Avec respect, je crois que lorsque la Cour parle de la nature des droits des demandeurs, elle parle du fait qu'ils soient conditionnels et elle n'aurait pas fait pareil commentaire si les demandeurs n'avaient pas eu de droits de propriété ou de réels intérêts dans les claims miniers en question. S'ensuit d'ailleurs une longue analyse sur la nature des droits des titulaires des claims miniers et sur l'impact d'un amendement apporté en 1977 à la *Mineral Act*,

[157] Those cases are distinguishable from the present case in several respects. To begin with, the owner of a mineral claim has an exclusive right, whether it is a personal or a property right, and it is generally registered in a registry. Furthermore, the property belongs to the Crown or an individual, not all Canadians. There are a number of federal and provincial statutes that confer on the owners of mineral claims personal or property rights over land owned by another. In this case, the *Fisheries Act* does not confer to the plaintiffs any property rights in their IQs, which are the result of a simple policy.

[158] I am also of the view that the Quebec Court of Appeal's decision in *Beaurivage* is of no assistance to the plaintiffs. In that case, the City of Québec had adopted an ordinance reducing from 30 to 16 the number of permits issued for the operation of calèches. Since the plaintiff held 27 of the 30 permits then existing, he sued the City for damages, demanding to be compensated for the value of the permits that had been taken from him. The Court reviewed the City's powers in this regard under the *Charter of Ville de Québec* [R.S.Q., c. C-11.5 (Charter)] and found that while the City had the power to limit the number of permits in circulation, it did not have the power to take away or refuse renewal of these permits without compensation. Moreover, current regulations state that renewal is automatic upon payment of fees on January 1 of each year and that the City cannot issue a new permit until a holder voluntarily withdraws. The Court therefore concluded that the City of Québec ordinance was *ultra vires* its enabling legislation.

[159] There is a huge difference between the City of Québec's powers under its Charter in relation to calèche permits and the Minister's broad discretion under the *Fisheries Act*, and, therefore, *Beaurivage* is simply inapplicable in this case.

S.B.C. 1977, ch. 54. À l'issue de cette analyse, la Cour conclut que le droit des titulaires de claims miniers est un droit personnel (*personal property*).

[157] Plusieurs distinctions s'imposent avec la présente affaire. D'abord, le titulaire d'un claim minier détient un droit exclusif, qu'il soit personnel ou réel, lequel fait généralement l'objet d'une inscription dans un registre destiné à cette fin. Par ailleurs, la Couronne ou un particulier, et non l'ensemble des Canadiens, est propriétaire du bien fonds. Il existe un certain nombre de lois fédérales et provinciales qui confèrent aux titulaires de claims miniers des droits réels ou personnels sur un fonds de terre qui appartient à un tiers. Ici, la *Loi sur les pêches* n'accorde aucun droit de propriété aux demandeurs dans les QI, lesquels sont le résultat d'une simple politique.

[158] Je suis également d'avis que l'arrêt de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Beaurivage* n'est d'aucune aide aux demandeurs. Dans cette affaire, la ville de Québec avait émis une ordonnance prévoyant que désormais, le nombre de permis de calèche qu'elle émettrait passerait de 30 à 16. Puisque le demandeur possédait 27 des 30 permis existants, il a poursuivi la ville en dommages demandant d'être indemnisé pour la valeur des permis qu'il se voyait retirer. La Cour analyse les pouvoirs que la *Charte de la Ville de Québec* [L.R.Q., ch. C-11.5] accorde à la ville en cette matière et conclut que bien que la ville ait le pouvoir de limiter le nombre de permis en circulation, ce pouvoir n'inclut pas le pouvoir de révoquer ou de refuser le renouvellement de ces permis sans compensation. La réglementation en vigueur prévoit d'ailleurs que le renouvellement est automatique sur paiement des frais au 1^{er} janvier de chaque année, et que la ville ne peut émettre un nouveau permis que si un détenteur se retire volontairement. La Cour conclut donc que l'ordonnance de la ville de Québec est *ultra vires* de sa loi habilitante.

[159] Il y a une différence majeure entre les pouvoirs que la *Charte de la Ville de Québec* accorde à la ville en matière de permis de calèche et le vaste pouvoir discrétionnaire accordé au ministre par la *Loi sur les pêches*, de sorte que l'arrêt *Beaurivage* est tout simplement inapplicable en l'espèce.

[160] In my view, the reasoning of the Nova Scotia Supreme Court in *Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia*, 2010 NSSC 436, 298 N.S.R. (2d) 116 (affirmed by the Nova Scotia Court of Appeal in 2012 NSCA 1, 311 N.S.R. (2d) 300) is more applicable to this action. In that case, Nova Scotia dairy farmers claimed that new regulations that affected their milk quotas and created a capped price for the exchange of their quotas were causing them injury. At paragraph 45, the Court stated that for the applicants to succeed, they needed to establish that their quotas were their property and so capable of being expropriated. At paragraph 63, the Court expressed the view that this was not the case, adding that while quota presented a near-exclusive opportunity for profit in a market that would otherwise be open, and while it was capable of being used as security for borrowing purposes and for a transaction, it was not property capable of being subject to expropriation. It is a revocable licence that provides a conditioned entitlement to produce milk. Lastly, at paragraph 68, the Court reiterated that while quota was capable of being resold in the market, was valuable, and could be seen as property for certain statutory purposes, it was not property capable of being expropriated.

[161] That said, there are a number of additional obstacles that prevent the plaintiffs from bringing an expropriation action in the present context. In order for an expropriation to entitle the plaintiff to compensation, the plaintiff needs to have been completely—not partially or temporarily—denied any use of the property (*Canadian Pacific Railway Co. v. Vancouver (City)*, 2006 SCC 5, [2006] 1 S.C.R. 227; *A and L Investments Ltd. v. Ontario*, 1997 CanLII 3115, 36 O.R. (3d) 127 (C.A.); *Granite Power Corp. v. Ontario*, 2004 CanLII 44786, 72 O.R. (3d) 194 (C.A.); *Dennis v. Canada*, 2013 FC 1197 (affirmed by the Federal Court of Appeal 2014 FCA 232, leave to appeal to Supreme Court of Canada denied, [2015] 1 S.C.R. vi)). In this case, the plaintiffs were only partially—after 1995, not after 2003—denied use of the portion of the TAC set aside for them after 1990, and when one compares the quantities obtained (in tonnes) or the revenue generated by the snow crab fishery during the period at issue to the quantities

[160] À mon sens, le raisonnement suivi par la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse dans l'affaire *Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia*, 2010 NSSC 436, 298 N.S.R. (2d) 116 (confirmée par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse dans 2012 NSCA 1, 311 N.S.R. (2d) 300) est davantage applicable en l'espèce. Les producteurs laitiers de la Nouvelle-Écosse se plaignaient que la nouvelle réglementation affectant leurs quotas de lait et fixant un prix maximum pour la revente de leurs quotas leur causait un préjudice. Au paragraphe 45, la Cour explique que pour avoir un recours en expropriation, les demandeurs doivent démontrer qu'ils sont propriétaires de leurs quotas. Au paragraphe 63, la Cour se dit d'opinion qu'ils ne le sont pas. Elle ajoute que bien qu'un quota offre à son titulaire une opportunité quasi exclusive de profit dans un marché qui serait autrement ouvert, et bien qu'il puisse faire l'objet d'une transaction et servir de garantie dans le cadre d'un emprunt, il ne s'agit pas d'une propriété susceptible d'expropriation. Il s'agit d'un droit révocable qui confère un droit conditionnel de participer à la production laitière. Et au paragraphe 68, la Cour réitère que bien qu'un quota puisse être revendu sur le marché, qu'il ait une grande valeur, et bien qu'il puisse être considéré comme un bien à certaines fins législatives, il ne s'agit pas d'un bien susceptible d'expropriation.

[161] Ceci dit, il existe un certain nombre d'obstacles additionnels qui empêchent les demandeurs de faire valoir un recours en expropriation dans le présent contexte. Pour qu'il y ait expropriation donnant droit à indemnisation, le demandeur doit avoir été privé entièrement de tout usage de son bien, et non pas seulement partiellement ou temporairement (*Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, 2006 CSC 5, [2006] 1 R.C.S. 227; *A and L Investments Ltd. v. Ontario*, 1997 CanLII 3115, 36 O.R. (3d) 127 (C.A.); *Granite Power Corp. v. Ontario*, 2004 CanLII 44786, 72 O.R. (3d) 194 (C.A.); *Dennis c. Canada*, 2013 CF 1197 (confirmé par la Cour d'appel fédérale 2014 CAF 232 et permission de se pourvoir devant la Cour suprême du Canada refusée [2015] 1 R.C.S. vi)). En l'espèce, non seulement les demandeurs n'ont-ils été privés que partiellement — à compter de 1995 et non à compter de 2003 — de la part du TPA qui leur était réservée depuis 1990, mais lorsque l'on fait l'exercice de comparer le

obtained (in tonnes) during the previous period, they were not deprived of any income.

[162] Lastly, regarding the specific issue of the Minister's power to reallocate a portion of the TAC to an IQ fishery, it is also appropriate to consider the decisions of this Court and of the Federal Court of Appeal in *Malcolm v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2013 FC 363 and 2014 FCA 130, 74 Admin. L.R. (5th) 179. In that case, the Minister had decided to reallocate three percent of the TAC to the recreational fishery sector, at the expense of the commercial sector. Commercial fishermen sought to have that decision set aside, but were unsuccessful. This Court dismissed the application for judicial review on the grounds that the Minister had the widest discretion to carry out such a reallocation and that, in exercising that discretion, he could have regard to social and economic considerations. The Minister may, at any time, favour one group of fishers over another, and he may also make changes to his own policies at any time. The Federal Court of Appeal dismissed the appeal, reiterating that the Minister had wide and unfettered discretion to manage fisheries on behalf of all Canadians, taking into account the public interest. It also reiterated that the Minister was not bound by his past policies and could take another approach if, in his opinion, public interest considerations reasonably justified such a change of policy.

[163] I therefore find that the plaintiffs have failed to establish expropriation; consequently, I would dismiss their first cause of action.

D. Second cause of action: Unjust enrichment

(1) Applicable law

[164] The plaintiffs also argue that the facts in evidence show that the defendant unjustly enriched itself at their expense and that they are entitled to be indemnified

nombre de tonnes métriques obtenues, ou le revenu généré par la pêche au crabe des neiges, pendant la période couverte par la présente action, avec le nombre de tonnes métriques obtenues dans la période précédente, ils n'ont été privés d'aucun revenu.

[162] Finalement, en ce qui a trait à la question spécifique du pouvoir du ministre de transférer une part du TPA dans une pêche à QI, il faut également considérer les décisions de cette Cour et de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Malcolm c. Canada (Pêches et Océans)*, 2013 CF 363 et 2014 CAF 130. Dans cette affaire, le ministre avait décidé de transférer trois p. 100 du TPA en faveur de la pêche récréative, au détriment de la pêche commerciale. Les titulaires d'un permis de pêche commercial ont demandé, sans succès, de faire annuler cette décision. Cette Cour a rejeté la demande de contrôle judiciaire en précisant que le ministre avait la pleine discrétion pour procéder à un tel transfert et que dans l'exercice de cette discrétion, il pouvait prendre en considération des motifs socio-économiques. Le ministre peut en tout temps favoriser un groupe de pêcheurs au détriment d'un autre et il peut également en tout temps changer ses propres politiques. La Cour d'appel fédérale rejette le pourvoi et réitère que le ministre possède la discrétion absolue de gérer les pêches au nom de tous les Canadiens, dans la mesure où il tient compte de l'intérêt public. Elle réitère également que le ministre n'est pas lié par ses politiques antérieures et qu'il peut adopter une autre approche s'il estime qu'un tel changement est justifié par des considérations d'ordre public.

[163] Je conclus donc que les demandeurs n'ont pas démontré qu'ils avaient contre la défenderesse un recours en expropriation et en conséquence, je rejeterai leur première cause d'action.

D. Deuxième cause d'action : L'enrichissement sans cause

1) Le droit applicable

[164] Les demandeurs plaident également que les faits mis en preuve démontrent que la défenderesse s'est enrichie sans cause à leur détriment, et qu'ils sont en

for their correlative impoverishment. They submit that the defendant unjustly enriched itself by:

1. using the snow crab resource to fund DFO activities;
2. using snow crab to fund rationalization programs for the lobster and groundfish fisheries; and
3. using snow crab to enable DFO to fulfil its obligations involving giving First Nations access to the commercial snow crab fishery.

[165] In *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, 2004 SCC 75, [2004] 3 S.C.R. 575, at paragraph 13, Justice Binnie provided a description of this cause of action and he established, to some extent, the parameters of his analysis:

The doctrine of unjust enrichment provides an equitable cause of action that retains a large measure of remedial flexibility to deal with different circumstances according to principles rooted in fairness and good conscience. This is not to say that it is a form of “‘palm tree’ justice” (*Peel (Regional Municipality) v. Canada*, [1992] 3 S.C.R. 762, at p. 802) that varies with the temperament of the sitting judges. On the contrary, as the Court recently reaffirmed in *Garland v. Consumers’ Gas Co.*, [2004] 1 S.C.R. 629, 2004 SCC 25, a court is to follow an established approach to unjust enrichment predicated on clearly defined principles. However, their application should not be mechanical. Iacobucci J. observed that “this is an equitable remedy that will necessarily involve discretion and questions of fairness” (para. 44).

[166] In *Garland*, by Binnie J., the Supreme Court of Canada had the opportunity to reiterate and refine the criteria that must be satisfied to establish this cause of action. The applicant must demonstrate:

1. an enrichment of the defendant;
2. a corresponding deprivation of the plaintiff; and

droit de demander d’être indemnisés à la hauteur de leur appauvrissement corrélatif. Ils soumettent que la défenderesse s’est injustement enrichie :

1. en utilisant la ressource du crabe des neiges pour financer les activités du MPO;
2. en utilisant le crabe des neiges pour financer les programmes de rationalisation de la pêche au homard et au poisson de fond; et
3. en utilisant le crabe des neiges pour rencontrer les obligations contractées par le MPO visant l’intégration des Premières Nations à la pêche commerciale au crabe des neiges.

[165] Dans l’affaire *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2004 CSC 75, [2004] 3 R.C.S. 575, au paragraphe 13, le juge Binnie offre une description de cette cause d’action et il établit, en quelque sorte, les paramètres de son analyse :

L’enrichissement sans cause est une cause d’action en equity qui offre une grande souplesse dans les réparations susceptibles d’être accordées dans différentes circonstances selon des principes fondés sur l’équité et la bonne conscience. Il ne s’agit pas pour autant d’une forme de « justice au cas par cas » (*Peel (Municipalité régionale) c. Canada*, [1992] 3 R.C.S. 762, p. 802) dépendante de l’humeur des juges appelés à se prononcer. Au contraire, comme notre Cour l’a rappelé récemment dans *Garland c. Consumers’ Gas Co.*, [2004] 1 R.C.S. 629, 2004 CSC 25, en matière d’enrichissement sans cause, le tribunal doit suivre une méthode établie s’appuyant sur des principes clairs. Cependant, l’application de ces principes ne doit pas être machinale. Le juge Iacobucci a signalé qu’ « il s’agit d’un recours en equity qui fait nécessairement intervenir un pouvoir discrétionnaire et des questions d’équité » (par. 44).

[166] Dans l’arrêt *Garland*, cité par le juge Binnie, la Cour suprême du Canada a eu l’occasion de réitérer et de peaufiner les critères qui doivent être satisfaits pour établir cette cause d’action. Ainsi, le demandeur doit démontrer :

1. L’enrichissement du défendeur;
2. L’appauvrissement correspondant du demandeur; et

3. an absence of juristic reason for the enrichment.

(*Garland v. Consumers' Gas Co.*, 2004 SCC 25, [2004] 1 S.C.R. 629, at paragraph 30.)

[167] The analysis of this third criterion is split into two distinct steps:

- (a) The plaintiff must show that there is no juristic reason within the established categories that would deny it recovery. The established categories are the existence of a contract, disposition of law or any other valid common law, equitable or statutory obligation;
- (b) On proving that none of these reasons exist to deny recovery, the plaintiff will have made out a *prima facie* case of unjust enrichment and it will be up to the defendant to provide another reason to deny the recovery. At this stage, the courts will have regard to the reasonable expectations of the parties and public policy considerations.

(*Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, 2004 SCC 75, [2004] 3 S.C.R. 575 [cited above], at paragraphs 23–25.)

[168] With regard to the first element, it seems that if the plaintiff's loss is passed on to others, there can be no unjust enrichment (see Justice La Forest's analysis of tax paid under an *ultra vires* statute in *Air Canada v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1161). However, as regards the second element, if the defendant's enrichment has benefited third parties, there could exist unjust enrichment and it is in analyzing the third element that the court will decide, by scrutinizing the whole of the parties conduct (see the analysis of a penalty paid and subsequently claimed, contrary to the provisions of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] in *Garland*).

[169] That said, the first two elements involve a straightforward economic approach and the analysis of the third element is often the most important; "It is at

3. L'absence de motif juridique justifiant l'enrichissement.

(*Garland c. Consumers' Gas Co.*, 2004 CSC 25, [2004] 1 R.C.S. 629, au paragraphe 30.)

[167] L'analyse de ce troisième critère se scinde en deux étapes distinctes :

- a) Il appartient au demandeur de démontrer qu'aucun motif juridique appartenant à une catégorie établie ne justifie de refuser le recouvrement. Dans les catégories établies, l'on retrouve le contrat, la disposition légale ou toute autre obligation valide en common law, en equity ou en application de la loi;
- b) Si le demandeur démontre qu'il n'existe aucun motif établi de refuser le recouvrement, il a offert une preuve *prima facie* de l'enrichissement sans cause et il appartiendra au défendeur de démontrer un autre motif pour refuser le recouvrement. À cette étape, les tribunaux tiendront compte des attentes raisonnables des parties et des considérations d'ordre public.

(*Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2004 CSC 75, [2004] 3 R.C.S. 575 [précité], aux paragraphes 23 à 25.)

[168] À l'égard du premier critère, il semble que si la perte du demandeur est reportée sur autrui, il ne peut y avoir d'enrichissement sans cause (voir l'analyse du juge La Forest à l'égard d'une taxe payée en vertu d'une loi *ultra vires* dans l'arrêt *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161). Toutefois, à l'égard du second critère, si c'est l'enrichissement du défendeur qui a bénéficié à des tiers, il pourrait néanmoins y avoir enrichissement sans cause et c'est dans le cadre de l'analyse du troisième critère que le tribunal tranchera, en examinant l'ensemble de la conduite des parties (voir l'analyse d'une pénalité payée et subséquemment déclarée contraire aux dispositions du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46] dans l'arrêt *Garland*).

[169] Ceci dit, les deux premiers critères impliquent une simple analyse économique et c'est l'analyse du troisième critère qui, parfois, s'avère le plus important;

this stage that the court must consider whether the enrichment and detriment, morally neutral in themselves, are ‘unjust’” (*Peter v. Beblow*, [1993] 1 S.C.R. 980, at page 990).

(2) Enrichment of DFO

(a) *Financing its research and management activities*

[170] The plaintiffs argue that DFO enriched itself by using snow crab to fund its activities. It used 1 880 mt of snow crab to generate revenues of nearly \$4.9 million (less the amount outstanding from AGFA in 2005) from 2004 to 2006.

[171] Through a straightforward economic approach, I arrived at the same conclusion as the plaintiffs. As stated by the Federal Court of Appeal in *Larocque v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, 2006 FCA 237, 270 D.L.R. (4th) 552, at paragraph 13, regarding a similar agreement entered into in 2003 (which is not the issue before me):

.... [Fishery resources] do not belong to the Minister, any more than does their sale price. Also, when the Minister decided to pay a contracting party with the proceeds of sale of the snow crab, he was paying with assets that did not belong to him. Paying with the assets of a third party is, to say the very least, an extraordinary act that the Administration could not perform unless so authorized by an act or by duly enacted regulations. Such an act, on its very face, is like an expropriation of fishery resources or a tax on them for the purposes of funding the Crown’s undertakings.

[172] Justice Martineau of this Court came to the same conclusion regarding the agreement entered into between DFO and AGFA in 2005 (*Association des crabiers Acadiens v. Canada (Attorney General)*, 2006 FC 1241, 301 F.T.R. 297), as did Justice Harrington regarding the agreement signed in 2006 between AGFA and DFO (*Chiasson v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 616, 295 D.L.R. (4th) 744). In *Chiasson*, this Court also found that the Minister illegally held the balance of the amount paid by AGFA to DFO, at the time when the Federal Court of Appeal rendered its decision in *Larocque*. Only the second declaration was at issue in

« [c]’est à cette étape que le tribunal doit vérifier si l’enrichissement et le désavantage, moralement neutres en soi, sont “injustes” » (*Peter c. Beblow*, [1993] 1 R.C.S. 980, à la page 990).

2) L’enrichissement du MPO

a) *Financement de ses activités de recherche et de gestion*

[170] Les demandeurs plaident que le MPO s’est enrichi en utilisant le crabe des neiges pour financer ses activités. Il a utilisé 1 880 t.m. de crabe des neiges pour générer près de 4,9 millions de dollars de revenu (moins la somme impayée par l’APPFA en 2005) au cours des années 2004 à 2006.

[171] Par une simple analyse économique, j’arrive à la même conclusion que les demandeurs. Comme l’a indiqué la Cour d’appel fédérale dans l’affaire *Larocque c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, 2006 CAF 237, au paragraphe 13, à l’égard d’une entente similaire conclue en 2003 (qui n’est pas en cause devant moi) :

[...] [La ressource halieutique n’appartient] pas au Ministre, pas plus que leur prix de vente. Aussi, quand le Ministre a décidé de payer un contractant avec le produit de la vente de crabes des neiges, il payait avec des biens qui ne lui appartenaient pas. Payer à même le bien d’autrui est un acte à tout le moins extraordinaire que l’Administration ne saurait poser à moins d’y être autorisée par une loi ou par un règlement dûment adopté. Un tel geste, à sa face même, se rapproche d’une expropriation des ressources halieutiques ou d’une taxe sur celles-ci aux fins de financer les engagements de l’État.

[172] Le juge Martineau de cette Cour est arrivé à la même conclusion à l’égard de l’entente intervenue entre le MPO et l’APPFA en 2005 (*Association des crabiers acadiens c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 1241), tout comme le juge Harrington à l’égard de l’entente intervenue en 2006 entre l’APPFA et le MPO (*Chiasson c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 616). Dans la décision *Chiasson*, cette Cour a également conclu que le MPO détenait illégalement le solde du montant versé par l’APPFA au MPO, au moment où la Cour d’appel fédérale a rendu sa décision dans l’affaire *Larocque*. Seule cette deuxième conclusion était en cause dans

the appeal filed by the Attorney General of Canada in *Canada (Attorney General) v. Chiasson*, 2009 FCA 299, 314 D.L.R. (4th) 512 (*Chiasson F.C.A.*). It will be interesting to apply Justice Nadon's reasons when analyzing the plaintiffs' alleged deprivation.

[173] Based on the Supreme Court of Canada decision in *Peel (Regional Municipality) v. Canada*; *Peel (Regional Municipality) v. Ontario*, [1992] 3 S.C.R. 762, the defendant argues that DFO was not required to undertake management and research activities covered under the agreements signed with MFU and AGFA from 2004 to 2006. As proof, DFO did not conduct a trawl survey in 1996 and there was no improved soft-shell crab protocol in 2003.

[174] I am not convinced by this argument. In *Peel*, the Municipality tried to recover an amount from the federal and provincial governments, which it paid to place young offenders. However, neither the federal nor provincial government was under a constitutional obligation to assume these costs. Here, DFO voluntarily used the resource to fund its management activities, which it did at every opportunity that arose. These activities were, in effect, assumed year after year by DFO through AFAP and, aside from the rare exceptions mentioned above, even through other available budgets.

(b) *Use of snow crab to fund rationalization programs for other fisheries*

[175] Here the plaintiffs refer to DFO's use of the resource when its permanent snow crab sharing policy was adopted in 2003, in Areas 12, 18, 25 and 26. The plaintiffs clearly pointed out the fact that DFO, in a more or less strict fashion, matched the allocations it assigned to different fisher associations on the condition that they provide a rationalization plan for other fisheries.

[176] I see no enrichment of DFO here. Rather, I see a reallocation of the resource for socio-economic purposes, which is not contrary to public policy, and which

l'appel logé par le procureur général du Canada dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Chiasson*, 2009 CAF 299 (*Chiasson C.A.F.*). Les motifs du juge Nadon seront d'intérêt dans l'analyse de l'appauvrissement allégué des demandeurs.

[173] Se fondant sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Peel (Municipalité régionale) c. Canada*; *Peel (Municipalité régionale) c. Ontario*, [1992] 3 R.C.S. 762, la défenderesse plaide que le MPO n'était pas tenu d'entreprendre les activités de gestion et de recherche couvertes par les ententes conclues avec L'UPM et l'APPFA au cours des années 2004 à 2006. Pour preuve, le MPO n'a pas fait de relevé au chalut en 1996 et il n'y a pas eu de protocole de crabes blancs amélioré en 2003.

[174] Cet argument ne me convainc pas. Dans l'arrêt *Peel*, la municipalité tentait de recouvrer des gouvernements fédéral et provincial un montant payé par elle pour le placement des jeunes contrevenants. Or, ni le fédéral ni la province n'avait d'obligation constitutionnelle d'assumer ces frais. Ici, le MPO a volontairement utilisé la ressource pour financer ses activités de gestion et il l'a fait à chaque occasion qui s'est présentée à lui. Ces activités ont dans les faits été assumées année après année par le MPO par le biais du PAPA et, à part les rares exceptions mentionnées plus haut, à même d'autres budgets disponibles.

b) *Utilisation du crabe des neiges pour financer les programmes de rationalisation d'autres pêcheries*

[175] Les demandeurs font ici référence à l'utilisation que le MPO a faite de la ressource lors de l'adoption, en 2003, de sa politique de partage permanent du crabe des neiges, dans les zones 12, 18, 25, et 26. Les demandeurs font grand état du fait que le MPO a, d'une façon plus ou moins stricte, assorti les allocations qu'il attribuait aux différentes associations de pêcheurs de la condition qu'elles fournissent un plan de rationalisation des autres pêcheries.

[176] Je ne vois ici aucun enrichissement du MPO. J'y vois plutôt une réallocation de la ressource à des fins socio-économiques, laquelle n'est pas contraire à l'ordre

falls under the vast discretion accorded the Minister under the *Fisheries Act*.

[177] I believe that this conclusion is obvious even though DFO was unable to issue fishing licences and conditions not set out in the regulations—that is, rationalization (*Cheticamp Fisheries Co-Operative Ltd. v. Canada* (1994), 118 D.L.R. (4th) 428, [1994] N.S.J. No. 356 (S.C.) (QL), at paragraph 26, and *Aucoin v. The Queen*, [2001] FCT 800, 208 F.T.R. 178), and even if in some respects the use of the amounts collected by associations is not closely linked to fisheries, for example, ecotourism development.

(c) *DFO use of snow crab to meet its First Nations obligations*

[178] In my view, the same reasoning as that which applies to permanent sharing applies to the reallocation of a share of the resource to First Nations, in order to comply with the Supreme Court of Canada decision in *Marshall*. DFO had several options: it could have simply issued new licences or transferred a sufficient part of the TAC to meet contractual commitments with the bands involved. It did not have to implement a licence buy-back program, just as it did not have to compensate traditional fishers for the portion of the IQs they lost in 2006 (*Arsenault*, above, at paragraph 57). It did so in order to promote the successful integration of First Nations into a certain number of commercial fisheries.

[179] In so doing, the DFO did not enrich itself in any way, it merely managed the resource.

(3) Impoverishment of plaintiffs

[180] I am of the opinion that this element was not satisfied for any of the above-described situations.

[181] For there to be impoverishment giving rise to this cause of action, there has to be more than a straightforward economic approach; there must be a real transfer of wealth from the plaintiffs to the defendant

public et laquelle s'inscrit dans le cadre de la vaste discrétion que la *Loi sur les pêches* accorde au ministre.

[177] Je crois que cette conclusion s'impose même si le MPO ne pouvait assortir les permis de pêche de conditions qui n'étaient pas prévues par règlement — soit la rationalisation (*Cheticamp Fisheries Co-Operative Ltd. v. Canada* (1994), 118 D.L.R. (4th) 428, [1994] N.S.J. n° 356 (S.C.) (QL), au paragraphe 26 et *Aucoin c. La Reine*, 2001 CFPI 800), et même si à certains égards l'utilisation faite des sommes perçues par les associations est bien peu liée à la pêche — par exemple le développement d'écotourisme.

c) *Utilisation du crabe des neiges pour rencontrer les obligations du MPO face aux Premières Nations*

[178] À mon sens, le même raisonnement que celui qui s'applique au partage permanent s'applique à la réallocation d'une partie de la ressource aux Premières Nations, afin de se conformer à l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Marshall*. Plusieurs options se présentaient au MPO : il aurait pu simplement émettre de nouveaux permis ou transférer une part du TPA suffisante pour rencontrer les engagements contractés avec les bandes concernées. Il n'avait pas à mettre en place un programme de rachat de permis, tout comme il n'avait pas à indemniser les pêcheurs traditionnels pour la portion des QI qui leur a été retirée en 2006 (*Arsenault*, précitée, au paragraphe 57). Il l'a fait dans le but de favoriser une intégration harmonieuse des Premières Nations dans un certain nombre de pêches commerciales.

[179] Ce faisant, le MPO ne s'est aucunement enrichi, il n'a fait que gérer la ressource.

3) L'appauvrissement des demandeurs

[180] Je suis d'avis que ce critère n'est rencontré à l'égard d'aucune des situations décrites plus haut.

[181] Pour qu'il y ait appauvrissement donnant ouverture à cette cause d'action, il doit y avoir plus qu'une simple perte économique; il doit y avoir un réel transfert de richesse des demandeurs vers la défenderesse

(*Professional Institute of the Public Service of Canada v. Canada (Attorney General)*, 2012 SCC 71, [2012] 3 S.C.R. 660, at paragraphs 148–158). Since the plaintiffs are not entitled to a predetermined share of the TAC (*Comeau's Sea Foods* and *Chiasson F.C.A.*, above, at paragraphs 26 and 28), there can be no unjustified transfer. Therefore, the DFO did not take anything that belonged to the plaintiffs.

[182] I would add, as regards the use of the resource to fund DFO's management and research activities, that the plaintiffs suffered no deprivation as a result, rather, they were enriched.

[183] First, all of the plaintiffs' representatives who spoke on this issue admitted that the trawl survey and the improved soft-shell crab protocol benefited them considerably. This allowed them to maximize the TAC, know the locations of the biomass, anticipate the upcoming fishing seasons and, in the event of a resurgence of soft-shell crabs, to close smaller fishing areas.

[184] Moreover, to this end, DFO used 400 mt in 2004, 480 mt in 2005, and 1 000 mt in 2006. With regard to 2006, let us go back to Justice Nadon's statements in *Chiasson F.C.A.* (at paragraph 27):

Based on the evidence, there can be no doubt that the judge erred in this regard. One has only to recall that the TAC had to be set at 20 862 metric tons unless there were management activities, in which case the TAC was to be set at 25 869 tons. Consequently, had it not been for the agreement with the APPFA, the respondents' 65.182% share of the TAC would have resulted in one or more fishing licences for 13 598.3 metric tons. Moreover, because of the agreement with the APPFA, the respondents' 65.182% share of the TAC was calculated on a TAC of 25 869 tons less the 1000 tons allocated to the APPFA. As the Attorney General points out at paragraph 11 of his factum, [TRANSLATION] "Ironically, the respondents thus benefited from the 1000 ton licence being issued to the APPFA, since they were able to catch more crab and, as a result, make more money".

[185] This is precisely what the evidence before me disclosed.

(*Institut professionnel de la fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2012 CSC 71, [2012] 3 R.C.S. 660, aux paragraphes 148 à 158). Puisque les demandeurs n'ont pas droit à une part prédéterminée du TPA (*Comeau's Sea Foods* et *Chiasson C.A.F.*, précitées, aux paragraphes 26 et 28), il ne peut y avoir de transfert injustifié. Le MPO n'a donc rien pris qui appartenait aux demandeurs.

[182] J'ajouterais à cela, en ce qui concerne l'utilisation de la ressource pour le financement des activités de gestion et de recherche du MPO, que les demandeurs n'ont pas été appauvris de ce fait, mais plutôt qu'ils ont été enrichis.

[183] D'abord, tous les représentants des demandeurs qui se sont exprimés sur cette question ont admis que le relevé au chalut et le protocole de crabes blancs amélioré leur étaient très favorables. Cela permet de maximiser le TPA, de connaître les endroits où se trouve la biomasse, d'anticiper les saisons de pêche à venir et, advenant une recrudescence de crabes blancs, de fermer de plus petites zones de pêche.

[184] Par ailleurs, le MPO a utilisé, à cette fin, 400 t.m. en 2004, 480 t.m. en 2005 et 1 000 t.m. en 2006. Revenons, à l'égard de l'année 2006, aux propos du juge Nadon dans l'arrêt *Chiasson C.A.F.* (au paragraphe 27) :

À la lumière de la preuve, il ne peut faire de doute que le juge a fait erreur à cet égard. Il suffit de se rappeler que le TAC devait être établi à 20 862 tonnes métriques à moins qu'il n'y ait des activités de gestion et, dans cette éventualité, le TAC serait fixé à 25 869 tonnes. Par conséquent, n'eût été de l'entente conclue avec l'APPFA, la part du TAC des intimés de 65,182 % aurait résulté en un ou plusieurs permis de pêche 13 598,3 tonnes métriques. Par ailleurs, vu l'entente conclue avec l'APPFA, la part du TAC des intimés de 65,182 % a été calculée sur un TAC de 25 869 tonnes moins les 1000 tonnes allouées à l'APPFA. Comme le Procureur général le signale au paragraphe 11 de son mémoire, « Ironiquement, les intimés ont ainsi été avantagés par l'émission du permis de 1000 tonnes à l'APPFA, puisqu'ils ont pu capturer plus de crabes, ils en ont eu, par conséquence, des revenus plus élevés ».

[185] C'est exactement ce que la preuve devant moi a révélé.

(4) The absence of juristic reason for the enrichment

[186] Since I am of the opinion that the criterion of the plaintiffs' deprivation was not met with regard to any of the situations submitted into evidence by the plaintiffs, there is no need to analyze the third element.

[187] In this respect, I will simply say that I share the defendant's opinion whereby section 7 of the *Fisheries Act* and the *Marshall* decision provide sufficient justification regarding use of the resource to establish a permanent sharing program and to promote integration of First Nations into the snow crab fishery. In other words, had there been enrichment as well as a corresponding deprivation here, in my view, they would not be unjust.

[188] However, these sources of law fail to justify the use of the resource to fund DFO's activities, since that approach was deemed, on numerous occasions, to fall outside the exercise of discretion accorded the Minister under the *Fisheries Act*.

E. Third cause of action: Misfeasance in public office

[189] Lastly, the plaintiffs argue that DFO committed the tort of misfeasance in public office:

- (i) by using snow crab to fund DFO's management and research activities from 2003 to 2006;
- (ii) by using snow crab to fund rationalization programs for other fisheries;
- (iii) by granting, beginning in 2003, a disproportionate share of the TAC to fishers in Area 18;
- (iv) by reducing the 2003 TAC by 4 000 mt, in an artificial and arbitrary manner, to force the plaintiffs

4) L'absence de motif juridique justifiant l'enrichissement

[186] Puisque je suis d'avis que le critère de l'appauvrissement des demandeurs n'a pas été démontré à l'égard d'aucune des situations mises en preuve par les demandeurs, l'analyse du troisième critère n'est pas nécessaire.

[187] Je me contenterai, à cet égard, de dire que je partage l'opinion de la défenderesse à l'effet que l'article 7 de la *Loi sur les pêches* et l'arrêt *Marshall* sont une justification suffisante quant à l'utilisation de la ressource pour instaurer un programme de partage permanent et pour favoriser l'intégration des Premières Nations dans la pêche au crabe des neiges. En d'autres termes, s'il y avait ici un enrichissement ainsi qu'un appauvrissement correspondant, ceux-ci ne seraient pas, à mon sens, injustes.

[188] Toutefois, ces sources de droit ne parviennent pas à justifier l'utilisation de la ressource afin de financer les activités du Ministère puisque cette démarche a été jugée, à plusieurs reprises, comme ne s'inscrivant pas dans l'exercice de la discrétion que la *Loi sur les pêches* accorde au ministre.

E. Troisième cause d'action : La faute dans l'exercice d'une charge publique

[189] Les demandeurs plaident finalement que le MPO a commis une faute dans l'exercice d'une charge publique :

- i) En utilisant du crabe des neiges pour financer les activités de gestion et de recherche du MPO pour les années 2003 à 2006;
- ii) En utilisant du crabe des neiges pour financer les programmes de rationalisation d'autres pêcheries;
- iii) En octroyant, à compter de 2003, une portion démesurée du TPA aux pêcheurs de la zone 18;
- iv) En réduisant le TPA de 2003 de 4 000 t.m., de manière artificielle et arbitraire et afin de forcer les

to pay it an amount of \$1.7 million to finance his research activities.

[190] Contrary to the two causes of action analyzed above, misfeasance in public office is a common law tort under which the plaintiffs do not have to demonstrate that they own the IQs associated with their licence conditions, nor that they hold any right or interest in a predetermined share of the TAC. As we will see, the plaintiffs must instead show that DFO's wrongful or criminal acts are the cause of their damages.

[191] Moreover, it is worth keeping in mind that "confusing review of the legality of a public body's decisions with the rules that determine that body's civil liability" should be avoided (*Finney v. Barreau du Québec*, 2004 SCC 36, [2004] 2 S.C.R. 17, at paragraph 31). In his majority reasons in *Entreprises Sibeca Inc. v. Frelighsburg (Municipality)*, 2004 SCC 61, [2004] 3 S.C.R. 304, Justice Deschamps expressed it in no uncertain terms (at paragraph 15):

It is important not to confuse the rules of administrative law with the rules that govern the extra-contractual liability [or a civil tort under common law] of a public body. The rules of administrative law allow for an application to be made to the Superior Court [or the Federal Court] for judicial review of a public body's decision. The setting aside of such a decision will not necessarily lead to the municipality's being civilly liable.

[192] Similar reasoning was held by Justice Stratas, speaking for the majority of the Federal Court of Appeal in *Paradis Honey Ltd. v. Canada*, 2015 FCA 89, [2016] 1 F.C.R. 446, at paragraph 142:

In public law, monetary relief has never been automatic upon a finding that governmental action is invalid or, using modern, post-*Dunsmuir* administrative law language, outside the range of acceptability or defensibility: *Welbridge Holdings Ltd. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957; *R. in right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205; *Holland v. Saskatchewan*, 2008 SCC 42, [2008] 2 S.C.R. 551, at paragraph 9. "Invalidity is not the test of fault and it should not be the test of liability": Kenneth C. Davis, *Administrative Law Treatise* (1958), Vol. 3 (St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1958), at

demandeurs à lui verser une somme de 1,7 million de dollars pour financer ses activités de recherche.

[190] Contrairement aux deux causes d'action analysées précédemment, la faute dans l'exercice d'une charge publique est un délit de common law à l'égard duquel les demandeurs n'ont pas à démontrer qu'ils sont propriétaires des QI associés à leurs conditions de permis, ni qu'ils ont un quelconque droit ou intérêt dans une part prédéterminée du TPA. Comme nous le verrons, les demandeurs doivent plutôt démontrer que les actes fautifs ou délictuels du MPO, sont la cause des dommages qu'ils ont subis.

[191] Par ailleurs, il est utile de rappeler qu'il faut éviter de « confondre le contrôle de la légalité des décisions d'un organisme public et le régime de sa responsabilité civile » (*Finney c. Barreau du Québec*, 2004 CSC 36, [2004] 2 R.C.S. 17, au paragraphe 31). Dans ses motifs majoritaires dans l'affaire *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61, [2004] 3 R.C.S. 304, la juge Deschamps l'exprime on ne peut plus clairement (au paragraphe 15) :

Il importe de ne pas confondre les règles du droit administratif avec celles du droit de la responsabilité extracontractuelle [ou du délit civil en *common law*] d'un corps public. Les premières permettent de présenter à la Cour supérieure [ou à la Cour fédérale] une demande de révision judiciaire d'une décision d'un corps public. L'annulation d'une telle décision n'entraîne pas nécessairement la responsabilité civile de la municipalité.

[192] Un raisonnement similaire est retenu par le juge Stratas, s'exprimant pour la majorité de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Paradis Honey Ltd. c. Canada*, 2015 CAF 89, [2016] 1 R.C.F. 446, au paragraphe 142 :

En droit public, l'indemnisation pécuniaire n'a jamais été automatique s'il est conclu à l'invalidité de l'action gouvernementale ou, pour employer un langage juridique de droit administratif contemporain postérieur à la jurisprudence *Dunsmuir*, en dehors des issues possibles acceptables ou justifiables (*Welbridge Holdings Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; *R. du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205; *Holland c. Saskatchewan*, 2008 CSC 42, [2008] 2 R.C.S. 551, au paragraphe 9). [TRADUCTION] « L'invalidité ne constitue pas le critère de la faute et ne devrait pas être le critère de la

page 487. There must be additional circumstances to support an exercise of discretion in favour of monetary relief.

[193] Consequently, decisions rendered by this Court and other tribunals regarding DFO's various actions or decisions attacked by the plaintiffs or other groups of fishers are of interest to determine the legality of these actions or decisions, but they are of less interest in determining whether these actions or decisions result in criminal responsibility by DFO.

[194] These rules are specific to the civil tort of misfeasance in public office, as developed by Canadian courts, which we must examine and apply to the facts submitted as evidence by the parties.

(1) Components of the tort

[195] Misfeasance in public office includes four distinguishing elements; the first two are specific to this civil tort and deliberate in nature, whereas the third and fourth are shared by all civil torts (*Odhavji Estate v. Woodhouse*, 2003 SCC 69, [2003] 3 S.C.R. 263, at paragraph 32). For a public body's liability to be retained, the plaintiff must demonstrate:

1. deliberate, unlawful conduct in the exercise of public functions;
2. awareness that the conduct is unlawful and likely to injure the plaintiff;
3. that the tortious conduct was the legal cause of the injuries; and
4. that the injuries or damages suffered are compensable in tort law.

[196] In *Odhavji Estate*, above, at paragraph 22, Justice Iacobucci, relying on the House of Lords decision in *Three Rivers District Council and Others v.*

responsabilité. » (Kenneth C. Davis, *Administrative Law Treatise* (1958), vol. 3 (St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1958), à la page 487). Il faut des circonstances additionnelles pour que soit exercé le pouvoir discrétionnaire et que soit accordée une sanction pécuniaire.

[193] En conséquence, les décisions rendues par cette Cour et d'autres tribunaux concernant diverses actions ou décisions du MPO attaquées par les demandeurs ou d'autres groupes de pêcheurs sont d'intérêt pour déterminer de la légalité de ces actions ou décisions, mais elles sont de moindre intérêt pour déterminer si ces actions ou décisions entraînent la responsabilité délictuelle du MPO.

[194] Ce sont les règles propres au délit civil de faute dans l'exercice d'une charge publique, telles que développées par les tribunaux canadiens, qu'il nous faut examiner et appliquer aux faits mis en preuve par les parties.

1) Les composantes du délit

[195] La faute dans l'exercice d'une charge publique comprend quatre éléments distincts; les deux premiers sont propres à ce délit civil et ont un caractère intentionnel, alors que le troisième et le quatrième sont communs à tous les délits civils (*Succession Odhavji c. Woodhouse*, 2003 CSC 69, [2003] 3 R.C.S. 263, au paragraphe 32). Pour que la responsabilité d'un corps public soit retenue, le demandeur doit démontrer :

1. Une conduite illégitime et délibérée dans l'exercice d'une charge publique;
2. La connaissance du caractère illégitime de la conduite et de la probabilité de préjudice à l'égard du demandeur;
3. Que le préjudice subi a pour cause juridique la conduite délictuelle; et
4. Que le préjudice ou dommage est indemnisable suivant les règles de droit en matière délictuelle.

[196] Dans l'arrêt *Succession Odhavji*, précité, au paragraphe 22, le juge Iacobucci, se fondant sur l'arrêt de la Chambre des lords dans *Three Rivers District*

Government and Company of the Bank of England, [2000] UKHL 33 (BAILII), [2000] 3 All E.R. 1, explained that there are two ways in which to commit the tort of misfeasance in a public office or to prove the existence of the first two elements of the tort. Category A involves conduct by a public officer that is specifically intended to injure a person or class of persons. If this has been proven, then the first two above-listed criteria have automatically been met. Category B involves a public officer who acts with knowledge both that she or he has no power to do the act complained of and that the act is likely to injure the plaintiff.

[197] As the Court of Appeal for Ontario explained in *Foschia v. Conseil des Écoles Catholiques de Langue Française du Centre-Est*, 2009 ONCA 499, 266 O.A.C. 17, at paragraph 24, while the constituent elements of the tort do not change depending on the Category of misfeasance alleged, the way those elements are proven does. If the plaintiff proves that the public official acted for the purpose of deliberately causing harm to the plaintiff, this will be sufficient to prove both the first and second elements of the tort. If, on the other hand, the plaintiff is alleging misfeasance in the form of Category B, then it is necessary to individually prove both of these elements.

[198] The plaintiffs also cite the Supreme Court of Canada decisions in *Finney* and *Sibeca*, above, and argue that the bad faith must not only encompass acts committed with intent to harm, which corresponds to the classical concept of bad faith, but also acts that are so markedly inconsistent with the relevant legislative context that a court cannot reasonably conclude that they were performed in good faith. I agree, although not only are these decisions less relevant in that they apply Quebec civil law, that in my view it is not necessary to introduce in *common law* (the reverse is true as well), but as Justice Deschamps outlines well in *Sibeca*, above, at paragraph 26, “What appears to be an extension of bad faith is, in a way, no more than the admission in evidence of facts that amount to circumstantial evidence of bad faith where a victim is unable to present direct evidence of it.”

Council and Others v. Governor and Company of the Bank of England, [2000] UKHL 33 (BAILII), [2000] 3 All E.R. 1, explique qu’il y a deux façons de commettre le délit de faute dans l’exercice d’une charge publique ou de démontrer que les deux premiers éléments du délit existent. Le délit de catégorie A implique que l’officier public ait eu une conduite qui vise précisément à causer un préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Si une telle preuve est faite, les deux premiers critères énumérés plus haut sont nécessairement satisfaits. Le délit de catégorie B vise plutôt l’officier public qui agit en sachant qu’il n’est pas habilité à exécuter l’acte qu’on lui reproche et en sachant que cet acte causera vraisemblablement préjudice au demandeur.

[197] Comme l’explique la Cour d’appel de l’Ontario dans l’arrêt *Foschia v. Conseil des Écoles Catholique de Langue Française du Centre-Est*, 2009 ONCA 499, 266 O.A.C. 17, au paragraphe 24, les éléments constitutifs du délit ne changent pas en fonction de la catégorie de délit dont il est question, mais la façon dont ces éléments sont mis en preuve, elle, change. Si le demandeur démontre que l’officier public a agi spécifiquement pour causer un préjudice au demandeur, cela sera suffisant pour rencontrer les premier et second éléments du délit. Si, toutefois, le demandeur allègue un délit de catégorie B, alors il sera nécessaire de présenter une preuve distincte de chacun de ces éléments.

[198] Les demandeurs citent également les décisions de la Cour suprême du Canada dans *Finney* et *Sibeca*, précitées, et plaident que la mauvaise foi doit non seulement s’entendre des actes accomplis dans l’intention de nuire, ce qui correspond à la notion classique de mauvaise foi, mais également ceux qui se démarquent tellement du contexte législatif dans lequel ils sont posés qu’un tribunal ne peut raisonnablement conclure qu’ils l’ont été de bonne foi. J’en conviens, mais non seulement ces décisions sont-elles moins pertinentes en ce qu’elles appliquent le droit civil québécois, qu’il n’est pas, à mon sens, nécessaire d’importer en *common law* (l’inverse est également vrai), mais comme le dit bien la juge Deschamps dans l’arrêt *Sibeca*, précité, au paragraphe 26, « [c]e qui paraît être une extension de la mauvaise foi n’est, en quelque sorte, que l’admission en preuve de faits qui correspondent à une preuve

[199] That said, when one applies the criteria specific to the tort of misfeasance in public office to the facts of the case, I am of the opinion that only the decision by Minister Thibault to reduce the TAC by some 4 000 mt, made in 2003 in order to force traditional crabbers to negotiate a joint project agreement, is likely to entail tort liability on the part of the Crown.

(2) Financing of DFO's activities from 2003 to 2006

[200] The question is a moot point; it has been established that through various agreements entered into in 2003, 2004, 2005 and 2006, to obtain financing for his management and research activities, DFO overstepped its management authority by illegally appropriating or selling fishery resources belonging to Canadians (*Larocque, Association des crabiers acadiens*, and *Arsenault*, above).

[201] I am also of the opinion that the evidence shows that DFO and its public officers were aware of the unlawful conduct of these agreements. For years they had known that they could not link management of the resource to joint project agreements that they negotiated with various groups of fishers. They have clearly expressed this to the plaintiffs since 1994, when they negotiated the 1995 Joint Project Agreement. They were formal; providing there were no amendments to the *Fisheries Act*, they could not limit the Minister exercising discretion based on co-management agreements they concluded with industry (Exhibit 162.1). This is also why the Minister refused to approve the 1996 agreement proposal; note that Bill C-62 had not been passed and that it died on the order paper the following year. It was finally for this reason that, in the 1997 Joint Project Agreement (Exhibit 241), concluded with the plaintiffs, the financing agreements for 2004 to 2006 (Exhibits 531.1, 560 and 590), which the plaintiffs challenge herein, contain two parts that DFO public officers want to be seen as very distinct: one part that contains the fisheries management plan or the granting of a quota or fishing licence, and one part that covers the DFO

circonstantielle de la mauvaise foi à défaut par la victime de pouvoir en présenter une preuve directe. »

[199] Ceci dit, lorsque l'on applique les critères propres au délit civil de faute dans l'exercice d'une charge publique aux faits de l'espèce, je suis d'avis que seule la décision du ministre Thibault de réduire le TPA de quelques 4 000 t.m., prise en 2003 dans le but de forcer les crabiers traditionnels à négocier une entente de projet conjoint, est de nature à entraîner la responsabilité délictuelle de l'État.

2) Financement des activités du MPO de 2003 à 2006

[200] La question ne se pose plus; il est acquis que par ces diverses ententes intervenues en 2003, 2004, 2005 et 2006, afin d'obtenir une contribution financière à ses activités de gestion et de recherche, le MPO a outrepassé son pouvoir de gestion en s'appropriant illégalement ou en vendant illégalement la ressource halieutique propriété des Canadiens (*Larocque, Association des crabiers acadiens*, et *Arsenault*, précitées).

[201] Je suis également d'avis que la preuve démontre que le MPO et ses fonctionnaires connaissaient le caractère illégitime de ces ententes. Ils savaient depuis des années qu'ils ne pouvaient pas associer la gestion de la ressource aux ententes de projet conjoint qu'ils négociaient avec les divers groupes de pêcheurs. Ils l'ont clairement exprimé aux demandeurs dès 1994, lorsqu'ils négociaient l'Entente de projet conjoint — 1995. Ils ont été formels; tant qu'il n'y aurait pas d'amendement à la *Loi sur les pêches*, ils ne pourraient limiter l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre en fonction d'ententes de cogestion qu'ils concluent avec l'industrie (pièce 162.1). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le ministre refuse d'entériner le projet d'entente de 1996; rappelons que le projet de loi C-62 n'avait pas été adopté et qu'il est mort au feuillet l'année suivante. C'est finalement pour cette raison que dans l'Entente de projet conjoint — 1997 (pièce 241), conclue avec les demandeurs, que les ententes de financement pour les années 2004 à 2006 (pièces 531.1, 560 et 590), que les demandeurs remettent ici en cause, contiennent deux parties que les fonctionnaires du MPO veulent fort distinctes : une partie qui contient le plan de gestion de la pêche ou

activities that are funded by fishers' associations. With all due respect, I find that this manner of drafting the various agreements instead seems to be a decoy that deludes no one. The fact that various components of the agreements are in separate parts changes nothing about the synallagmatic nature of those agreements. Moreover, an analysis of calls for tenders prepared by DFO in anticipation of the 2004, 2005 and 2006 financing agreements (Exhibits 507, 553 and 586.1), shows that the notion of consideration is fully present. RPPIM and AGFA would have had no interest in financing DFO's activities had they not been granted a certain snow crab quota.

[202] As already indicated, establishing unlawful conduct of an act committed by a public officer in his or her duties, from an administrative point of view, is not equivalent to determining the unlawful and deliberate nature of that same act, for the purposes of analyzing the Crown's tort liability. The impugned actions in this case are not related to the acts alleged against the public officers in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, *Odhavji* and *Foschia*, above, which contained an element of malice, intent or bad faith. In the context under review, it is difficult to speak of malice or bad faith on the part of DFO officials, much less say that the acts committed were done for improper purposes. The management and research activities covered by the financing agreements fall perfectly under DFO's mission and they are, to some extent, virtuous and praised by all.

[203] Regardless, I also do not believe that DFO and its public officers were aware of the probabilities that the 2004 to 2006 financing agreements with RPPIM and AGFA caused injury to the plaintiffs, just as I do not believe, in effect, that they caused them any harm whatsoever. DFO's management and research activities were undertaken to the benefit of all snow crab fishers in Areas 12, 18, 25 and 26, including the plaintiffs. These activities made it possible to maximize the TAC for years during which the agreements were in effect, and to anticipate future biomass, in terms of quantity as well as movement or location. Furthermore, when we consider the TACs and the metric tonnage allotted to the

l'octroi d'un contingent ou d'un permis de pêche, et une partie qui couvre les activités du MPO qui sont financées par les associations de pêcheurs. Avec respect, cette façon de rédiger les diverses ententes me semble plutôt être un leurre qui ne leurre personne. Que les diverses composantes des ententes soient dans des parties distinctes ne change rien au caractère synallagmatique de ces ententes. D'ailleurs, lorsque l'on analyse les appels d'offres préparés par le MPO en prévision des ententes de financement de 2004, 2005 et 2006 (pièces 507, 553 et 586.1), la notion de contrepartie est tout à fait présente. Le RPPIM et l'APPFA n'auraient eu aucun intérêt à financer les activités du MPO si un certain contingent de crabe des neiges ne leur était pas octroyé.

[202] Tel qu'indiqué plus haut, conclure au caractère illégitime d'un acte commis par un officier public dans l'exercice de ses fonctions, du point de vue administratif, n'équivaut pas à conclure au caractère illégitime et délibéré du même acte, pour les fins de l'analyse de la responsabilité délictuelle de l'État. Les gestes ici reprochés ne s'apparentent pas aux gestes reprochés aux officiers publics dans les arrêts *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, *Odhavji* et *Foschia*, précités, lesquels comportaient un élément de malice, d'intention ou de mauvaise foi. Dans le contexte à l'étude, on peut difficilement parler de malice ou de mauvaise foi de la part des fonctionnaires du MPO, pas plus qu'on peut dire que les gestes posés l'aient été à des fins impropres. Les activités de gestion et de recherche visées par les ententes de financement s'inscrivent parfaitement dans la mission du MPO et elles sont, en quelques sortes, vertueuses et encensées de tous.

[203] Quoi qu'il en soit, je ne crois pas non plus que le MPO et ses fonctionnaires connaissaient les probabilités que les ententes de financement de 2004 à 2006 avec le RPPIM et l'APPFA causent un préjudice aux demandeurs, tout comme je ne crois pas que, dans les faits, elles leur ont causé quelque préjudice que ce soit. Les activités de gestion et de recherche du MPO ont été entreprises au bénéfice de tous les pêcheurs de crabe des neiges dans les zones 12, 18, 25 et 26, incluant les demandeurs. Ces activités ont permis de maximiser le TPA des années au cours desquelles les ententes étaient en vigueur, et d'anticiper la biomasse future, tant en termes de quantité que de déplacement ou d'emplacement.

plaintiffs during the years in question, it is difficult to be satisfied that the plaintiffs allegedly suffered injury due to the Minister's use of 1 880 mt of snow crab over three years. As shown in Nadon J.'s analysis in *Chiasson F.C.A.*, above, at paragraph 27, the use of 1 000 mt in 2006 enabled the Minister to increase the TAC by slightly more than 5 000 mt. As we will see in the analysis of the 2003 reduction in TAC of some 4 000 mt, there is no equivalence between the metric tonnage of crabs offered by DFO and the financing amount sought. Nor is there any clear logic that justifies this 5 000 mt difference in 2006, but one thing is certain—this increase benefitted the plaintiffs proportionately to their IQ.

[204] I therefore find that the unlawful nature of the financing agreements concluded between DFO, on the one part, and AGFA and MFU, on the other part, did not cause any harm to the plaintiffs, and that they did not demonstrate misfeasance in public office in this regard.

(3) Financing rationalization programs for other fisheries

[205] Once again, it has been established that the Minister could not link the issuing of fishing licences with preconditions or conditions whose sources are not derived from the *Fisheries Act* and regulations thereunder (*Cheticamp Fisheries* and *Aucoin*, above).

[206] Consequently, if indeed the permanent sharing of the resource for the years 2003 to 2006 was contingent on the recipients of these quotas rationalizing other fisheries, or using the funds generated to buy back licences issued to other fisheries, that condition would be unlawful.

[207] I also believe that the Minister's method of granting a quota to fishers' associations, instead of to fishers, is also problematic.

D'ailleurs, lorsque l'on considère les TPA et le tonnage métrique alloué aux demandeurs au cours des années en question, il est difficile de se convaincre que les demandeurs auraient subi un préjudice du fait de l'utilisation, par le ministre, de 1 880 t.m. de crabe des neiges sur trois ans. Comme le démontre l'analyse du juge Nadon dans l'arrêt *Chiasson C.A.F.*, précité, au paragraphe 27, l'utilisation de 1 000 t.m. en 2006 a permis au ministre d'augmenter le TPA d'un peu plus de 5 000 t.m. Comme nous le verrons lors de l'analyse de la réduction du TPA de 2003 de quelques 4 000 t.m., il n'y a pas d'équivalence entre le tonnage métrique de crabes offerts par le MPO et le montant du financement recherché. Il n'y a pas non plus de logique évidente qui justifie cet écart de 5 000 t.m. en 2006, mais chose certaine cette augmentation a bénéficié aux demandeurs en proportion de leur QI.

[204] Je conclus donc que le caractère illégitime des ententes de financement conclues entre le MPO, d'une part, et l'APPFA et l'UPM, d'autre part, n'a causé aux demandeurs aucun dommage et qu'ils n'ont pas démontré une faute dans l'exercice d'une charge publique à cet égard.

3) Financement du programme de rationalisation d'autres pêcheries

[205] Encore une fois, il est acquis que le ministre ne pouvait pas associer l'émission de permis de pêche de conditions préalables ou de conditions qui ne trouvent pas leurs sources dans la *Loi sur les pêches* et la réglementation adoptée sous son empire (*Cheticamp Fisheries* et *Aucoin*, précitées).

[206] En conséquence, si tant est que le partage permanent de la ressource pour les années 2003 à 2006 était conditionnel à ce que les bénéficiaires de ces contingents rationalisent d'autres pêcheries ou se servent des fonds générés pour racheter des permis émis à l'égard d'autres pêcheries, cette condition serait illégale.

[207] Je crois également que la façon de procéder du ministre, soit par l'octroi de contingent à des associations de pêcheurs plutôt qu'à des pêcheurs, est également problématique.

[208] First, for the Minister, this is sub-delegation of his power to issue fishing licences; the associations raffled off the snow crab fishing licences, which the witnesses have described as the crab lottery, or the “buffet” where fishers took turns helping themselves.

[209] Second, the associations used the resulting revenues for different purposes; several were unrelated to DFO’s mission and objectives, and often to the benefit of the associations as opposed to the fishers.

[210] However, just as for the financing agreements concluded by DFO, I do not believe that the Minister’s method has the unlawful and deliberate character likely to engage the Crown’s tort liability.

[211] I also do not believe that this method caused any harm whatsoever to the plaintiffs since Minister Robert Thibault had made the decision to implement permanent sharing of the resource for which it would allot approximately 15 percent of the TAC each year and since it had not issued the licences to fishers’ associations, it had apparently issued them directly to fishers (testimony of February 3, 2016, pages 4 and 5). Minister Thibault also informed the plaintiffs, during a meeting held on April 8, 2003, that once the rationalization was completed, the 15 percent quota would be given directly to the fishers (Exhibit 434). And he had the discretion to do so. Having failed to go ahead as he did, that 15 percent share of the TAC was allegedly not returned to the plaintiffs.

[212] I therefore conclude that the questionable nature of the mechanism used by DFO to implement permanent sharing of the resource did not cause the plaintiffs any harm and that the plaintiffs did not show misfeasance in a public office in this respect.

- (4) Share of the TAC allotted to fishers in Area 18

[213] Although strongly opposed to this, the plaintiffs do not blame the Minister for his decision to integrate

[208] Premièrement, il s’agit pour le ministre d’une sous-délégation de son pouvoir d’émettre des permis de pêche; les associations tiraient au sort les permis de pêche de crabe des neiges, ce que les témoins ont décrit comme la loto-crabe ou comme le « buffet » où les pêcheurs se servaient tour à tour.

[209] Deuxièmement, les associations utilisaient les revenus ainsi générés à différentes fins, plusieurs non reliées à la mission et aux objectifs du MPO, et souvent à l’avantage des associations plutôt que des pêcheurs.

[210] Toutefois, tout comme pour les ententes de financement conclues par le MPO, je ne crois pas que la façon de procéder du ministre revêt un caractère illégitime et délibéré susceptible d’engager la responsabilité délictuelle de l’État.

[211] Je ne crois pas non plus que cette façon de procéder ait causé quelques dommages que ce soit aux demandeurs puisque le ministre Robert Thibault avait pris la décision d’instaurer un partage permanent de la ressource auquel il allouerait annuellement quelque 15 p. 100 du TPA et que s’il n’avait pas émis les permis aux associations de pêcheurs, il les aurait émis directement aux pêcheurs (témoignage du 3 février 2016, pages 4 et 5). Le ministre Thibault a d’ailleurs informé les demandeurs, lors d’une rencontre tenue le 8 avril 2003, qu’une fois la rationalisation complétée, ce contingent de 15 p. 100 serait remis directement aux pêcheurs (pièce 434). Et il avait la discrétion de le faire. À défaut d’avoir précédé comme il l’a fait, cette quote-part de 15 p. 100 du TPA ne serait pas revenue aux demandeurs.

[212] Je conclus donc que le caractère douteux du mécanisme utilisé par le MPO pour mettre en place le partage permanent de la ressource n’a causé aux demandeurs aucun dommage et que les demandeurs n’ont pas démontré une faute dans l’exercice d’une charge publique à cet égard.

- 4) Part du TPA allouée aux pêcheurs de la zone 18

[213] Bien qu’ils y fussent fortement opposés, les demandeurs ne reprochent pas au ministre sa décision

Area 18 with Areas 12, 25 and 26. They criticize it, but it is not the true source cited for the Minister's liability.

[214] The evidence shows that this decision was based on management and sharing of the resource, which the Minister had full authority to make; especially since it can be explained by the fact that DFO scientists were of the opinion that Area 18 belonged to the same biomass as Areas 12, 25 and 26. It is also explained by the fact that this area was too small for the number of fishers authorized to fish there and that it was home to a significant percentage of soft-shell crab that migrate to Area 12 as an adult (testimony of February 24, 2016, page 125).

[215] The plaintiffs mainly criticize the Minister for having granted too high of a share of the TAC to fishers in Area 18, with absolutely no rational basis.

[216] The plaintiffs criticize DFO for allowing fishers in Area 18 to overexploit the stock for several years and, once the stock was depleted, giving them too high of a share of the stock in Area 12.

[217] First, the evidence does not show any alleged overexploitation of stock in Area 18, but rather, that the commercial crab biomass there was low. The evidence effectively shows that, year after year, the exploitation rate in Area 18 was high, that is, the TAC was high compared to biomass. However, the evidence is clear on the fact that although the exploitation rate and, from this the TAC, were high, the catches themselves were not (examinations of January 21, 2016, pages 164, 166 and 167, and February 24, 2016, pages 119 and 120). Since the fishers in Area 18 were never able to catch their quota, the effective exploitation rate was far lower than anticipated. Consequently, we cannot rely on the exploitation rate to establish overexploitation.

[218] Moreover, the percentage of the TAC that the Minister decided to grant to fishers in Area 18, at the time of the integration, falls under his discretion.

d'intégrer la zone 18 aux zones 12, 25 et 26. Ils la critiquent, mais elle n'est pas réellement la source invoquée de responsabilité du ministre.

[214] À l'évidence, cette décision en est une de gestion et de partage de la ressource que le ministre avait l'entière discrétion de prendre. D'autant plus qu'elle s'explique par le fait que les scientifiques du MPO étaient d'avis que la zone 18 faisait partie de la même biomasse que les zones 12, 25 et 26. Elle s'explique également par le fait que cette zone était trop petite pour le nombre de pêcheurs autorisés à y pêcher et qu'elle abritait un pourcentage important de crabes mous, qui migraient vers la zone 12 à l'âge adulte (témoignage du 24 février 2016, page 125).

[215] Ce que les demandeurs reprochent surtout au ministre c'est d'avoir octroyé aux pêcheurs de la zone 18 une portion trop importante du TPA, ne reposant sur aucun fondement rationnel.

[216] Les demandeurs reprochent au MPO d'avoir laissé les pêcheurs de la zone 18 surexploiter le stock pendant de nombreuses années et, une fois le stock épuisé, leur avoir donné une part trop importante du stock de la zone 12.

[217] D'abord, la preuve ne démontre pas qu'il y aurait eu surexploitation du stock de la zone 18, mais plutôt que la biomasse de crabe commercial y était pauvre. La preuve démontre effectivement qu'année après année, le taux d'exploitation dans la zone 18 était élevé, c'est-à-dire que le TPA était élevé par rapport à la biomasse. Cependant, la preuve est claire à l'effet que bien que le taux d'exploitation et, partant, le TPA étaient élevés, les captures elles ne l'étaient pas (interrogatoires du 21 janvier 2016, pages 164, 166 et 167, et du 24 février 2016, pages 119 et 120). Puisque les pêcheurs de la zone 18 ne parvenaient jamais à capturer leur contingent, le taux d'exploitation effectif était beaucoup plus faible que prévu. En conséquence, on ne peut pas se fonder sur le taux d'exploitation pour conclure à surexploitation.

[218] Par ailleurs, le pourcentage du TPA que le ministre a décidé d'accorder aux pêcheurs de la zone 18, au moment de l'intégration, relève de sa discrétion.

[219] Exercising discretion clearly implies good faith and no legislative Act can permit arbitrary discretion, by relying on considerations that are irrelevant, capricious or foreign to the purpose of the statute (*Roncarelli*, above, at page 140).

[220] To determine the share of the TAC that it would allot to 30 fishers in Area 18, the Minister was guided by the share of TAC granted in 1997 to 30 fishers in Areas 25 and 26, when those areas were integrated into Area 12 (testimony of Pat Chamut, January 28, 2016, at pages 194–197). Fishers in Areas 25 and 26 were granted 5.32 percent of the TAC, while the Minister set the share allotted to fishers in Area 18 at 4.7081 percent.

[221] It may be that Areas 25 and 26 had contributed more to the total biomass of the combined areas than Area 18. It is also possible that the integration of Area 18 had a negative impact on the plaintiffs, an impact not felt by integration of Areas 25 and 26. However, one cannot say that the Minister exercised his discretion in a manner arbitrary, capricious or foreign to the purpose of the statute. From an objective point of view, he made a decision that, under the circumstances, can even be described as fair. He favoured fishers in Area 18 to the detriment of fishers in Areas 12, 25 and 26, by distributing the resource more fairly among them, a resource which, let us keep in mind, was part of one and the same biological unit. As Jim Jones explained, tracing an imaginary line between two areas does not ensure that the fishers have access to different crab stocks (transcripts from March 7, 2016, at page 108). That distribution did not entirely satisfy the fishers in Area 18, who claimed 5.32 percent of the TAC, like the fishers in Areas 25 and 26, with no buffer zone (testimony of Fred Kennedy, February 29, 2016, pages 40 and 41).

[222] The evidence also shows that the buffer zone was created at the boundary of Areas 18 and 19 to protect the large quantities of white crab in the area. That decision is therefore based on scientific considerations and conservation concerns, considerations that are far from foreign to the purposes under the *Fisheries Act*.

[219] Évidemment, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire implique la bonne foi et aucune loi ne peut permettre d'exercer une discrétion de façon arbitraire, en se fondant sur des considérations non pertinentes, capricieuses ou étrangères à l'objet de la loi (*Roncarelli*, précité, page 140).

[220] Pour déterminer la part du TPA qu'il allouerait aux 30 pêcheurs de la zone 18, le ministre s'est inspiré de la part du TPA accordée en 1997 aux 30 pêcheurs des zones 25 et 26, lors de l'intégration de ces zones à la zone 12 (témoignage de Pat Chamut, 28 janvier 2016, pages 194 à 197). 5,32 p. 100 du TPA ont été accordés aux pêcheurs des zones 25 et 26, alors que le ministre a fixé à 4,7081 p. 100 la part allouée aux pêcheurs de la zone 18.

[221] Il est possible que les zones 25 et 26 aient contribué davantage à la biomasse totale des zones combinées que la zone 18. Il est également possible que l'intégration de la zone 18 ait eu un impact négatif sur les demandeurs, impact que l'intégration des zones 25 et 26 n'a pas eu. On ne peut toutefois pas dire que le ministre a exercé sa discrétion de façon arbitraire, capricieuse ou étrangère à la loi. D'un point de vue objectif, il a pris une décision qui peut même être qualifiée d'équitable dans les circonstances. Il a favorisé les pêcheurs de la zone 18 au détriment des pêcheurs des zones 12, 25 et 26, en répartissant plus équitablement la ressource entre eux, ressource qui, rappelons-le, faisait partie d'une seule et même unité biologique. Comme l'explique Jim Jones, le fait de tracer une ligne imaginaire entre deux zones ne fait pas en sorte que les pêcheurs aient accès à des stocks de crabes différents (transcription 7 mars 2016, page 108). Cette répartition n'a pas complètement satisfait les pêcheurs de la zone 18 qui réclamaient 5,32 p. 100 du TPA, comme les pêcheurs des zones 25 et 26, sans zone tampon (témoignage de Fred Kennedy, 29 février 2016, pages 40 et 41).

[222] Par ailleurs, la preuve démontre que la création de la zone tampon à la limite des zones 18 et 19 vise à protéger le crabe blanc qui s'y trouve en grande quantité. Cette décision est donc basée sur des considérations scientifiques et des préoccupations de conservation, considérations qui sont loin d'être étrangères aux objectifs visés par la *Loi sur les pêches*.

[223] Lastly, the defendant demonstrated that, in reality, the fishers in Area 18 did not receive 4.7081 percent of the TAC, but actually 3.37 percent in 2003 (Exhibit 443), 3.52 percent in 2004 (Exhibit 498), 3.52 percent in 2005 (Exhibit 561) and 4.002 percent in 2006 (Exhibits 581 and 587). These reduced percentages can be explained by the fact that the Minister chose option 2 introduced in the note to the Minister dated April 30, 2003 (Exhibits 440 and 441), that is, to deduct the share attributed to new access and to First Nations, before granting the share that would allegedly be returned to fishers in the new area that combined 12, 18, 25 and 26 (“*from the top*”). The evidence also showed that, in fact, the fishers in Area 18 continued to fish right next to the two sole grids where they had traditionally done their catches (now included in the buffer zone) and that they did not venture very far into Area 12.

[224] I therefore find that the Minister did not commit the tort of misfeasance in public office in his method of integrating Area 18 into Areas 12, 25 and 26. The Minister had the authority to decide as he did and to choose among a certain number of proposed formulae in the 2003 decision note. His decision was motivated by social or economic considerations and he acted within the parameters of his mandate.

(5) 4 000 mt reduction in TAC in 2003

[225] It is well established that the Minister holds full discretion to set the annual TAC. However, he cannot do so arbitrarily or reduce the TAC for the sole purpose of forcing a group of fishers to negotiate a joint project agreement or to participate in financing DFO’s activities. In my view, the evidence shows that this is what Minister Thibault did in 2003. He was also sufficiently candid so as not to deny this evidence.

[226] The defendant argued that, contrary to the Minister’s decisions to use the resource to fund DFO’s activities, his decision to reduce the TAC by 20 000 mt or 21 000 mt to 17 148 mt in 2003 was never declared unlawful by the courts. Consequently, it argues, I must

[223] Finalement, la défenderesse a fait la démonstration que dans les faits, ce n’est pas 4,7081 p. 100 du TPA que les pêcheurs de la zone 18 ont reçu, mais bien 3,37 p. 100 en 2003 (pièce 443), 3,52 p. 100 en 2004 (pièce 498), 3,52 p. 100 en 2005 (pièce 561) et 4,002 p. 100 en 2006 (pièces 581 et 587). Ces pourcentages réduits s’expliquent par le fait que le ministre a choisi l’option 2 mise de l’avant dans la note au ministre du 30 avril 2003 (pièces 440 et 441), soit de retrancher la part attribuée au nouvel accès et aux Premières Nations, avant d’octroyer la part qui reviendrait aux pêcheurs de la nouvelle zone combinée 12, 18, 25 et 26 («*from the top*»). La preuve a également démontré que dans les faits, les pêcheurs de la zone 18 ont continué à pêcher tout près des deux seuls quadrilatères où ils ont traditionnellement fait leurs captures (désormais inclus dans la zone tampon) et qu’ils ne se sont pas aventurés très loin dans la zone 12.

[224] Je conclus donc que le ministre n’a pas commis une faute dans l’exercice d’une charge publique dans la façon avec laquelle il a procédé à l’intégration de la zone 18 aux zones 12, 25 et 26. Le ministre avait le pouvoir de trancher comme il l’a fait et de choisir parmi un certain nombre de formules proposées dans la note décisionnelle de 2003. Sa décision était motivée par des considérations sociales ou économiques et il a agi à l’intérieur des limites de son mandat.

5) Réduction du TPA de 4 000 t.m. en 2003

[225] Il est bien établi que le ministre a la pleine discrétion pour fixer le TPA annuel. Cependant, il ne peut le faire arbitrairement ou réduire le TPA dans le seul but de forcer un groupe de pêcheurs à négocier une entente de projet conjoint ou à participer au financement des activités du MPO. À mon sens, la preuve démontre que c’est ce que le ministre Thibault a fait en 2003. Il a d’ailleurs été suffisamment candide pour ne pas nier cette évidence.

[226] La défenderesse plaide que contrairement aux décisions du ministre d’utiliser la ressource pour financer les activités du MPO, sa décision de réduire le TPA de 20 000 t.m. ou 21 000 t.m. à 17 148 t.m. en 2003 n’a jamais été déclarée illégale par les tribunaux. En

declare it unlawful before establishing misfeasance in public office. With respect, I believe that the question is actually whether the Minister, in so doing, used his discretion in an arbitrary and capricious manner, without regard to the purpose of the statute, or whether he acted in bad faith by using a share of the TAC as a bargaining chip to force the plaintiffs to negotiate. In other words, I do not need to rule on the legality of his decision on an administrative level, but I must determine whether it is a source of liability for the Crown.

[227] Although the defendant tried to justify, in many ways, setting the TAC at 17 148 mt, the fact remains that there is no documentary evidence justifying that decision, which apparently predates the release of the 2003 fishing plan.

[228] As in all years, the process of setting the 2003 TAC began by estimating the commercial biomass based on the results of the trawl survey conducted at the end of the 2002 fishing season. Once that exercise was completed by DFO's Science Division, a "Peer Review" meeting was scheduled, attended by scientists and representatives from DFO and industry. The purpose of that meeting was to question and, if applicable, challenge the findings of the Science Division in order to ensure accuracy of those results, and to come to a common consensus.

[229] The meeting was held from February 11 to 13, 2003. Several findings emerged from the Minutes of the Peer Review meetings (Exhibit 410). First, the participants agreed that an exploitation rate of 62 percent in 2002 was too high. They also noted an increase in pre-recruits, which seemed to indicate an increase in biomass up until 2005. The 2003 biomass was estimated at 41 554 mt +/- 5 942 mt, i.e. an increase compared to the 2002 biomass, which was 36 100 mt. However, although certain factors were very encouraging, other factors argued in favour of a cautionary approach for 2003 and a recommendation was made to set a conservative TAC not exceeding 20 000 mt for Area 12, i.e. an exploitation rate of 48.13 percent.

conséquence, plaide-t-elle, je dois la déclarer illégale avant de conclure à une faute dans l'exercice d'une charge publique. Avec respect, je crois que la question est plutôt de savoir si, ce faisant, le ministre utilisait sa discrétion de façon arbitraire et capricieuse, sans égard à l'objet de la loi, ou s'il a fait preuve de mauvaise foi en utilisant une partie du TPA comme monnaie d'échange pour forcer les demandeurs à négocier. En d'autres termes, je n'ai pas à trancher de la légalité de sa décision sur le plan administratif, mais je dois déterminer si elle est source de responsabilité pour l'État.

[227] Bien que la défenderesse ait tenté de justifier, de diverses façons, la fixation du TPA à 17 148 t.m., il n'en demeure pas moins qu'il n'existe aucune preuve documentaire justifiant cette décision, qui serait antérieure à l'émission du plan de pêche de 2003.

[228] Comme à toutes les années, le processus de fixation du TPA de 2003 a débuté par une estimation de la biomasse commerciale basée sur les résultats du relevé au chalut fait à la fin de la saison de pêche 2002. Une fois cet exercice complété par la division des sciences du MPO, on fixe une rencontre appelée « examen par les pairs », à laquelle participent scientifiques et représentants du MPO et de l'industrie. Cette rencontre a pour but de questionner et, le cas échéant, de défier les résultats de la division des sciences dans le but de s'assurer de l'exactitude de ces résultats et dans le but qu'un consensus se dégage autour d'eux.

[229] Cette rencontre a eu lieu du 11 au 13 février 2003. Plusieurs constats se dégagent du procès-verbal des séances d'examen par les pairs (pièce 410). D'abord, les participants ont convenu qu'un taux d'exploitation de 62 p. 100 en 2002 était trop élevé. Ils ont également constaté une hausse des pré-recrues, ce qui laissait envisager une hausse de la biomasse jusqu'en 2005. On estime la biomasse de 2003 à 41 554 t.m. +/- 5 942 t.m., soit une augmentation par rapport à la biomasse de 2002 qui était de 36 100 t.m. Cependant, bien que certains facteurs fussent très encourageants, d'autres facteurs militaient en faveur d'une approche prudente pour l'année 2003 et une recommandation est faite à l'effet de fixer un TPA conservateur ne dépassant pas 20 000 t.m. pour la zone 12, soit un taux d'exploitation de 48,13 p. 100.

[230] As regards Area 18 (which was not yet amalgamated with Area 12), a 323 percent increase in biomass was noted compared to 2002 and there was also a significant presence of pre-recruits, suggesting a high biomass for the next two or three years.

[231] Once their results were tested among scientists and other stakeholders, DFO's Science Division prepared its "Stock Status Report", which it issued in March 2003 (Exhibit 418). That report essentially mirrored the findings made during the peer review and concluded that it would be [TRANSLATION] "prudent to ensure that the 2003 quota not exceed 20,000 [mt]", for Area 12 alone.

[232] Neither the peer meeting minutes nor the Stock Status Report mentioned the fact that this TAC would only be conservative or prudent if an improved soft-shell crab protocol had been in place for the 2003 fishing season.

[233] The same consensus emerged during the advisory committee meeting held on March 14, 2003. The majority of members were inclined to follow the scientists' recommendation which, in their opinion, is based on an improved soft-shell crab monitoring protocol. DFO asked members whether the same recommendation would be made without this protocol; there was no response based on the summary of that meeting (Exhibit 493.1). It was simply concluded that [TRANSLATION] "without those resources, it would have to be managed differently".

[234] Note that parallel to that exercise, intense negotiations took place between DFO and traditional crabbers regarding a long-term management plan. Although several points were discussed, the Minister was unyielding to the majority of them, particularly regarding permanent access and integration of Area 18. What DFO tried to achieve through those negotiations, with no genuine compromising on his part, was a multiyear joint project agreement for financing DFO's scientific activities, specifically, the improved soft-shell crab protocol and the trawl survey.

[230] En ce qui concerne la zone 18 (qui n'est pas encore amalgamée à la zone 12), on constate une augmentation de la biomasse de 323 p. 100 par rapport à 2002 et également une importante présence de pré-recrues qui laisse présager une biomasse élevée pour les deux ou trois prochaines années.

[231] Une fois ses résultats testés auprès des scientifiques et autres intervenants, la division des sciences du MPO a préparé son rapport de l'état des stocks (« Stock Status Report ») qu'elle a émis en mars 2003 (pièce 418). On y reprend essentiellement les constats faits lors de l'examen par les pairs et on conclut qu'il serait « prudent de faire en sorte que le quota de 2003 ne dépasse pas 20 000 [t.m.] », pour la seule zone 12.

[232] Ni le procès-verbal de la réunion avec les pairs ni le rapport sur l'état des stocks ne fait état du fait que ce TPA ne serait conservateur ou prudent que s'il y avait un protocole de crabe blanc amélioré en place pour la saison de pêche 2003.

[233] Le même consensus se dégage lors de la réunion du comité consultatif tenue le 14 mars 2003. La majorité des membres est d'avis de suivre la recommandation des scientifiques qui, à leur avis, est fonction d'un protocole amélioré de suivi du crabe blanc. Le MPO demande aux membres si la même recommandation serait faite sans ce protocole; aucune réponse n'apparaît du sommaire de cette rencontre (pièce 493.1). On conclut simplement que « sans ces ressources, il faudrait gérer différemment ».

[234] Rappelons que parallèlement à cet exercice, des négociations intenses ont lieu entre le MPO et les crabiers traditionnels relativement à un plan de gestion à long terme. Bien que plusieurs points sont discutés, le ministre se montre intransigeant à l'égard de la majorité d'entre eux, particulièrement à l'égard de l'accès permanent et de l'intégration de la zone 18. Ce que le MPO tente d'obtenir de ces négociations, sans réelle concession de sa part, c'est une entente de projet conjoint pluriannuelle visant le financement des activités scientifiques du MPO, particulièrement le protocole amélioré de crabe blanc et le relevé au chalut.

[235] Even before those negotiations failed, DFO had already considered certain “creative” options in the event that no joint project agreement were reached with traditional crabbers. According to Pat Chamut, these options included an increase in licence fees, setting aside a certain quota (as was done from 2004 to 2006) and securing additional internal financing (testimony of January 28, 2016, pages 185 to 191, and Exhibit 422). Pat Chamut doubted the legality of the second option, while Réal Vienneau and Monique Baker doubted whether the third option was realistic; officials in the Gulf Region were apparently told in 2001: [TRANSLATION] “Do not come back and see us again” (testimony of February 9, 2016, pages 110 and 111).

[236] One thing is certain, that as of March 25, 2003, the date of the last negotiation meeting, DFO officials were aware that there would be no joint project agreement or financing from industry for the 2003 season. They therefore began to prepare the decision note to send to the Minister to issue the 2003 fishing plan. Discussions took place between the Fisheries Management Division and the Science Division. Since the decision to integrate Area 18 into Area 12 was made after the peer review meeting and after the Stock Status Report was prepared, Monique Baker asked Mikio Moriyasu to estimate the biomass and maximum TAC for the amalgamated areas. In an email dated April 14, 2003 (Exhibit 434), Mikio Moriyasu confirmed a biomass of 44 923 mt +/- 16 percent and, applying the same conservative exploitation rate of 48.13 percent recommended by the Science Division and validated by peers, a maximum TAC of 21 621 mt.

[237] For reasons unknown, the decision note dated April 30 to the Minister (Exhibit 440) makes no mention of the maximum conservative TAC of 21 621 mt for combined Areas 12 and 18 (21 437 mt if we deduct the buffer zone), but only mentions the TAC of 20 000 mt recommended by scientists for Area 12 alone. Without any other explanation, the decision note recommends applying the average exploitation rate for the years 1991 to 2001, i.e. 38.5 percent to the combined biomass (44 540 mt if we deduct the buffer zone) and to set the TAC at 17 148 mt.

[235] Avant même l’échec de ces négociations, le MPO envisageait déjà certaines options « créatives » à défaut d’une entente de projet conjoint avec les crabiers traditionnels. Selon Pat Chamut, ces options incluaient une augmentation des frais de permis, la mise de côté d’un certain quota (comme cela a été fait de 2004 à 2006) et l’obtention d’un financement additionnel à l’interne (témoignage du 28 janvier 2016, pages 185 à 191 et pièce 422). Pat Chamut doutait de la légalité de la seconde option alors que Réal Vienneau et Monique Baker doutaient du réalisme de la troisième option; les fonctionnaires de la région du golfe se seraient fait dire en 2001 : « Venez pas nous voir de nouveau » (témoignage du 9 février 2016, pages 110 et 111).

[236] Chose certaine à compter du 25 mars 2003, date de la dernière réunion de négociation, les fonctionnaires du MPO savent qu’il n’y aura pas d’entente de projet conjoint et de financement de l’industrie pour la saison 2003. Ils commencent donc la préparation de la note décisionnelle à transmettre au ministre en vue de l’émission du plan de pêche 2003. Des discussions ont lieu entre la division de gestion de la pêche et la division des sciences. Comme la décision d’intégrer la zone 18 à la zone 12 a été prise après la rencontre d’examen par les pairs et après la rédaction du rapport sur l’état des stocks, Monique Baker demande à Mikio Moriyasu d’estimer la biomasse et le TPA maximum pour les zones amalgamées. Dans un courriel du 14 avril 2003 (pièce 434), Mikio Moriyasu confirme une biomasse de 44 923 t.m. +/- 16 p. 100 et, en appliquant le même taux d’exploitation conservateur de 48,13 p. 100 recommandé par la division des sciences et validé par les pairs, un TPA maximum de 21 621 t.m.

[237] Pour une raison inexplicée, la note décisionnelle du 30 avril au ministre (pièce 440) ne fait aucunement état de ce TPA conservateur maximum de 21 621 t.m. pour les zones 12 et 18 combinées (21 437 t.m. si l’on retranche la zone tampon), mais ne parle que du TPA de 20 000 t.m. recommandé par les scientifiques pour la seule zone 12. Sans qu’il n’y ait plus d’explication, la note décisionnelle recommande d’appliquer le taux d’exploitation moyen des années 1991 à 2001, soit 38,5 p. 100 à la biomasse combinée (44 540 t.m. si on retranche la zone tampon) et de fixer le TPA à 17 148 t.m.

[238] In so doing, DFO set a TAC of 4 289 mt (21 437 minus 17 148) less than the maximum TAC recommended and validated by scientists, and around which a broad consensus developed as part of the TAC-setting process.

[239] The 38.5 percent exploitation rate is not explained by any document prior to the decision note, and when questioned previously about this matter, in the presence of Monique Baker, Jim Jones said he had no idea where it came from. Counsel for the defendant first objected to an engagement request based on relevance, but he eventually agreed to have his client verify who suggested that exploitation rate and whether the suggestion was based on a Science Advisory Report (SAR). However, in a letter from counsel for the defendant dated June 28, 2011 (Exhibit 683), he replied that [TRANSLATION] “following our research and in spite of our efforts, we were unable to find that information”.

[240] It is important to understand that the 4 289 mt reduction in TAC in 2003 was highly significant in the context of which the Minister had decided, for his first year at the helm of DFO, to settle in one fell swoop a certain number of recurring problems that had persisted in the crab fishery and to adopt measures he knew were very unpopular among traditional crabbers. The Minister also knew that these measures that he was preparing to adopt were all going to have a negative impact on traditional crabbers. The Minister knew that removing an additional 4 289 mt under the circumstances would have a direct impact on traditional crabbers and he wanted that impact to be sufficient for him to use as a bargaining tool to force traditional crabbers to enter into a joint project agreement and to agree to contribute up to \$1.7 million to fund DFO’s activities.

[241] The reactions were immediate. The fishing plan was distributed on Friday, May 2, and violent protests erupted during the weekend that followed.

[242] As of Monday, May 5, the Minister made several media releases during which he repeated that the traditional crabbers had known for some time that they would receive an additional 4 000 mt if they agreed to

[238] Ce faisant, le MPO fixe un TPA de 4 289 t.m. (21 437 moins 17 148) de moins que le TPA maximum recommandé et validé par les scientifiques et autour duquel un large consensus s’est développé dans le cadre du processus de fixation du TPA.

[239] Ce taux d’exploitation à 38,5 p. 100 n’est expliqué par aucun document antérieur à la note décisionnelle et lorsqu’interrogé au préalable à ce sujet, en présence de Monique Baker, Jim Jones dit ignorer d’où il vient. Le procureur de la défenderesse s’est d’abord objecté à une demande d’engagement sur la base de la pertinence, mais il a finalement accepté que sa cliente vérifie qui a suggéré ce taux d’exploitation et si cette suggestion était fondée sur un avis scientifique. Or, dans une lettre du procureur de la défenderesse en date du 28 juin 2011 (pièce 683), il répond que « suite à nos recherches et malgré nos efforts, nous n’avons pas réussi à trouver cette information ».

[240] Il faut comprendre que cette réduction de 4 289 t.m. du TPA en 2003 était un peu plus significative dans le contexte où le ministre avait décidé, pour sa première année à la tête du MPO, de régler d’un coup un certain nombre de problèmes récurrents qui persistaient dans la pêche au crabe et d’adopter des mesures qu’il savait très impopulaires au sein des crabiers traditionnels. Le ministre savait également que ces mesures qu’il s’apprêtait à adopter allaient toutes avoir un impact négatif sur les crabiers traditionnels. Le ministre savait que le retrait de 4 289 t.m. additionnelles, dans les circonstances, aurait un impact direct sur les crabiers traditionnels et il souhaitait que cet impact soit suffisant pour lui servir d’outil de négociation pour forcer les crabiers traditionnels à conclure une entente de projet conjoint et à accepter de contribuer à hauteur de 1.7 million de dollars au financement des activités du MPO.

[241] Les réactions ont d’ailleurs été immédiates. Le plan de pêche a été communiqué le vendredi 2 mai et des manifestations avec saccage ont éclaté durant la fin de semaine qui a suivi.

[242] À compter du lundi 5 mai, le ministre fait plusieurs sorties médiatiques au cours desquelles il répète que les crabiers traditionnels savent depuis un certain temps qu’il y a un 4 000 t.m. de plus pour eux s’ils

enter into a joint project agreement with DFO (Exhibits 445, 446 and 449).

[243] But the storm did not seem to be letting up. The journalists were unrelenting and wanted an explanation for the reduction in TAC. It was not until May 8, 2003, that Mikio Moriyasu responded to Monique Baker's request to justify the 38.5 percent exploitation rate as a conservative approach and to justify the 3 000 to 4 000 mt reduction through the proposed mortality rate of soft-shell crab. Mikio Moriyasu offered the following response (Exhibit 460):

[TRANSLATION] The quota level of 17,143 t instead of 20,000 t suggested in the stock status document is justifiable, assuming that the ability to protect the soft-shell crab is considerably reduced (without a co-management agreement). A conservative approach that we took during the last decade, i.e. 38.5%, corresponds to 17,000 t. In his scientific document, Marcel Hébert wrote that soft-shell crab mortality through handling with 100% death rates, after discards during the 2002 fishing season were allegedly approximately 1,600 t. This was with a full protocol. It is therefore not too unreasonable to conceive that the loss would be twice as high, i.e. about 3,200 t. The two approaches—the first is more scientific than the last—reach the same conclusion. For this reason, I am comfortable supporting both scenarios. Perhaps you should use both explanatory methods at once?

[244] With respect, it seems quite clear that an attempt was made to provide an explanation in hindsight to a decision made without justification. Not only is the tone of that note not very convincing, but the explanations provided are not very scientific. No one explained why it was necessary to change from an exploitation rate of 62 percent in 2002 (year voluntarily excluded from calculating the mean), to an exploitation rate of 38.5 percent in 2003, while everyone had actually agreed on an exploitation rate of 48.13 percent.

[245] Moreover, we understand M. Moriyasu's hesitation around a 100 percent mortality rate to explain a difference of 3 000 to 4 000 mt. He admitted on cross-examination that the DFO scientists used the results of a study identifying that the mortality rate of white crab discarded at sea was actually 14.3 percent (Exhibits 647

acceptent de conclure une entente de projet conjoint avec le MPO (pièces 445, 446 et 449).

[243] Mais la tempête ne semble pas se calmer. Les journalistes sont insistants et veulent une explication sur la réduction du TPA. Ce n'est que le 8 mai 2003 que Mikio Moriyasu répond à la demande de Monique Baker de justifier le 38,5 p. 100 de taux d'exploitation comme une approche conservatrice et de justifier la réduction de 3 000 à 4 000 t.m. par le taux de mortalité envisagé du crabe à carapace molle. Voici la réponse offerte par M. Moriyasu (pièce 460) :

Le niveau de quota 17 143 t au lieu de 20 000 t suggéré dans le document de statut de stock est justifiable en assumant que la capacité de protéger le crabe mou est considérablement réduite (sans entente de co-gestion). Une approche conservatrice que nous avons pris durant la dernière décennie soit 38.5% correspond au niveau de 17,000 t. Marcel Hébert a écrit dans son document scientifique que la mortalité du crabe mou par manipulation avec taux de décès de 100% après avoir rejeté durant la pêche de 2002 aurait été d'environ 1,600 t. Ceci est avec un plein protocole. Il n'est donc pas trop irraisonnable de penser que la perte serait de deux fois plus soit environ 3,200 t. Les deux approches la première est plus scientifique que la dernière arrivent à la même conclusion. C'est la raison pour laquelle je suis confortable de soutenir les deux scénarios. Peut-être vous devez utiliser les deux façons d'explications à la fois?

[244] Avec respect, il semble assez évident que l'on tente de fournir une explication après coup à une décision prise sans justification. Non seulement le ton de cette note n'est-il pas très convaincant, mais les explications fournies ne sont pas très scientifiques. Personne n'explique pourquoi il était nécessaire de passer d'un taux d'exploitation de 62 p. 100 en 2002 (année volontairement exclue du calcul de la moyenne), à un taux d'exploitation de 38,5 p. 100 en 2003, alors que tous s'entendaient plutôt sur un taux d'exploitation de 48,13 p. 100.

[245] Par ailleurs, on comprend l'hésitation de M. Moriyasu à l'égard d'un taux de mortalité de 100 p. 100 pour expliquer un écart de 3 000 à 4 000 t.m. Il a reconnu en contre-interrogatoire que les scientifiques du MPO utilisent les résultats d'une étude prévoyant que le taux de mortalité du crabe blanc rejeté en mer est

at point 3.2; 648 at point 3.2; and 649 at point 2.2, and testimony dated February 24, 2016, page 145).

[246] A few days later, at the request of Nathalie Girouard, Associate Advisor, Atlantic Resource Management, Mikio Moriyasu also came back to the position adopted before the fishing plan was issued and confirmed that he felt that a hypothetical TAC of 21 437 mt for combined Areas 12 and 18 (with a buffer zone) was reasonable (Exhibit 471).

[247] The defendant argues that the 4 289 mt reduction in TAC was justified by the lack of a joint project agreement for 2003.

[248] It is not disputed that the lack of a trawl survey, which was done after the 2003 fishing season, had no impact on setting the 2003 TAC, but it may have influenced the TAC in subsequent years (see specifically Exhibit 682, page 2654). At any rate, the evidence shows that at the end of the 2003 season, DFO used 50 mt of snow crab as well as the unfished TAC to prepare a call for tenders to issue a scientific licence. Therefore, the lack of a trawl survey cannot justify any TAC reduction in 2003 by the Minister.

[249] As regards the fact that there was allegedly no improved snow crab protocol, the evidence shows that all of DFO's activities were funded by industry during the following years, following DFO's calls for tenders. As already indicated, there seems to be no rational link between the allotted tonnage and the financing amount sought. In 2004, RPPIM obtained a quota of 400 mt in consideration of \$1.5 million in financing; in 2005, AGFA obtained a quota of 480 mt in consideration of \$1.9 million in financing, whereas in 2006, it obtained a quota of 1000 mt in consideration of \$1.5 million in financing. In any case, everyone agreed that the value of the tonnage thus allotted is far higher than the financing amount, hence the incentive to participate in the call for tenders.

plutôt de 14,3 p. 100 (pièces 647 au point 3.2, 648 au point 3.2 et 649 au point 2.2, et témoignage 24 février 2016, page 145).

[246] Quelques jours plus tard, à la demande de Nathalie Girouard, conseillère associée, gestion des ressources de l'Atlantique, Mikio Moriyasu revient d'ailleurs à la position adoptée avant l'émission du plan de pêche et confirme qu'il estime qu'un TPA hypothétique de 21 437 t.m. pour les zones 12 et 18 combinées (avec une zone tampon) était raisonnable (pièce 471).

[247] La défenderesse plaide que cette réduction de 4 289 t.m. du TPA était justifiée par l'absence d'une entente de projet conjoint pour l'année 2003.

[248] Il n'est pas contesté que l'absence d'un relevé au chalut, qui serait fait après la saison de pêche 2003, n'a aucune incidence sur la fixation du TPA de 2003 mais que cela pourrait influencer le TPA des années subséquentes (voir notamment la pièce 682, page 2654). De toute façon, la preuve démontre qu'à la fin de la saison 2003, le MPO a utilisé 50 t.m. de crabe des neiges à même le TPA non pêché pour faire un appel de propositions pour l'émission d'un permis scientifique. L'absence d'un relevé au chalut ne peut donc pas justifier une quelconque réduction du TPA de 2003 par le ministre.

[249] En ce qui concerne le fait qu'il n'y aurait pas de protocole de crabe blanc amélioré, la preuve démontre que l'ensemble des activités du MPO ont été financées par l'industrie au cours des années suivantes, suite aux appels de propositions du MPO. Tel qu'indiqué préalablement, il ne semble pas y avoir de lien rationnel entre le tonnage alloué et le montant du financement recherché. En 2004, le RPPIM a obtenu un contingent de 400 t.m. en contrepartie d'un financement de 1.5 million de dollars; en 2005, l'APPFA a obtenu un contingent de 480 t.m. en contrepartie d'un financement de 1.9 million de dollars, alors qu'en 2006 elle a obtenu un contingent de 1 000 t.m. en contrepartie d'un financement de 1.5 million de dollars. À tout événement, il est convenu par tous que la valeur du tonnage ainsi allouée est de beaucoup supérieure au montant du financement, d'où l'incitatif à participer à l'appel de propositions.

[250] That exercise is only necessary to demonstrate that, although the Minister was right to reduce the TAC to take into account the lack of an improved soft-shell crab protocol, which the evidenced failed to show, that reduction should have apparently been much smaller. I have no evidence of the precise costs associated with the improved soft-shell crab protocol, but they are not that significant and, alone, would certainly not justify reducing a conservative TAC validated by scientists. The Minister could have done what he did for the 2003 trawl survey and for all scientific activities during subsequent years. He chose not to do so in his fishing plan.

[251] Lastly, there is nothing in the evidence regarding steps that DFO could have taken to find an alternate financing method for the improved soft-shell crab protocol for 2003.

[252] The reduction without justification, these attempts to find an explanation *ex post facto*, and the Minister's reaction regarding questions he was asked by journalists after the 2003 fishing plan was released have satisfied me that the only reason the Minister reduced the TAC by 4 289 mt in 2003 was to force traditional crabbers to resume negotiations that could lead to a joint project agreement. I am of the opinion that, in so doing, the Minister acted in bad faith, particularly in the context of all of the changes he chose to make to DFO policies that same year. He exercised his discretion by relying on considerations that are irrelevant, capricious or foreign to the purpose of the statute.

[253] I therefore conclude that the Minister committed a Category A tort, which caused the plaintiffs harm compensable in law, namely the missing 4 289 mt share that the 2003 fishing plan allotted them, based on their respective IQ.

(6) Release signed in 2006

[254] Given that I found that the integration of First Nations into the commercial snow crab fishery did not result in expropriation of the plaintiffs' IQs, and that it did not constitute an unjust enrichment of DFO, I do not

[250] Cet exercice n'est nécessaire que pour démontrer que même si le ministre avait eu raison de réduire le TPA afin de tenir compte de l'absence d'un protocole de crabe blanc amélioré, ce qui n'a pas été démontré par la preuve, cette réduction aurait dû être de bien moindre importance. Je n'ai pas la preuve des coûts exacts associés au protocole de crabe blanc amélioré, mais ils ne sont pas si importants et ne justifieraient certainement pas, à eux seuls, de réduire un TPA conservateur et validé par les scientifiques. Le ministre aurait pu faire ce qu'il a fait pour le relevé au chalut de 2003 et ce qu'il a fait pour l'ensemble des activités scientifiques au cours des années subséquentes. Il a choisi de ne pas le faire dans son plan de pêche.

[251] Finalement, la preuve est silencieuse quant aux démarches que le MPO aurait pu faire afin de trouver un mode alternatif de financement du protocole de crabe blanc amélioré pour l'année 2003.

[252] Cette réduction sans justification, ces tentatives de trouver une explication *ex post facto* et la réaction du ministre face aux questions que lui ont posées les journalistes après l'émission du plan de pêche 2003 me convainquent que la seule raison pour laquelle le ministre a réduit le TPA de 4 289 t.m. en 2003, était pour forcer les crabiers traditionnels à reprendre les négociations devant mener à une entente de projet conjoint. Je suis d'avis que ce faisant, le ministre agissait de mauvaise foi, particulièrement dans le contexte de l'ensemble des changements qu'il a choisi d'apporter aux politiques du MPO cette même année. Sa discrétion a été exercée en se fondant sur des considérations non pertinentes, capricieuses et étrangères à l'objet de la loi.

[253] J'en conclus que le ministre a commis un délit de catégorie A, lequel a causé aux demandeurs des dommages compensables en droit, soit la quote-part du 4 289 t.m. manquant que le plan de pêche de 2003 leur allouait, en fonction de leur QI respectif.

6) La quittance signée en 2006

[254] Puisque je conclus que l'intégration des Premières Nations à la pêche commerciale au crabe des neiges n'a pas résulté en une expropriation des QI des demandeurs et qu'elle ne constitue pas un enrichissement

need to rule on the releases signed by the plaintiffs in 2006.

[255] I will simply say that I share the plaintiffs' opinion to the effect that these releases apply only to the future. Note that DFO assessed that \$37.4 million was needed to acquire the share of TAC from traditional fishers that it was missing to fulfill the agreements to integrate the First Nations into the crab fishery. DFO used the \$37.4 million amount, distributed provincially, prorated for each fisher's IQ. The release was integrated into the financial aid agreement signed by the plaintiffs (see, for example, Exhibit 606). This was clearly a buyback of part of each fisher's IQ, and the fishers were giving up this part in future.

[256] Had I concluded that integration of the First Nations into the crab fishery gave rise to an expropriation claim or unjust enrichment, which is not the case, then the release signed by the plaintiffs would not defeat those claims.

F. Conclusion

[257] For the reasons set out herein, I am of the opinion to allow the plaintiffs' action in part and to state that DFO committed the tort of misfeasance in public office, for which the defendant is liable, by reducing the TAC from 21 437 mt to 17 148 mt in 2003, thereby causing injury to the plaintiffs for which they are entitled to compensation. The other causes of action, as well as the action based on misfeasance in public office with respect to the other misfeasance alleged by the plaintiffs, are dismissed.

[258] At the parties' suggestion, they have 30 days from the date hereof to agree on the costs to be awarded regarding the first component of the hearing or, failing consensus, to serve and file to the Registry of the Court their written submissions, not exceeding 10 pages, and addressing the criteria set out in subsection 400(3) of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106.

sans cause du MPO, il n'est pas nécessaire pour moi de me prononcer sur les quittances signées en 2006 par les demandeurs.

[255] Je me contenterai de dire que je partage l'avis des demandeurs à l'effet que ces quittances ne valent que pour l'avenir. Rappelons que le MPO a évalué qu'une somme de 37,4 millions de dollars était nécessaire pour acquérir des pêcheurs traditionnels la part du TPA qui lui manquait pour satisfaire les ententes visant à intégrer les Premières Nations à la pêche au crabe. Le MPO a utilisé la somme de 37,4 millions de dollars, répartie sur une base provinciale, au prorata du QI de chaque pêcheur. La quittance est intégrée dans l'entente d'aide financière signée par les demandeurs (voir par exemple la pièce 606). Il s'agit clairement du rachat d'une partie du QI de chaque pêcheur qui y renonce pour l'avenir.

[256] Si j'avais conclu que l'intégration des Premières Nations dans la pêche au crabe donnait ouverture à une réclamation en expropriation ou en enrichissement sans cause, ce qui n'est pas le cas, la quittance signée par les demandeurs ne ferait donc pas échec à ces réclamations.

F. Conclusion

[257] Pour les motifs exposés aux présentes, je suis d'avis d'accueillir partiellement l'action des demandeurs et de déclarer que le MPO a commis une faute dans l'exercice d'une charge publique, pour laquelle la défenderesse est responsable, en réduisant de 21 437 t.m. à 17 148 t.m. le TPA de 2003, causant ainsi aux demandeurs un préjudice pour lequel ils sont en droit d'être indemnisés. Les autres causes d'action, ainsi que l'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique à l'égard des autres fautes alléguées par les demandeurs, sont rejetées.

[258] À la suggestion des parties, celles-ci disposent d'un délai de 30 jours des présentes pour s'entendre sur les dépens à accorder à l'égard de ce premier volet de l'audition ou, à défaut, pour signifier et produire au greffe de la Cour leurs représentations écrites ne dépassant pas 10 pages et traitant des critères énoncés au paragraphe 400(3) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106.

JUDGMENT

FOR THESE REASONS, the Court:

1. Allows in part the plaintiffs' action;
2. Declares that the Minister of Fisheries and Oceans and the Department of Fisheries and Oceans officials committed the tort of misfeasance in public office, for which the defendant is liable, by reducing the TAC from 21 437 mt to 17 148 mt in 2003, thereby causing injury to the plaintiffs for which they are entitled to compensation;
3. Dismisses the other causes of action, as well as the action based on misfeasance in public office with respect to the other torts alleged by the plaintiffs;
4. If the parties are unable to agree on the costs, they must serve and file, within 30 days from the date hereof, their written submissions in this regard, which are not to exceed 10 pages and must address the criteria set out in subsection 400(3) of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106.

JUGEMENT

POUR CES MOTIFS, la Cour :

1. Accueille en partie l'action des demandeurs;
2. Déclare que le ministre des Pêches et Océans et les fonctionnaires du ministère des Pêches et Océans ont commis une faute dans l'exercice d'une charge publique, pour laquelle la défenderesse est responsable, en réduisant de 21 437 t.m. à 17 148 t.m. le TPA de 2003, causant ainsi aux demandeurs un préjudice pour lequel ils sont en droit d'être indemnisés;
3. Rejette les autres causes d'action, ainsi que l'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique à l'égard des autres fautes alléguées par les demandeurs;
4. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur les dépens, elles devront signifier et déposer, dans les 30 jours des présentes, leurs représentations écrites à cet égard, lesquelles ne doivent pas dépasser 10 pages et doivent traiter des critères énoncés au paragraphe 400(3) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106.