

A-421-16  
2018 FCA 115

A-421-16  
2018 CAF 115

Roland Anglehart Jr. (Les pêcheries Junior inc.), Héliodore Aucoin (Pêcheries H.J.E.S inc. et 9029-9413 Québec inc.), Albert Benoît (Les pêcheries Mack Itée), Robert Boucher (Les entreprises Boucher Itée), Élide Bulger (Les pêcheries Turmel B. Itée), 100186 PEI Inc., O.M.D.M. Fisheries Ltd, Jean-Gilles Chiasson (P.H. Lamis Itée), Ludger Chiasson (Pêcheries Mario C. Itée), Martin M. Chiasson (Pêcheries Jacques Marc Itée), Rémi Chiasson (Le chalutier C.R.R. Itée), 2973-0819 Québec inc., 2973-1288 Québec inc., 3087-5199 Québec inc. (Pêcheries Douglas Mcinnis inc.), Robert Collin (3181308 Canada inc.), Roméo G. Cormier (Les pêcheries Ricky-Timmy #1 Itée), Marc Couture (Pêcheries Marc Couture inc.), Les crustacés de Gaspé Itée, Lino Desbois (9137-5998 Québec inc.), Randy Deveau (R & R Deveau Fisheries Ltd.), Carol Duguay (Navigation Dunamis inc.), Charles-Aimé Duguay (9005-3711 Québec inc.), Denis Duguay (Pêcheries Denis Duguay inc.), Donald Duguay (Gestion Donald Duguay Itée (anciennement Pêcheries Thomas Duguay Itée)), Marius Duguay (Le Jusmulac Itée), Edgar Ferron (Pêcheries L.E.F. Itée), Livain Foulem (Pêcheries Lady Céline inc.), Kenneth Gaudet (Cat IV Fisheries Ltd.), Claude Gionest (Pêcheries Claude Gionest inc.), Jocelyn Gionet (Pêcheries Allain G. Itée), Simon J. Gionet (Pêcheries Carlo G. Itée), Aurèle Godin (Pêcheries Lady Godin Itée), Valois Goupil (Les pêcheries Valois Itée), Aurélien Haché (Pêcheries Aurélien Haché Itée), Donald R. Haché (Pêcheries Lady Claudine Itée), Gaëtan Haché (Pêcheries Gaëtan H. Itée), Guy Haché (Pêcheries Aurèle Guy inc.), Jacques E. Haché (050469 N.B. Itée), Jason-Sylvain Haché (Pêcheries Jason Itée), René Haché (Pêcheries Serge René Itée), Rhéal Haché (R.M.L. pêche Itée), Robert F. Haché (Pêcheries M.J.S. Itée), Alban Hautcoeur (Pêcheries Alban Hautcoeur inc. et 3181324 Canada inc.), Fernand Hautcoeur (Pêcheries Fernand Hautcoeur inc.), Jean-Claude Hautcoeur (Pêcheries Jean-Claude Hautcoeur inc.), Jean-Pierre Huard (Pêcheries Jean-Pierre Huard inc.), Martial Leblanc, Réjean Leblanc (Pêcheries M.R.G. Leblanc inc.), Christian

Roland Anglehart Jr. (Les pêcheries Junior inc.), Héliodore Aucoin (Pêcheries H.J.E.S inc. et 9029-9413 Québec inc.), Albert Benoît (Les pêcheries Mack Itée), Robert Boucher (Les entreprises Boucher Itée), Élide Bulger (Les pêcheries Turmel B. Itée), 100186 PEI Inc., O.M.D.M. Fisheries Ltd, Jean-Gilles Chiasson (P.H. Lamis Itée), Ludger Chiasson (Pêcheries Mario C. Itée), Martin M. Chiasson (Pêcheries Jacques Marc Itée), Rémi Chiasson (Le chalutier C.R.R. Itée), 2973-0819 Québec inc., 2973-1288 Québec inc., 3087-5199 Québec inc. (Pêcheries Douglas Mcinnis inc.), Robert Collin (3181308 Canada inc.), Roméo G. Cormier (Les pêcheries Ricky-Timmy #1 Itée), Marc Couture (Pêcheries Marc Couture inc.), Les crustacés de Gaspé Itée, Lino Desbois (9137-5998 Québec inc.), Randy Deveau (R & R Deveau Fisheries Ltd.), Carol Duguay (Navigation Dunamis inc.), Charles-Aimé Duguay (9005-3711 Québec inc.), Denis Duguay (Pêcheries Denis Duguay inc.), Donald Duguay (Gestion Donald Duguay Itée (anciennement Pêcheries Thomas Duguay Itée)), Marius Duguay (Le Jusmulac Itée), Edgar Ferron (Pêcheries L.E.F. Itée), Livain Foulem (Pêcheries Lady Céline inc.), Kenneth Gaudet (Cat IV Fisheries Ltd.), Claude Gionest (Pêcheries Claude Gionest inc.), Jocelyn Gionet (Pêcheries Allain G. Itée), Simon J. Gionet (Pêcheries Carlo G. Itée), Aurèle Godin (Pêcheries Lady Godin Itée), Valois Goupil (Les pêcheries Valois Itée), Aurélien Haché (Pêcheries Aurélien Haché Itée), Donald R. Haché (Pêcheries Lady Claudine Itée), Gaëtan Haché (Pêcheries Gaëtan H. Itée), Guy Haché (Pêcheries Aurèle Guy inc.), Jacques E. Haché (050469 N.B. Itée), Jason-Sylvain Haché (Pêcheries Jason Itée), René Haché (Pêcheries Serge René Itée), Rhéal Haché (R.M.L. Pêche Itée), Robert F. Haché (Pêcheries M.J.S. Itée), Alban Hautcoeur (Pêcheries Alban Hautcoeur inc. et 3181324 Canada inc.), Fernand Hautcoeur (Pêcheries Fernand Hautcoeur inc.), Jean-Claude Hautcoeur (Pêcheries Jean-Claude Hautcoeur inc.), Jean-Pierre Huard (Pêcheries Jean-Pierre Huard inc.), Martial Leblanc, Réjean Leblanc (Pêcheries M.R.G. Leblanc inc.), Christian

Lelièvre (3181383 Canada inc. et Pêcheries Rudy L. inc.), Elphège Lelièvre (Gestion Elphège Lelièvre inc. et Pêcheries Elphège Lelièvre inc.), Jean-Élie Lelièvre (Pêcheries J.E. Lelièvre inc.), Jules Lelièvre (Pêcheries Jules Lelièvre inc.), Dassise Mallet (Investissements Dassise Mallet inc.), Delphis Mallet (Les pêcheries Delma Itée), Succession of Francis Mallet (Pêcheries M. E. Itée), Kevin Mallet (Pêcheries Kevin M. Itée), Rhéal Mallet (Pêcheries K.L.M. inc.), Jean-Marc Marcoux (Les pêcheries J.M. Marcoux inc.), André Mazerolle (André M. Itée), Eddy Mazerolle (Eddy M. Itée), Alphé Noël (Pêcheries Nicole-Rémi Itée), Gilles A. Noël (Pêcheries Emi-Louis V. Itée), Lévis Noël (Pêcheries Lévi Noël Itée), Martin Noël (Le roitelet Itée et Martin N. Itée), Nicolas Noël (Julie Patrick Itée), Onésime Noël (Pêcheries Rejean N. Itée), Raymond Noël (Chalutier Régine Diane Itée), Francis Parisé (Pêcheries Francis Parisé inc.), Domitien Paulin (Pêcheries Paulin Itée), Sylvain Paulin (Les entreprises Harry Frye Itée), Pêcheries Denise Quinn Syvrais inc. (3181235 Canada inc.), Pêcheries François inc., Pêcheries Jean-Yan II inc., Pêcheries Jimmy L. Itée, Pêcheries J.V.L. Itée, Les pêcheries Serge-Luc inc., Roger Pinel (Pêcheries Roger Pinel inc.), Claude Poirier (Pêcheries FACEP inc.), Henri-Fred Poirier (H.F. Poirier inc. et Les investissements H.F. Poirier inc.), Produits Belle Baie Itée, André Robichaud (Pêcheries Philippe-Pierre Itée), Adrien Roussel (Pêcheries A.A.R. Itée), Jean-Camille Roussel (Les pêcheries D.C.R. Itée), Mathias Roussel (Pêcheries B.M.R. Itée), Steven Roussy (Pêcheries Roland Roussy inc.), Mario Savoie (Pêcheries Maxine Itée), Succession of Alain Gionet (Pêcheries Roger L. Itée), Succession of Bernard Arseneault, Succession Jean-Pierre Robichaud (Pêcheries Alma Robichaud Itée), Succession of Lucien Chiasson, Jean-Marc Sweeney (Pêcheries J.M. Sweeney inc.), Michel Turbide, Rhéal Turbide (3181243 Canada inc.), Donat Vienneau (Les pêcheries M.B. Itée), Fernand Vienneau (Les pêcheries F.L.G. Itée), Livain Vienneau (Pêcheries Ghyslain V. inc. et Pêcheries Ghyslain V. Itée), Rhéal Vienneau (Pêcheries L.G. Itée) (*Appellants*)

Lelièvre (3181383 Canada inc. et Pêcheries Rudy L. inc.), Elphège Lelièvre (Gestion Elphège Lelièvre inc. et Pêcheries Elphège Lelièvre inc.), Jean-Élie Lelièvre (Pêcheries J.E. Lelièvre inc.), Jules Lelièvre (Pêcheries Jules Lelièvre inc.), Dassise Mallet (Investissements Dassise Mallet inc.), Delphis Mallet (Les pêcheries Delma Itée), Succession de Francis Mallet (Pêcheries M. E. Itée), Kevin Mallet (Pêcheries Kevin M. Itée), Rhéal Mallet (Pêcheries K.L.M. inc.), Jean-Marc Marcoux (Les pêcheries J.M. Marcoux inc.), André Mazerolle (André M. Itée), Eddy Mazerolle (Eddy M. Itée), Alphé Noël (Pêcheries Nicole-Rémi Itée), Gilles A. Noël (Pêcheries Emi-Louis V. Itée), Lévis Noël (Pêcheries Lévi Noël Itée), Martin Noël (Le roitelet Itée et Martin N. Itée), Nicolas Noël (Julie Patrick Itée), Onésime Noël (Pêcheries Rejean N. Itée), Raymond Noël (Chalutier Régine Diane Itée), Francis Parisé (Pêcheries Francis Parisé inc.), Domitien Paulin (Pêcheries Paulin Itée), Sylvain Paulin (Les entreprises Harry Frye Itée), Pêcheries Denise Quinn Syvrais inc. (3181235 Canada inc.), Pêcheries François inc., Pêcheries Jean-Yan II inc., Pêcheries Jimmy L. Itée, Pêcheries J.V.L. Itée, Les pêcheries Serge-Luc inc., Roger Pinel (Pêcheries Roger Pinel inc.), Claude Poirier (Pêcheries FACEP inc.), Henri-Fred Poirier (H.F. Poirier inc. et Les investissements H.F. Poirier inc.), Produits Belle Baie Itée, André Robichaud (Pêcheries Philippe-Pierre Itée), Adrien Roussel (Pêcheries A.A.R. Itée), Jean-Camille Roussel (Les pêcheries D.C.R. Itée), Mathias Roussel (Pêcheries B.M.R. Itée), Steven Roussy (Pêcheries Roland Roussy inc.), Mario Savoie (Pêcheries Maxine Itée), Succession Alain Gionet (Pêcheries Roger L. Itée), Succession de Bernard Arseneault, Succession Jean-Pierre Robichaud (Pêcheries Alma Robichaud Itée), Succession de Lucien Chiasson, Jean-Marc Sweeney (Pêcheries J.M. Sweeney inc.), Michel Turbide, Rhéal Turbide (3181243 Canada inc.), Donat Vienneau (Les pêcheries M.B. Itée), Fernand Vienneau (Les pêcheries F.L.G. Itée), Livain Vienneau (Pêcheries Ghyslain V. inc. et Pêcheries Ghyslain V. Itée), Rhéal Vienneau (Pêcheries L.G. Itée) (*appelants*)

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

INDEXED AS: *ANGLEHART v. CANADA*

Federal Court of Appeal, Pelletier, Boivin and de Montigny J.J.A.—Fredericton, February 28, March 1 and 2; Ottawa June 13, 2018.

*Fisheries — Appeal, cross-appeal from Federal Court decision allowing in part appellants' action against Crown in connection with alleged acts or omissions by Minister of Fisheries and Oceans (Minister), Department of Fisheries and Oceans (DFO) officials — Appellants crab fishers in southern Gulf of St. Lawrence wherein DFO establishing annual Total Allowable Catch (TAC), individual quota (IQ) regime — Following Supreme Court of Canada's decision in R. v. Marshall, DFO buying back fishing licences to integrate Aboriginal Peoples into commercial fisheries — DFO removing IQs from crab fishers, giving them to Aboriginal people — Minister also announcing rationalization plan, DFO awarding snow crab allocations to third parties to fund its activities — Appellants alleging those decisions giving rise to expropriation, unjust enrichment, misfeasance in public office — Whether Federal Court erring in dismissing appellants' cause of action for expropriation, in dismissing in part cause of action for misfeasance in public office, in dismissing cause of action for unjust enrichment, in allowing in part cause of action for misfeasance in public office concerning to Minister's decision to reduce TAC in 2003 — Federal Court not erring in rejecting appellants argument with regard to expropriation — Conducting careful legal analysis of decisions raised by appellants — Conclusions in Saulnier v. Royal Bank of Canada, Canada v. Haché falling within specific, limited legislative context — Supreme Court's ruling not expanding nature of licence holder's interest as defined in Fisheries Act beyond particular statutory context before court — Saulnier, Haché, distinct from present case, not applicable — Principle in Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd., that an act should not be interpreted as removing individual's property without compensation also could not be applied in vacuum, had to be addressed by taking into consideration Fisheries Act, discretion that Act grants to Minister wherever exclusive right of fishing not already existing by law — Statutory, regulatory framework for issuing fishing licences pursuant to Fisheries Act posing obstacle to appellants' claims founded on expropriation — IQs not granting property rights or real interest — Notion of quota in context of Fisheries Act inconsistent with idea of vested right — Minister required to make strategic decisions impacting competing commercial interests — Federal Court also not erring in dismissing in part cause of action for misfeasance in public office, in dismissing cause of action based on unjust*

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

RÉPERTORIÉ : *ANGLEHART c. CANADA*

Cour d'appel fédérale, juges Pelletier, Boivin et de Montigny, J.C.A.—Fredericton, 28 février, 1<sup>er</sup> et 2 mars; Ottawa, 13 juin 2018.

*Pêches — Appel et appel incident à l'encontre d'une décision par laquelle la Cour fédérale a accueilli en partie l'action des appelants contre la Couronne en lien avec des actes ou omissions allégués du ministre des Pêches et Océans (ministre) et des fonctionnaires du ministère des Pêches et Océans (MPO) — Les appelants sont des pêcheurs de crabes dans la partie sud du golfe du Saint-Laurent, où le MPO a établi un total de prises autorisées (TPA) annuel et un système de quota individuel (QI) — À la suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt R. c. Marshall, le MPO a racheté des permis de pêche pour intégrer les Autochtones dans les diverses pêches commerciales — Le MPO a retranché des QI des crabiers pour les verser aux Autochtones — Le ministre a aussi annoncé un plan de rationalisation et le MPO a accordé des allocations de crabe des neiges à des tiers pour financer ses opérations — Les appelants ont allégué que ces décisions ont donné lieu à une expropriation, à un enrichissement sans cause et à une faute dans l'exercice d'une charge publique — Il s'agissait de déterminer si la Cour fédérale a erré en rejetant la cause d'action des appelants fondée sur l'expropriation, en rejetant en partie la cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique, en rejetant la cause d'action fondée sur l'enrichissement sans cause et, en ce qui concerne la décision du ministre de réduire le TPA en 2003, en accueillant en partie la cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique — La Cour fédérale, en rejetant l'argumentaire des appelants sur l'expropriation, n'a pas commis d'erreur — Elle a procédé à une analyse juridique soignée des décisions invoquées par les appelants — Les conclusions tirées dans les affaires Saulnier c. Banque Royale du Canada et Canada c. Haché s'inscrivaient dans un contexte législatif précis et circonscrit — La décision de la Cour suprême n'a pas élargi la portée du droit du titulaire du permis au sens de la Loi sur les pêches au-delà du contexte législatif bien précis de l'affaire dont la Cour était saisie — Les affaires Saulnier et Haché se distinguaient de la présente affaire et ne s'appliquaient pas — Le principe énoncé dans la décision Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd., selon lequel une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposer un individu de ses biens sans indemnisation, ne pouvait être appliqué en vase clos et devait être abordé en prenant en compte la Loi sur les pêches et la discrétion que confère cette Loi au ministre en l'absence d'exclusivité du droit de*

*enrichment, or in allowing in part cause of action for misfeasance in public office targeting Minister's decision to reduce TAC — Appeal, cross-appeal dismissed.*

*Crown — Torts — Misfeasance in public office — Appellants crab fishers in southern Gulf of St. Lawrence wherein DFO establishing annual Total Allowable Catch (TAC), individual quota (IQ) regime — Following Supreme Court of Canada's decision in R. v. Marshall, DFO buying back fishing licences to integrate Aboriginal Peoples into commercial fisheries — DFO removing IQs from crab fishers, giving them to Aboriginal people — Minister also announcing rationalization plan, DFO awarding snow crab allocations to third parties to fund its activities — Appellants alleging those decisions giving rise to expropriation, unjust enrichment, misfeasance in public office — Whether Federal Court erring in dismissing in part cause of action for misfeasance in public office, in dismissing cause of action for unjust enrichment, in allowing in part cause of action for misfeasance in public office concerning Minister's decision to reduce TAC in 2003 — Federal Court not erring in dismissing in part cause of action for misfeasance in public office — Not erring on issues of financing of DFO's activities and rationalization, in finding that appellants did not suffer harm — Not erring in dismissing cause of action based on unjust enrichment — Broad discretion enjoyed by Minister under Fisheries Act to manage, reallocate fishery resources sufficient in itself to justify impugned acts — Finally, concerning Crown's cross-appeal targeting Minister's decision to reduce TAC, Federal Court not erring in allowing in part cause of action for misfeasance in public office — Federal Court applying correct legal test set out in Odhavji Estate v. Woodhouse — TAC cannot be set arbitrarily — In present case, evidence supporting Federal Court's findings reduction of TAC intended to serve as bargaining tool against appellants.*

*pêche conférée par loi — Le cadre législatif et réglementaire de l'octroi des permis de pêche conformément à la Loi sur les pêches a fait obstacle aux prétentions des appelants qui sont fondées sur l'expropriation — Les QI n'emportent aucun droit de propriété ou d'intérêt réel — La notion de quota sous l'égide de la Loi sur les pêches est incompatible avec l'idée d'un droit acquis — Le ministre doit prendre des décisions stratégiques qui auront un effet sur des intérêts commerciaux divergents — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur non plus en rejetant en partie la cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique, en rejetant la cause d'action de l'enrichissement sans cause ou en accueillant en partie la cause d'action fondée sur une faute dans l'exercice d'une charge publique ayant pour cible la décision du ministre de réduire le TPA — Appel et appel incident rejetés.*

*Couronne — Responsabilité délictuelle — Faute dans l'exercice d'une charge publique — Les appelants sont des pêcheurs de crabes dans la partie sud du golfe du Saint-Laurent, où le MPO a établi un total de prises autorisées (TPA) annuel et un système de quota individuel (QI) — À la suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt R. c. Marshall, le MPO a racheté des permis de pêche pour intégrer les Autochtones dans les diverses pêches commerciales — Le MPO a retranché des QI des crabiers pour les verser aux Autochtones — Le ministre a aussi annoncé un plan de rationalisation et le MPO a accordé des allocations de crabe des neiges à des tiers pour financer ses opérations — Les appelants ont allégué que ces décisions ont donné lieu à une expropriation, à un enrichissement sans cause et à une faute dans l'exercice d'une charge publique — Il s'agissait de déterminer si la Cour fédérale a erré en rejetant en partie la cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique, en rejetant la cause d'action fondée sur l'enrichissement sans cause et, en ce qui concerne la décision du ministre de réduire le TPA en 2003, en accueillant en partie la cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en rejetant en partie la cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique — En ce qui concerne les questions du financement des opérations du MPO et de la rationalisation, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en concluant qu'aucun préjudice n'a été subi par les appelants — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en rejetant la cause d'action de l'enrichissement sans cause — La vaste discrétion dont jouit le ministre en vertu de la Loi sur les pêches pour gérer et réallouer la ressource halieutique suffisait à elle seule à justifier les actes reprochés — Enfin, en ce qui concerne l'appel incident formé par la Couronne qui a pour cible la décision du ministre de réduire le TPA, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en accueillant en partie la cause d'action fondée sur une faute dans l'exercice d'une charge publique — La Cour fédérale a appliqué le bon test juridique élaboré dans l'arrêt Succession Odhavji c. Woodhouse — Le TPA ne peut*

This was an appeal and a cross-appeal from a Federal Court decision allowing in part the appellants' action against the Crown in connection with alleged acts or omissions by the Minister of Fisheries and Oceans (Minister) and Department of Fisheries and Oceans (DFO) officials.

The appellants represent a community of traditional crab fishers in Area 12 in the southern Gulf of St. Lawrence. Beginning in 1984, DFO established an annual total allowable catch (TAC) in that area. An individual quota (IQ) regime was established in 1990 based on historical catches. In other words, each crabber was assigned a predetermined share of the TAC. In 1999, the Supreme Court of Canada in *R. v. Marshall* decided that First Nations have a treaty right to practise commercial fishing. With the Marshall Initiative, DFO attempted to buy back licences to integrate Aboriginal peoples into the various commercial fisheries. From 2003 to 2006, DFO removed IQs from crabbers and gave them to Aboriginal people. The Minister also announced a rationalization plan (the Fishing Plan) whereby a percentage of the revenue generated by the snow crab fishery would be used for other activities, such as ecotourism. Between 2004 and 2006, DFO issued a call for proposals to award snow crab allocations to third parties to finance its activities, such as a trawl survey.

In their action, the appellants alleged that some of the decisions made by the Minister and by DFO with regard to the Marshall Initiative, the Fishing Plan and the use of a portion of the TAC to finance DFO activities gave rise to (i) expropriation; (ii) unjust enrichment; and (iii) misfeasance in public office. The Federal Court dismissed the appellants' argument that the fishing licences gave them a right of ownership in the fishery resource or a vested right to a portion of the TAC. The Federal Court found that the appellants had no legitimate expectation that their portion of the TAC would remain the same from year to year. The Federal Court also dismissed the appellants' claims regarding their third cause of action, which was for misfeasance in public office, with the exception of one claim: it allowed the appellants' claim that the Minister wrongfully reduced the TAC in 2003 for the sole reason of forcing the appellants to resume negotiations relating to a joint project agreement concerning the Atlantic fishery.

*être fixé arbitrairement* — Dans la présente affaire, la preuve étayait les conclusions de la Cour fédérale à l'effet que la réduction du TPA était destinée à servir d'outil de négociation contre les appelants.

Il s'agissait d'un appel et d'un appel incident à l'encontre d'une décision par laquelle la Cour fédérale a accueilli en partie l'action des appelants contre la Couronne en lien avec des actes ou omissions allégués du ministre des Pêches et Océans (ministre) et des fonctionnaires du ministère des Pêches et Océans (MPO).

Les appelants représentent une collectivité de pêcheurs de crabes traditionnels de la zone 12 située au sud du golfe du Saint-Laurent. À partir de 1984, le MPO a établi un total de prises autorisées (TPA) annuel dans cette zone. Un système de quota individuel (QI) a été établi en 1990 en fonction des captures historiques des pêcheurs. Autrement dit, chaque crabier s'est vu assigner une part prédéterminée du TPA. En 1999, la Cour suprême du Canada a décidé dans l'arrêt *R. c. Marshall* que les Premières Nations possèdent un droit issu des traités de s'adonner à la pêche commerciale. Par l'Initiative Marshall, le MPO a tenté de racheter des permis pour intégrer les autochtones dans les diverses pêches commerciales. De 2003 à 2006, le MPO a retranché des QI des crabiers pour les verser aux Autochtones. Le ministre a annoncé un plan de rationalisation (le Plan de pêche) aux termes duquel un pourcentage des revenus générés par la pêche au crabe des neiges permettrait de créer d'autres activités, comme l'écotourisme. Entre 2004 et 2006, le MPO a accordé, par appel de propositions, des allocations de crabe des neiges à des tiers pour financer ses opérations, comme le relevé au chalut.

Dans le cadre de leur action, les appelants ont allégué que certaines décisions prises par le ministre et par le MPO à l'égard de l'Initiative Marshall, du Plan de pêche et de l'utilisation d'une part du TPA pour le financement des activités du MPO ont donné lieu à i) une expropriation; ii) un enrichissement sans cause; et iii) une faute dans l'exercice d'une charge publique. La Cour fédérale a rejeté l'argument des appelants selon lequel les permis de pêche leur conféraient un droit de propriété dans la ressource halieutique ou un droit acquis à une part (QI) du TPA. Elle a conclu que les appelants n'avaient pas d'attente légitime à ce que leur part du TPA demeure la même d'année en année. La Cour fédérale a aussi rejeté les prétentions des appelants relativement à leur troisième cause d'action, fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique à l'exception d'une seule : elle a fait droit à la prétention des appelants selon laquelle le ministre avait réduit à tort le TPA en 2003 pour le seul motif de forcer les appelants à reprendre des négociations ayant trait à une entente de projet conjoint concernant la pêche atlantique.

At issue was whether the Federal Court erred in dismissing the cause of action for expropriation; in dismissing in part the cause of action for misfeasance in public office; in dismissing the cause of action for unjust enrichment; and, concerning the Minister's decision to reduce the TAC in 2003, in allowing in part the cause of action for misfeasance in public office.

*Held*, the appeal and cross-appeal should be dismissed.

The appellants argued, *inter alia*, that the Supreme Court decisions in *Saulnier v. Royal Bank of Canada* and *Canada v. Haché* confirm that the fishing licences in this case must be considered property under the Fisheries Act. The Federal Court, in rejecting the appellants' argument with regard to expropriation, conducted a careful legal analysis of each of the decisions raised by the appellants and did not commit an error. The Supreme Court's conclusions in *Saulnier* cannot be taken out of context. Its interpretation of the definitions at issue therein fall within a specific and narrow legislative context. Counsel for the Crown in *Saulnier* was concerned that a finding that a fishing licence is "property" in the context of the bankruptcy laws at issue would fetter the Minister's discretion granted by the *Fisheries Act*. However, the Supreme Court removed any ambiguity concerning the extrapolation of its reasoning in *Saulnier* to the application of the *Fisheries Act*. The Federal Court of Appeal later reiterated that reasoning in *Kimoto v. Canada (Attorney General)*, where it stated that the Supreme Court specifically cautioned that its ruling in *Saulnier* "did not expand the nature of a licence holder's interest as defined in the *Fisheries Act* ... beyond the particular statutory context before the court." The Federal Court was therefore correct to find that *Saulnier* is distinguishable from the case at bar and did not apply. Like the findings made in *Saulnier*, those expressed in *Haché* also fell within a very specific legislative context. The decisions in both *Saulnier* and *Haché* were rendered to give effect to Parliament's intention in a specific legislative context that cannot be compared to this case. The appellants relied on the principle set out in *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, i.e. that statutes should not be interpreted so as to remove an individual's property to be confiscated without payment, in support of their argument centred on expropriation. However, the principle set out in *De Keyser* could not be applied in a vacuum. In this case, it had to be addressed by taking into consideration the *Fisheries Act*, and more specifically the discretion that Act grants to the Minister "wherever the exclusive right of fishing does not already exist by law". The statutory and regulatory framework for issuing fishing licences pursuant to the *Fisheries Act* posed an obstacle to the appellants' claims of expropriation. The Federal Court's analysis clearly illustrated that there can be no question of expropriation with regard to IQs because they do not grant any property rights

Il s'agissait de déterminer si la Cour fédérale a erré en rejetant la cause d'action fondée sur l'expropriation; en rejetant en partie la cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique; en rejetant la cause d'action fondée sur l'enrichissement sans cause; et, en ce qui concerne la décision du ministre de réduire le TPA en 2003, en accueillant en partie la cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique.

*Arrêt* : L'appel et l'appel incident doivent être rejetés.

Les appelants ont fait valoir notamment que les décisions de la Cour suprême dans *Saulnier c. Banque Royale du Canada* et *Canada c. Haché* confirment que les permis de pêche dans la présente affaire doivent être considérés comme des biens au sens de la *Loi sur les pêches*. La Cour fédérale, en rejetant l'argumentaire des appelants sur l'expropriation, a procédé à une analyse juridique soigneuse de chacune des décisions invoquées par les appelants à cet égard et n'a pas commis d'erreur. Les conclusions tirées par la Cour suprême dans l'arrêt *Saulnier* ne peuvent être reprises hors contexte. Son interprétation des définitions en cause s'inscrit dans un contexte législatif précis et circonscrit. Le procureur de la Couronne dans l'affaire *Saulnier* craignait qu'une conclusion à l'effet que le permis de pêche soit un « bien » dans le contexte de ces lois sur la faillite en cause ne vienne limiter le pouvoir discrétionnaire du ministre octroyé en vertu de la *Loi sur les pêches*. Or, la Cour suprême a écarté toute équivoque concernant l'extrapolation de son raisonnement dans l'arrêt *Saulnier* à l'application de la *Loi sur les pêches*. La Cour d'appel fédérale a par la suite repris ce raisonnement dans l'affaire *Kimoto c. Canada (Procureur général)*, où elle a déclaré que la Cour suprême avait pris bien soin de préciser que sa conclusion dans l'affaire *Saulnier* « n'avait pas pour effet d'élargir la portée du droit du titulaire du permis au sens de la *Loi sur les pêches* [...] au-delà des fins limitées prévues par la Loi dans le contexte de l'affaire dont la Cour était saisie ». C'est donc à bon droit que la Cour fédérale a conclu que l'arrêt *Saulnier* se distingue de la présente affaire et qu'il ne trouvait pas application. À l'instar des conclusions tirées dans l'arrêt *Saulnier*, celles formulées dans la décision *Haché* s'inscrivaient aussi dans un contexte législatif bien précis. Tant la décision dans *Saulnier* que celle dans *Haché* ont été rendues pour donner effet à la volonté du législateur dans un contexte législatif singulier qui n'est pas comparable en l'espèce. Les appelants ont introduit leurs arguments axés sur l'expropriation en rappelant la décision *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, qui énonce le principe qu'une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder un individu de ses biens sans indemnisation. On ne saurait, cependant, appliquer le principe énoncé dans l'arrêt *De Keyser* en vase clos. Cela signifie qu'en l'espèce, il devait être abordé en prenant en compte la *Loi sur les pêches* et plus particulièrement la discrétion que confère cette Loi au ministre « [e]n

or real interest akin to the rights of mineral claim holders. The yearly renewal of fishing licences cannot be interpreted as conferring a right similar to a property right that may be expropriated. The notion of quota in the context of the *Fisheries Act* is inconsistent with the idea of a vested right analogous to that which the appellants claimed. The argument that an IQ is frozen in time could thus not be accepted. The Minister's duty under the *Fisheries Act* is not to manage commercial interests but rather fishery resources, resources that are not infinite. The Minister's colossal task of managing, developing and conserving the fisheries for all Canadians requires him to make strategic decisions that will inevitably have an impact on competing commercial interests.

The Federal Court did not err in dismissing in part the cause of action for misfeasance in public office. On the issues of the financing of DFO's activities and rationalization, the Federal Court did not err in finding that the appellants did not suffer any harm. The Federal Court also did not err in dismissing the cause of action for unjust enrichment. Even considering that the concept of unjust enrichment could apply in this case and that there was a corresponding deprivation of the appellants, the broad discretion enjoyed by the Minister under the *Fisheries Act* to manage and reallocate fishery resources was sufficient in itself to justify the impugned acts. Finally, concerning the Crown's cross-appeal targeting the Minister's decision to reduce the TAC in 2003, the Federal Court did not err in allowing in part the cause of action for misfeasance in public office. The Federal Court applied the correct legal test set out in *Odhavji Estate v. Woodhouse* for misfeasance in public office. The Federal Court acknowledged that even though the Minister has full discretion to set the annual TAC, the TAC cannot be set arbitrarily. The evidence supported the Federal Court's central findings that the reduction of the TAC was intended to serve as a bargaining tool against the appellants. No error warranting intervention was demonstrated.

l'absence d'exclusivité du droit de pêche conférée par loi ». Le cadre législatif et réglementaire de l'octroi des permis de pêche conformément à la *Loi sur les pêches* a fait obstacle aux prétentions des appelants qui sont fondées sur l'expropriation. L'analyse de la Cour fédérale illustre clairement qu'il ne peut être question d'expropriation eu égard aux QI car ces derniers n'emportent aucun droit de propriété ou d'intérêt réel analogue aux droits des titulaires de claims miniers. Le renouvellement annuel des permis de pêche ne saurait être interprété comme conférant un droit s'apparentant à un droit de propriété susceptible d'être exproprié. La notion de quota sous l'égide de la *Loi sur les pêches* est incompatible avec l'idée d'un droit acquis analogue à celui qu'ont plaidé les appelants. L'argument selon lequel un QI est figé dans le temps ne saurait donc être retenu. L'obligation du ministre en vertu de la *Loi sur les pêches* n'est pas de gérer les intérêts commerciaux mais la ressource halieutique, qui n'est pas infinie. La tâche colossale qui incombe au ministre de gérer, de développer et de conserver les pêches pour l'ensemble de la population canadienne l'oblige à prendre des décisions stratégiques qui auront forcément un effet sur des intérêts commerciaux divergents.

La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en rejetant en partie la cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique. En ce qui concerne les questions du financement des opérations du MPO et de la rationalisation, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en concluant qu'aucun préjudice n'a été subi par les appelants. La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur non plus en rejetant la cause d'action de l'enrichissement sans cause. Même en considérant que le concept d'enrichissement sans cause puisse trouver application dans le contexte de la présente affaire et qu'il y ait aussi eu appauvrissement au détriment des appelants, la vaste discrétion dont jouit le ministre en vertu de la *Loi sur les pêches* pour gérer et réallouer la ressource halieutique suffisait à elle seule à justifier les actes reprochés. Enfin, en ce qui concerne l'appel incident formé par la Couronne qui a pour cible la décision du ministre de réduire le TPA en 2003, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en accueillant en partie la cause d'action fondée sur une faute dans l'exercice d'une charge publique. La Cour fédérale a appliqué le bon test juridique élaboré dans l'arrêt *Succession Odhavji c. Woodhouse* pour ce qui est de la faute dans l'exercice d'une charge publique. La Cour fédérale a reconnu que même si le ministre a pleine discrétion pour fixer le TPA annuel, ce TPA ne peut être fixé arbitrairement. La preuve étayait les conclusions centrales de la Cour fédérale à l'effet que la réduction du TPA était destinée à servir d'outil de négociation contre les appelants. Aucune erreur justifiant l'intervention de la Cour n'a été démontrée.

## STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C., 1985, c. B-3, s. 2 “property”.

*Charter of Ville de Québec, national capital of Québec*, C.Q.L.R., c. C-11.5.

*Expropriation Act*, R.S.C., 1985, c. E-21.

*Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14, s. 7.

*Fishery (General) Regulations*, SOR/93-53, ss. 2, 10, 16, 22(1)(a).

*Freshwater Fish Marketing Act*, R.S.C., 1985, c. F-13.

*Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, s. 248(1).

*Personal Property Security Act*, S.N.S. 1995-96, c. 13, s. 2 “personal property”.

## CASES CITED

## APPLIED:

*Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235;

*Odhavji Estate v. Woodhouse*, 2003 SCC 69, [2003] 3 S.C.R. 263.

## DISTINGUISHED:

*Saulnier v. Royal Bank of Canada*, 2008 SCC 58, [2008] 3 S.C.R. 166; *Canada v. Haché*, 2011 FCA 104, 417 N.R. 321, [2011] F.C.J. No. 414 (QL); *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101, (1978), 88 D.L.R. (3d) 462; *R. v. Tener*, [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 CanLII 26320 (Que. C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused [2005] 1 S.C.R. xvii.

## CONSIDERED:

*R. v. Marshall*, [1999] 3 S.C.R. 456, (1999), 178 N.S.R. (2d) 201; *Kimoto v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 291, 426 N.R. 69, [2011] F.C.J. No. 1471 (QL); *Carpenter Fishing Corp. v. Canada*, [1998] 2 F.C. 548, (1997), 155 D.L.R. (4th) 572, [1997] F.C.J. No. 1811 (QL) (C.A.); *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508, [1920] UKHL 1 (BAILII); *Canada v. 100193 P.E.I. Inc.*, 2016 FCA 280, [2016] F.C.J. No. 1264 (QL), leave to appeal to S.C.C. refused [2017] 1 S.C.R. v; *Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia*, 2010 NSSC 436, 298 N.S.R. (2d) 116, [2010] N.S.J. No. 624 (QL); affd 2012 NSCA 1, 311 N.S.R. (2d) 300; *Canada (Attorney General) v. Arsenault*, 2009 FCA 300, 1 Admin. L.R. (5th) 91, [2009] F.C.J. No. 1306 (QL); *Larocque v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, 2006 FCA 237, 270 D.L.R. (4th) 552, [2006] F.C.J. No. 985 (QL).

## LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. (1985), ch. B-3, art. 2 « bien ».

*Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, R.L.R.Q., ch. C-11.5.

*Loi sur l'expropriation*, L.R.C. (1985), ch. E-21.

*Loi sur les Pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 7.

*Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53, art. 2, 10, 16, 22(1)a).

*Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, L.R.C. (1985), ch. F-13.

*Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 248(1).

*Personal Property Security Act*, S.N.S. 1995-96, ch. 13, s. 2 “personal property”.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Succession Odhavji c. Woodhouse*, 2003 CSC 69, [2003] 3 R.C.S. 263.

## DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

*Saulnier c. Banque Royale du Canada*, 2008 CSC 58, [2008] 3 R.C.S. 166; *Canada c. Haché*, 2011 CAF 104, [2011] A.C.F. n° 414 (QL); *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101; *R. c. Tener*, [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, J.E. 2004-820 (C.A. Qué.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [2005] 1 R.C.S. xvii.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 456; *Kimoto c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 291, [2011] A.C.F. n° 1471 (QL); *Carpenter Fishing Corp. c. Canada*, [1998] 2 C.F. 548, [1997] A.C.F. n° 1811 (QL) (C.A.); *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508, [1920] UKHL 1 (BAILII); *Canada c. 100193 P.E.I. Inc.*, 2016 CAF 280, [2016] A.C.F. n° 1264 (QL), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [2017] 1 R.C.S. v; *Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia*, 2010 NSSC 436, 298 N.S.R. (2d) 116, [2010] N.S.J. n° 624 (QL), conf. par 2012 NSCA 1, 311 N.S.R. (2d) 300; *Canada (Procureur général) c. Arsenault*, 2009 CAF 300, [2009] A.C.F. n° 1306 (QL); *Larocque c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, 2006 CAF 237, [2006] A.C.F. n° 985 (QL).

## REFERRED TO:

*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, [1997] S.C.J. No. 5 (QL); *Malcolm v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2014 FCA 130, 76 Admin. L.R. (5th) 179, [2014] F.C.J. No. 499 (QL); *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; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Canada v. South Yukon Forest Corporation*, 2012 FCA 165, 4 B.L.R. (5th) 31, [2012] F.C.J. No. 669 (QL), application for leave to appeal to S.C.C. refused, [2012] 3 S.C.R. xiii; *Garland v. Consumers' Gas Co.*, 2004 SCC 25, [2004] 1 S.C.R. 629; *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, 2004 SCC 75, [2004] 3 S.C.R. 575.

APPEAL and cross-appeal from a Federal Court decision (2016 FC 1159, [2017] 2 F.C.R. 74) allowing in part the appellants' action against the Crown in connection with acts or omissions by the Minister of Fisheries and Oceans and Department of Fisheries and Oceans officials. Appeal, cross-appeal dismissed.

## APPEARANCES

*Patrick Ferland and David Quesnel* for appellants.

*Paul Marquis and Edith Campbell* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

*LCM Avocats Inc.*, Montréal, for appellants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

[1] BOIVIN J.A.: This is an appeal by the appellants and a cross-appeal by the respondent (or the Crown) from a decision rendered on October 19, 2016 (2016 FC 1159, [2017] 2 F.C.R. 74) in which Justice Gagné of the Federal Court (the Federal Court Judge) allowed in part the appellants' action.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12, [1997] A.C.S. n° 5 (QL); *Malcolm c. Canada (Pêches et Océans)*, 2014 CAF 130, [2014] A.C.F. n° 499 (QL); *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 *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Canada c. South Yukon Forest Corporation*, 2012 CAF 165, [2012] A.C.F. n° 669 (QL), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2012] 3 R.C.S. xiii; *Garland c. Consumers' Gas Co.*, 2004 CSC 25, [2004] 1 R.C.S. 629; *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2004 CSC 75, [2004] 3 R.C.S. 575.

APPEL et appel incident à l'encontre d'une décision par laquelle la Cour fédérale (2016 CF 1159, [2017] 2 R.C.F. 74) a accueilli en partie l'action des appelants contre la Couronne en lien avec des actes ou omissions du ministre des Pêches et Océans et des fonctionnaires du ministère des Pêches et Océans (MPO). Appel et appel incident rejetés.

## ONT COMPARU :

*Patrick Ferland et David Quesnel*, pour les appelants.

*Paul Marquis et Edith Campbell*, pour l'intimée.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*LCM Avocats Inc.*, Montréal, pour les appelants.  
*La sous-procureure générale du Canada*, pour l'intimée.

*Voici les motifs du jugement rendu en français par*

[1] LE JUGE BOIVIN, J.C.A. : Notre Cour est saisie d'une part d'un appel des appelants et, d'autre part, d'un appel incident de l'intimée (ou la Couronne) à l'encontre d'une décision rendue le 19 octobre 2016 (2016 CF 1159, [2017] 2 R.C.F. 74) par laquelle la juge Gagné de la Cour fédérale (la juge de la Cour fédérale) a accueilli en partie l'action des appelants.

[2] For the reasons that follow, I am of the opinion that both the appeal and the cross-appeal should be dismissed.

I. Facts

[3] The facts are not in dispute and they were well summarized by the Federal Court Judge. I will reproduce the main facts for the purposes of these reasons.

[4] The appellants represent a community of traditional crab fishers, or their estates or their management companies, in midshore Area 12 (Area 12) in the southern Gulf of St. Lawrence. They are residents of New Brunswick, Quebec, Nova Scotia, and Prince Edward Island. Between 1975 and 1989, the snow crab fishery in that area was a competitive fishery, meaning that as soon as the fishing season began, every fisher could enter this area in the waters of the Gulf of St. Lawrence and catch as many crabs as possible before the end of the fishing season. Beginning in 1984, the Department of Fisheries and Oceans (DFO) established an annual total allowable catch (TAC). Following the depletion of crab stocks and the ensuing crisis in the fishing industry, an individual quota (IQ) regime was established in 1990 based on fishers' historical catches. In other words, each crabber was assigned a predetermined share of the TAC.

A. *The Marshall decision of the Supreme Court of Canada*

[5] There was a considerable increase in the TAC from 1990 to 1995, and the number of metric tonnes (MT) allocated annually for the crab fishery was increased from 7 000 MT to 20 000 MT (reasons of the Federal Court Judge, at paragraph 25). In 1999, the Supreme Court of Canada rendered a decision that had direct consequences on the established fishing regime. In *R. v. Marshall*, [1999] 3 S.C.R. 456 (*Marshall*), it decided that First Nations have a treaty right under the treaties signed with the Crown in 1760 and 1761 and that they have the right to engage in commercial fishing in pursuit of a moderate livelihood at present-day standards. To deal with this new reality, DFO would henceforth be required to

[2] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis de rejeter tant l'appel que l'appel incident.

I. Les faits

[3] Les faits ne sont pas contestés et la juge de la Cour fédérale les a bien résumés. J'en reprends l'essentiel pour les fins de ces motifs.

[4] Les appelants représentent une collectivité de pêcheurs de crabes traditionnels, ou leurs ayants droit ou leurs sociétés de gestion, de la zone semi-hauturière 12 (zone 12) située au sud du golfe du Saint-Laurent. Ils sont résidents du Nouveau-Brunswick, du Québec, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard. Entre 1975 et 1989, la pêche au crabe des neiges dans cette zone est une pêche compétitive, c'est-à-dire que chaque pêcheur, dès l'ouverture de la saison de pêche, pouvait s'élancer dans cette zone sur les eaux du golfe du Saint-Laurent et prendre le maximum de crabes qu'il lui était possible de capturer avant la fin de la saison de pêche. À partir de 1984, le Ministère des Pêches et Océans (MPO) établit un Total de Prises Autorisées (TPA) annuel. À la suite de l'effondrement des stocks de crabes et de la crise qui s'ensuit dans l'industrie de la pêche, un système de quota individuel (QI) est établi en 1990 en fonction des captures historiques des pêcheurs. Autrement dit, chaque crabier se voit assigner une part prédéterminée du TPA.

A. *L'arrêt Marshall de la Cour suprême du Canada*

[5] De 1990 à 1995, le TPA connaît une importante croissance et le nombre de tonnes métriques (t.m.) alloué annuellement pour la pêche au crabe passe de 7 000 t.m. à 20 000 t.m. (motifs de la juge de la Cour fédérale, au paragraphe 25). En 1999, la Cour suprême du Canada rend une décision qui a des conséquences directes sur le système des pêches établi. Elle décide dans l'arrêt *R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 456 (*Marshall*), que les Premières Nations possèdent un droit issu des traités conclus avec la Couronne en 1760 et 1761 et qu'elles ont le droit de s'adonner à la pêche commerciale à des fins de subsistance convenable selon les normes d'aujourd'hui. Pour faire face à cette nouvelle réalité,

integrate First Nations into the commercial fishing of all species. The Marshall Initiative, which involved DFO attempting to buy back licences to integrate Aboriginal peoples into the various commercial fisheries, was introduced in response to the *Marshall* decision. However, the initiative was not as successful as anticipated, with the result that DFO did not fulfill its commitments to Aboriginal peoples. From 2003 to 2006, DFO used a financial aid agreement to remove IQs from crabbers and give them to Aboriginal people. To remedy this situation, DFO bought back a part of the IQ of each crabber who was giving it up for the future, with a release (reasons of the Federal Court Judge, at paragraph 59).

#### B. *The 2003 Fishing Plan*

[6] Around 2002–2003, the Maritime Fishermen’s Union (MFU) wanted the temporary access to the snow crab fishery that was granted to some lobster and groundfish fishers to become permanent. The MFU planned to use the revenue generated by the snow crab fishery for other activities, such as ecotourism, which in turn would enable workers to get out of the lobster and groundfish fisheries. In fact, if this approach, known as “rationalization”, allows for the removal of a certain number of fishers from a given fishery, it ensures in return the profitability of the remaining fishers (reasons of the Federal Court Judge, at paragraph 66). The Minister of Fisheries and Oceans (the Minister) announced a Three-Year Snow Crab Management Plan for the Southern Gulf (Fishing Plan) in 2003. Specifically, the Fishing Plan provides for the area identified as Area 18 (excluding a buffer zone where fishing is prohibited) to be integrated in Area 12, *i.e.*, the area where the appellants fish, and for a percentage of the TAC of the new combined area to be allocated to the Area 18 fishers. To carry out “rationalization”, DFO allocated to the associations and to the fishers new access to 15 percent of the TAC for the three years of the Fishing Plan. The Fishing Plan stipulates that the TAC and management measures would be set every year. For 2003, the TAC was fixed at 17 148 MT; this was a considerable 4 000 MT lower than the crab fishers had anticipated. The Area 12 crab fishers were not satisfied with the approach set out in the Fishing

le MPO doit donc désormais intégrer les Premières Nations à la pêche commerciale de toutes les espèces. En réponse à l’arrêt *Marshall*, l’Initiative Marshall est donc mise de l’avant dans le cadre de laquelle le MPO tente notamment de racheter des permis pour intégrer les autochtones dans les diverses pêches commerciales. Or, cette initiative ne remporte pas le succès escompté avec la conséquence que le MPO ne rencontre pas ses engagements envers les autochtones. De 2003 à 2006, le MPO, par le biais d’une entente d’aide financière, retranche des QI des crabiers pour les verser aux Autochtones. Afin de remédier à cette situation, le MPO rachète une partie du QI de chaque crabier qui y renonce pour l’avenir, avec quittance (motifs de la juge de la Cour fédérale, au paragraphe 59).

#### B. *Le Plan de pêche de 2003*

[6] Autour des années 2002–2003, l’Union des pêcheurs maritimes (UPM) exprime le souhait que l’accès temporaire de la pêche au crabe des neiges octroyé à certains pêcheurs de homard et de poisson de fond devienne un accès permanent. Les revenus ainsi générés par la pêche au crabe des neiges permettraient à l’UPM de créer d’autres activités, comme l’écotourisme, ce qui permettrait en retour de sortir les travailleurs de la pêche au homard et de la pêche au poisson de fond. En fait, si cette approche dite de « rationalisation » permet de retirer un certain nombre de pêcheurs d’une pêche donnée, elle assure en retour la rentabilité des pêcheurs qui demeurent (motifs de la juge de la Cour fédérale, au paragraphe 66). Un « Plan triennal de gestion pour la pêche au crabe des neiges dans le sud du Golfe » (Plan de pêche) est ainsi annoncé par le ministre des Pêches et Océans (ministre) en 2003. Spécifiquement, ce Plan de pêche prévoit qu’une zone identifiée comme étant la zone 18 (exclusion faite d’une zone tampon où la pêche est interdite) est intégrée à la zone 12, à savoir la zone où pêchent les appelants, et qu’un pourcentage du TPA de la nouvelle zone combinée est alloué aux pêcheurs de la zone 18. Afin de mettre en place la « rationalisation », le MPO alloue aux associations et aux pêcheurs un nouvel accès à une part du TPA correspondant à 15 p. 100 pour les trois années que durera le Plan de pêche. Le Plan de pêche prévoit que le TPA et les mesures de gestion seront déterminés annuellement. Pour 2003, le TPA est

Plan, and they refused to sign a joint project agreement with DFO for the year 2003.

*C. The use of a portion of the TAC to finance DFO activities*

[7] Since there was no joint project agreement between DFO and crabbers in 2003 to finance DFO's activities, DFO had to find a way to finance the trawl survey that is performed annually after the fishing season to assess the biomass in the concerned areas. To do so, in 2003, it used 50 MT of snow crab that were not fished by First Nations. Between 2004 and 2006, DFO issued a call for proposals to award snow crab allocations to third parties, namely Regroupement des pêcheurs professionnels des Îles-de-la-Madeleine and the Acadian Groundfish Fisherman's Association, to finance its activities, such as the trawl survey, the improved white crab protocol, scientific analysis and increased catch monitoring. In 2004, 400 MT of snow crab were used to finance various DFO operations; in 2005, 480 MT were used, and in 2006, 1 000 MT were used.

[8] On July 11, 2007, a Federal Court action was filed against the Crown in connection with acts or omissions by the Minister and DFO officials that occurred between 2003 and 2006. In the context of that action before the Federal Court, the appellants alleged that some of the decisions made by the Minister and by DFO between 2003 and 2006, more specifically with regard to the Marshall Initiative, the Fishing Plan and the use of a portion of the TAC to finance DFO activities, gave rise to (i) expropriation; (ii) unjust enrichment; and (iii) misfeasance in public office.

II. The Federal Court decision

[9] The appellants' action was only allowed in part, as the Federal Court Judge dismissed most of their causes

fixé à 17 148 t.m., une réduction importante de l'ordre de 4 000 t.m. de ce que les crabiers avaient anticipé. L'approche privilégiée dans le Plan de pêche ne satisfait pas les crabiers de la zone 12 et ces derniers refusent de signer une entente de projet conjoint avec le MPO pour l'année 2003.

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

[7] Devant l'absence d'entente de projet conjoint entre le MPO et les crabiers en 2003 permettant de financer les activités du MPO, ce dernier doit trouver un moyen de financer le relevé au chalut qui a lieu annuellement après la saison de pêche afin d'évaluer la biomasse à l'intérieur des zones concernées. Pour ce faire, il utilise, en 2003, 50 t.m. de crabes des neiges non pêchées par les Premières Nations. Entre 2004 et 2006, le MPO accorde, par appel de propositions, des allocations de crabe des neiges à des tiers, notamment le Regroupement des pêcheurs professionnels des Îles-de-la-Madeleine et l'Association des pêcheurs de poissons de fond acadiens Inc., pour financer ses activités comme le relevé au chalut, le protocole du crabe blanc amélioré, l'analyse scientifique et la surveillance accrue des prises. En 2004, c'est 400 t.m. de crabes des neiges qui seront utilisées pour financer diverses opérations du MPO, 480 t.m. en 2005 et 1 000 t.m. en 2006.

[8] Le 11 juillet 2007, une action en Cour fédérale est déposée contre la Couronne en lien avec des actes ou omissions du ministre et des fonctionnaires du MPO qui se sont produits entre 2003 et 2006. Dans le cadre de cette action devant la Cour fédérale, les appelants allèguent que certaines décisions prises par le ministre et par le MPO entre 2003 et 2006, plus spécifiquement à l'égard de l'Initiative Marshall, du Plan de pêche et de l'utilisation d'une part du TPA pour le financement des activités du MPO ont donné lieu à (i) une expropriation; (ii) un enrichissement sans cause à leur rencontre; et (iii) une faute dans l'exercice d'une charge publique.

II. La décision de la Cour fédérale

[9] L'action des appelants n'a été accueillie qu'en partie, la juge de la Cour fédérale ayant rejeté en majeure

of action. First, she dismissed the appellants' argument that the fishing licences gave them a right of ownership in the fishery resource or a vested right to a portion (IQ) of the TAC. Second, she found that the appellants had no legitimate expectation that their portion of the TAC would remain the same from year to year. As a result, she dismissed the causes of action for expropriation and unjust enrichment. The Federal Court Judge also dismissed the appellants' claims regarding their third cause of action, which was for misfeasance in public office, with the exception of one claim: she allowed the appellants' claim that the Minister wrongfully reduced the TAC in 2003 for the sole reason of forcing the appellants to resume negotiations relating to a joint project agreement concerning the Atlantic fishery.

### III. The appeal and the cross-appeal

[10] The appellants are appealing the decision of the Federal Court Judge and are seeking a favourable appeal judgment from this Court on all of their causes of action, that is, expropriation, unjust enrichment, and misfeasance in public office, which were dismissed at trial.

[11] The Crown, on the other hand, cross-appealed for the sole reason that the Federal Court Judge erred in allowing in part the appellants' cause of action for misfeasance in public office on the part of the Minister.

### IV. Issues

- A. Did the Federal Court Judge err in dismissing the cause of action for expropriation?
- B. Did the Federal Court Judge err in dismissing in part the cause of action for misfeasance in public office?

partie leurs causes d'action. En premier lieu, elle a rejeté l'argument des appelants selon lequel les permis de pêche leur conféraient un droit de propriété dans la ressource halieutique ou un droit acquis à une part (QI) du TPA. En deuxième lieu, elle a conclu que les appelants n'avaient pas d'attente légitime à ce que leur part du TPA demeure la même d'année en année. Elle a en conséquence rejeté les causes d'action concernant l'expropriation et l'enrichissement sans cause. La juge de la Cour fédérale a aussi rejeté les prétentions des appelants relativement à leur troisième cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique à l'exception d'une seule : elle a fait droit à la prétention des appelants selon laquelle le ministre avait réduit à tort le TPA en 2003 pour le seul motif de forcer les appelants à reprendre des négociations ayant trait à une entente de projet conjoint concernant la pêche atlantique.

### III. L'appel et l'appel incident

[10] Les appelants interjettent appel de la décision de la juge de la Cour fédérale et demandent à notre Cour de leur donner gain de cause sur toutes les causes d'action qu'ils ont soulevées et qui ont été rejetées en première instance, c'est-à-dire l'expropriation, l'enrichissement sans cause et la faute dans l'exercice d'une charge publique.

[11] Pour sa part, la Couronne a formé un pourvoi incident pour le seul motif que la juge de la Cour fédérale aurait erré en accueillant en partie la cause d'action des appelants fondée sur la faute du ministre dans l'exercice d'une charge publique.

### IV. Les questions en litige

- A. La juge de la Cour fédérale a-t-elle erré en rejetant la cause d'action fondée sur l'expropriation?
- B. La juge de la Cour fédérale a-t-elle erré en rejetant en partie la cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique?

C. Did the Federal Court Judge err in dismissing the cause of action for unjust enrichment?

D. Did the Federal Court Judge err in allowing in part the cause of action for misfeasance in public office?

#### V. Standard of review

[12] The standard of review applicable to the Federal Court Judge’s findings of law is correctness. The Federal Court Judge’s findings of fact and of mixed fact and law are subject to the standard of palpable and overriding error (*Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235 (*Housen*)).

#### VI. Analysis

A. *Did the Federal Court Judge err in dismissing the cause of action for expropriation?*

(1) Does the notion of “property” in common law apply in this case?

[13] The appellants argue that expropriation law applies to their rights interests in their fishing licences and their IQs. More specifically, the appellants claim that they are entitled to compensation for the loss they incurred as a result of the reduction of their IQs, which the Crown allegedly benefitted from. To succeed, the appellants must demonstrate that the Crown took “property” in the common law sense away from them or that they were deprived of a right under expropriation law.

[14] The starting point for the appellants’ argument in this regard can be summarized as follows: they argue that they have a fishing right that was crystallized in 1990 when DFO changed the competitive fishery policy into an individual fishery policy, that is, when IQs associated with each fishing licence were assigned to the appellants. According to the appellants, the IQ associated

C. La juge de la Cour fédérale a-t-elle erré en rejetant la cause d’action fondée sur l’enrichissement sans cause?

D. La juge de la Cour fédérale a-t-elle erré en accueillant en partie la cause d’action fondée sur la faute dans l’exercice d’une charge publique?

#### V. La norme de contrôle

[12] La norme de contrôle à appliquer aux conclusions de droit de la juge de la Cour fédérale est celle de la décision correcte. Quant aux conclusions de faits et aux conclusions mixtes de faits et de droit de la juge de la Cour fédérale, elles sont soumises à la norme de l’erreur manifeste et dominante (*Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235 (*Housen*)).

#### VI. L’analyse

A. *La juge de la Cour fédérale a-t-elle erré en rejetant la cause d’action fondée sur l’expropriation?*

1) La notion de « bien » en common law s’applique-t-elle en l’espèce?

[13] Les appelants soutiennent que le droit de l’expropriation s’applique à leurs droits dans leurs permis de pêche et leurs QI. Plus particulièrement, les appelants prétendent qu’ils ont droit à une indemnisation correspondant à la perte qu’ils ont subie en raison de la diminution de leurs QI et pour laquelle la Couronne aurait obtenu un bénéfice. Pour avoir gain de cause, les appelants doivent faire la démonstration que l’État leur a retiré un « bien » (*property*) au sens de la common law ou qu’ils ont été privés d’un droit au sens du droit de l’expropriation.

[14] Le point de départ de la thèse des appelants à cet égard se résume comme suit : ils prétendent détenir un droit de pêche qui s’est cristallisé en 1990 au moment où le MPO est passé d’une politique de pêche compétitive à une politique de pêche individuelle, c’est-à-dire lorsque les QI associés à chacun des permis de pêche ont été attribués aux appelants. Selon ces derniers, le QI associé à

with each fishing licence is a permanent commercial asset that is assignable and transferrable. According to the appellants, it is the IQ that gives the appellants the right to fish a predetermined portion of the annual TAC, that is, a proprietary interest in the quotas. The appellants claim that by granting a portion of the TAC to First Nations following the *Marshall* decision and by appropriating a portion of the TAC for rationalization and to finance its operations, DFO removed approximately 35 percent of the appellants' IQs. For the appellants, that 35 percent portion of the IQ that was removed constitutes an expropriation.

[15] The appellants agree that the fishing licences accompanied by IQs are not real rights that are normally at issue in a situation of expropriation, and that the *Expropriation Act*, R.S.C., 1985, c. E-21, does not apply in this case. However, they argue that a much broader interpretation must be given to the legal concept of expropriation and expropriation law to extend it to intangible assets. The appellants argue that such an interpretation is possible in the context of the exercise of ministerial discretion, as is the case here (section 7 of the *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14).

[16] In short, the appellants claim that by removing 35 percent of their IQs, DFO did in fact expropriate "property". To support this position, the appellants argue that the Federal Court Judge erred by disregarding the decisions in *Saulnier v. Royal Bank of Canada*, 2008 SCC 58, [2008] 3 S.C.R. 166 (*Saulnier*); and *Canada v. Haché*, 2011 FCA 104, [2011] F.C.J. No. 414 (QL) (*Haché*). According to the appellants, those decisions confirm that the fishing licences in this case must be considered property under the *Fisheries Act*. Therefore, it is appropriate to take a closer look at those two decisions.

## (2) The *Saulnier* decision

[17] In *Saulnier*, the Supreme Court of Canada had to decide whether a fishing licence was "property" within the meaning of section 2 of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C., 1985, c. B-3, and "personal property" within the meaning of Nova Scotia's *Personal*

chacun des permis de pêche constitue un actif commercial permanent, cessible et transmissible. C'est le QI qui donne aux appelants le droit de pêcher une part prédéterminée du TPA annuel, c'est-à-dire, selon les appelants, un droit de propriété dans les quotas. Les appelants prétendent qu'en octroyant une part du TPA aux Premières Nations à la suite de l'arrêt *Marshall* et en s'appropriant une partie du TPA à des fins de rationalisation d'une part, et à des fins de financement de ses opérations d'autre part, le MPO a retranché environ 35 p. 100 des QI des appelants. Pour ces derniers, la portion de 35 p. 100 du QI retranchée constitue une expropriation.

[15] Les appelants conviennent que les permis de pêche assortis de QI ne constituent pas des droits réels dont il est en principe question en cas d'expropriation, et que la *Loi sur l'expropriation*, L.R.C. (1985), ch. E-21, ne s'applique pas en l'espèce. Ils soumettent en revanche qu'il faut donner une interprétation beaucoup plus large à la notion juridique d'expropriation et au droit de l'expropriation afin de l'étendre à des actifs intangibles. Les appelants soutiennent qu'une telle interprétation est possible dans le contexte de l'exercice d'une discrétion ministérielle, comme c'est le cas en l'espèce (article 7 de la *Loi sur les Pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14).

[16] En somme, les appelants prétendent qu'en opérant une soustraction de 35 p. 100 de leurs QI, le MPO a dans les faits exproprié un « bien ». Au soutien de cette position, les appelants plaident que la juge de la Cour fédérale a erré en écartant les décisions *Saulnier c. Banque Royale du Canada*, 2008 CSC 58, [2008] 3 R.C.S. 166 (*Saulnier*); et *Canada c. Haché*, 2011 CAF 104, [2011] A.C.F. n° 414 (QL) (*Haché*). Ces décisions, selon les appelants, confirment que les permis de pêche dans la présente affaire doivent être considérés comme des biens au sens de la *Loi sur les pêches*. Il convient donc d'examiner ces deux décisions de plus près.

## 2) L'arrêt *Saulnier*

[17] Dans l'arrêt *Saulnier*, la Cour suprême du Canada était appelée à décider si un permis de pêche était un « bien » au sens de l'article 2 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. (1985), ch. B-3 et un [TRADUCTION] « bien personnel » au sens de la *Personal Property*

*Property Security Act*, S.N.S. 1995-96, c. 13; these are essentially questions of statutory interpretation. The Supreme Court answered in the affirmative. The appellants are relying on this decision to argue that a fishing licence must also be considered “property” within the meaning of the *Fisheries Act*. However, a careful reading of *Saulnier* demonstrates that this case differs from that case in several respects and that the appellants’ argument in the context of the *Fisheries Act* cannot be accepted.

[18] The *Bankruptcy and Insolvency Act* and the *Personal Property Security Act* are primarily commercial instruments, and the Supreme Court’s statutory interpretation findings in *Saulnier*, namely that regarding the “bundle of rights” conferred on the holder of a fishing licence, are made in the context of legislation that is distinct from that at issue in this case (*Saulnier*, at paragraph 43). Therefore, the concepts of *profit à prendre* and of the market value of licences addressed by the Supreme Court in *Saulnier* depend on the definition of “property” set out in the legislation at issue. Justice Binnie, writing the reasons for the Court in *Saulnier*, is careful to specify that “[i]t is extremely doubtful that a simple [fishing] licence could itself be considered property at common law” even though “a fishing licence is unquestionably a major commercial asset” (*Saulnier*, at paragraph 23). Justice Binnie states many times in that case that the statutes in question are largely commercial instruments that should be interpreted in a way best suited to enable them to accomplish their respective commercial purposes. Respecting Parliament’s intent in that specific context, the Supreme Court concluded that fishing licences meet the definition of “property” for the purposes of the definition of “property” in section 2 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* and that of “personal property” within the meaning of section 2 of the *Personal Property Security Act*.

[19] However, the Supreme Court’s conclusions in *Saulnier* cannot be taken out of context. Justice Binnie broadly notes in *Saulnier* that his interpretation of the definitions at issue fall within a specific and narrow

*Security Act*, S.N.S. 1995-96, ch. 13 de la Nouvelle-Écosse, des questions essentiellement d’interprétation législative. La Cour suprême a répondu par l’affirmative. Les appelants s’appuient sur cet arrêt pour plaider qu’un permis de pêche doit aussi être considéré comme un « bien » au sens de la *Loi sur les pêches*. Or, une lecture attentive de l’arrêt *Saulnier* démontre que la présente affaire s’en distingue sur plusieurs aspects et que l’argument avancé par les appelants dans le contexte de la *Loi sur les pêches* ne peut être retenu.

[18] D’une part, la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité* et la *Personal Property Security Act* sont des lois à caractère principalement commercial et les conclusions d’interprétation législative de la Cour suprême dans l’arrêt *Saulnier*, notamment celle quant au « faisceau de droits » conféré au titulaire d’un permis de pêche, sont campées dans le contexte de lois qui se distinguent de celle en cause en l’espèce (*Saulnier*, au paragraphe 43). Ainsi, les notions de profit à prendre et de la valeur marchande des permis abordées par la Cour suprême dans l’arrêt *Saulnier* sont fonction de la définition de biens énoncée dans des lois en cause. Le juge Binnie, écrivant les motifs pour la Cour dans l’arrêt *Saulnier*, prend bien soin de préciser qu’« [i] est extrêmement douteux qu’un simple permis [de pêche] puisse en soi être considéré comme un bien en common law » même si « [un permis de pêche] constitue indiscutablement un élément d’actif commercial très important » (*Saulnier*, au paragraphe 23). Le juge Binnie souligne à maintes reprises dans cette affaire que les lois en question sont des lois en grande partie commerciales et qu’elles devaient être interprétées de manière à favoriser la réalisation de leurs objectifs commerciaux respectifs. C’est en respectant la volonté du législateur dans ce cadre spécifique que la Cour suprême a conclu que les permis de pêche répondent aux définitions de « biens » pour l’application de la définition de « bien » à l’article 2 de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité* et de celle de « bien personnel » au sens de l’article 2 de la *Personal Property Security Act*.

[19] Cependant, les conclusions tirées par la Cour suprême dans l’arrêt *Saulnier* ne peuvent être reprises hors contexte. Le juge Binnie relève à grands traits dans l’arrêt *Saulnier* que son interprétation des définitions en

legislative context. In this case, the Federal Court Judge referred to paragraph 48 of *Saulnier*, in which Justice Binnie responds to certain concerns that were raised by counsel for the Crown at the hearing in that case. Counsel for the Crown was concerned that a finding that a fishing licence is “property” in the context of the bankruptcy laws at issue in *Saulnier* would fetter the Minister’s discretion granted by the *Fisheries Act*. However, in my view, the Supreme Court removes any ambiguity concerning the extrapolation of its reasoning in *Saulnier* to the application of the *Fisheries Act*. It is useful to reproduce the words of Justice Binnie at paragraph 48 of *Saulnier*:

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. [Emphasis added.]

[20] This Court later reiterated that reasoning in *Kimoto v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 291, [2011] F.C.J. No. 1471 (QL) (*Kimoto*), where it stated the following at paragraph 12:

... expand the nature of a licence holder’s interest as defined in the *Fisheries Act* ... beyond the particular statutory context before the court.

[21] Therefore, the Federal Court Judge in this case was correct to find that *Saulnier* is distinguishable from the case at bar and does not apply.

cause s’inscrivait dans un contexte législatif précis et circonscrit. En l’espèce, la juge de la Cour fédérale a d’ailleurs fait référence au paragraphe 48 de l’arrêt *Saulnier* dans lequel le juge Binnie répond à certaines inquiétudes alors soulevées par le procureur de la Couronne lors de l’audition dans cette affaire. Le procureur de la Couronne craignait effectivement qu’une conclusion à l’effet que le permis de pêche soit un « bien » dans le contexte de ces lois sur la faillite en cause dans l’arrêt *Saulnier* ne vienne limiter le pouvoir discrétionnaire du ministre octroyé en vertu de la *Loi sur les pêches*. Or, la Cour suprême écarte toute équivoque à mon avis concernant l’extrapolation de son raisonnement dans l’arrêt *Saulnier* à l’application de la *Loi sur les pêches*. Il convient de reproduire les propos du juge Binnie, au paragraphe 48 dans l’arrêt *Saulnier* :

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. [Mon soulignement.]

[20] Ce raisonnement a par la suite été repris par notre Cour dans l’affaire *Kimoto c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 291, [2011] A.C.F. n° 1471 (QL) (*Kimoto*) où elle a réitéré au paragraphe 12 :

[...] 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* [...] au-delà des fins limitées prévues par la *Loi* dans le contexte de l’affaire dont la Cour était saisie.

[21] C’est donc à bon droit que la juge de la Cour fédérale en l’espèce a conclu que l’arrêt *Saulnier* se distingue de la présente affaire et qu’il ne trouve pas application.

(3) The *Haché* decision

[22] In *Haché*, this Court had to decide whether the proceeds of the disposition of two commercial fishing licences received through a governmental voluntary licence retirement program were taxable as a capital gain. The issue was as follows: were the fishing licences property within the meaning of subsection 248(1) of the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1 (ITA)? This Court, relying on *Saulnier*, reiterated the commercial reality of the fishing industry. *Per* Justice Trudel, this Court found, in light of the evidence before the Tax Court of Canada, that when the fisher involved in that case had negotiated the buyback of his snow crab and groundfish licences, “[he] ... was then negotiating on ‘property’ within the meaning of the ITA and that he was claiming sums as consideration for the disposition of a ‘right of any kind whatever’” (*Haché*, at paragraph 41).

[23] Like the findings made in *Saulnier*, those expressed in *Haché* fall within a very specific legislative context. Like the *Bankruptcy and Insolvency Act*, the ITA contains provisions that define the term “property”. This nomenclature is absent from the *Fisheries Act*, and this cannot be ignored. The decisions in both *Saulnier* and *Haché* were rendered to give effect to Parliament’s intention in a specific legislative context that cannot be compared to this case, as the Federal Court Judge explains at paragraph 112:

I therefore conclude that the scope of these decisions [*Saulnier* and *Haché*] 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 [*Bankruptcy and Insolvency Act*] and the ITA in light of the specific purposes of these statutes, my task is to interpret the

3) L’arrêt *Haché*

[22] Dans l’affaire *Haché*, notre Cour devait décider si le produit de disposition de deux permis de pêche commerciaux, reçu en vertu d’un programme gouvernemental de retrait volontaire de permis, était imposable à titre de gain en capital. La question qui se posait était la suivante : les permis de pêche étaient-ils des biens au sens du paragraphe 248(1) de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1 (LIR). Notre Cour, en s’appuyant sur l’arrêt *Saulnier*, a réitéré la réalité commerciale qui se rattache au secteur de la pêche. Sous la plume de la juge Trudel, notre Cour a conclu, à la lumière de la preuve qui avait été versée devant la Cour canadienne de l’impôt, que lorsque le pêcheur en cause dans cette affaire avait négocié le rachat de ses permis relatifs au crabe des neiges et au poisson de fond, « [il], [...], négociait alors sur un “ bien ” au sens de la LIR et qu’il réclamait ces sommes en contrepartie de la disposition d’un “ droit de quelque nature qu’il soit ” » (*Haché*, au paragraphe 41).

[23] À l’instar des conclusions tirées dans l’arrêt *Saulnier*, celles formulées dans la décision *Haché* s’inscrivent dans un contexte législatif bien précis. En effet, tout comme la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, la LIR comporte des dispositions qui définissent le terme « bien ». Cette nomenclature est absente dans la *Loi sur les pêches* et on ne peut en faire abstraction. Tant la décision dans *Saulnier* que celle dans *Haché* ont été rendues pour donner effet à la volonté du législateur dans un contexte législatif singulier qui n’est pas comparable en l’espèce, comme l’explique d’ailleurs la juge de la Cour fédérale, au paragraphe 112 :

J’en conclus que ces décisions [*Saulnier* et *Haché*] 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 IQ 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 [*Loi sur la faillite et l’insolvabilité*] et la LIR en fonction

Fisheries Act in light of its intended purposes and those of the regulations thereunder. [Emphasis added.]

[24] The decision in *Haché*, like the decision in *Saulnier*, is clearly distinct from this case and does not apply here. The approach to take in addressing the appellants' main argument regarding expropriation is to analyze it from the perspective of the relevant provisions of the *Fisheries Act* and its Regulations, and not otherwise.

(4) The *Fisheries Act* and its Regulations

[25] Section 7 of the *Fisheries Act* grants the Minister discretion to perform his duties, namely for the purposes of issuing fishing licences:

**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.

[26] Under the *Fisheries Act*, it is the Minister's duty to manage, conserve and develop fisheries on behalf of Canadians. The case law has acknowledged on many occasions that Canada's fisheries are a common property resource that belongs to all Canadians and that the Minister's duty is to manage fisheries having regard to the public interest (*Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1997] 1 S.C.R. 12, [1997] S.C.J. No. 5 (QL) (*Comeau's Sea Foods*) and *Kimoto*).

[27] In *Carpenter Fishing Corp. v. Canada*, [1998] 2 F.C. 548, [1997] F.C.J. No. 1811 (QL) (C.A.) (*Carpenter Fishing*), Justice Décarry noted, at paragraph 37 of his

des objets spécifiques à ces lois, ma 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. [Mon soulignement.]

[24] La décision *Haché*, comme la décision *Saulnier*, se distingue clairement de la présente affaire et ne trouve pas application en l'espèce. L'approche à privilégier pour traiter de l'argument principal des appelants portant sur l'expropriation consiste plutôt à l'analyser sous l'angle des dispositions législatives pertinentes de la *Loi sur les pêches* et sa réglementation, et non l'inverse.

4) La *Loi sur les pêches* et sa réglementation

[25] L'article 7 de la *Loi sur les pêches* confère un pouvoir discrétionnaire au ministre afin qu'il puisse s'acquitter de ses responsabilités, notamment aux fins de l'octroi de permis de pêche :

**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.

[26] Sous l'égide de la *Loi sur les pêches*, le ministre doit gérer, conserver et développer les pêches au nom des Canadiens. La jurisprudence a reconnu à maintes occasions que la ressource halieutique est un bien commun qui appartient à tous les Canadiens et que la tâche du ministre consiste à gérer les pêches en prenant en compte l'intérêt public (*Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12, [1997] A.C.S. n° 5 (QL) (*Comeau's Sea Foods*) et *Kimoto*).

[27] Dans l'arrêt *Carpenter Fishing Corp. c. Canada*, [1998] 2 C.F. 548, [1997] A.C.F. n° 1811 (QL) (C.A.) (*Carpenter Fishing*), le juge Décarry a souligné, au

reasons, the broad discretion granted to the Minister in this matter, particularly with regard to policies on fishing quotas:

It follows that when examining the exercise by the Minister of his powers, duties, functions and discretion in relation to the establishment and implementation of a fishing quota policy, courts should recognize, and give effect to, the avowed intent of Parliament and of the Governor in Council to confer to the Minister the widest possible freedom to manoeuvre. It is only when actions of the Ministry otherwise authorized by the *Fisheries Act* are clearly beyond the broad purposes permitted under the Act that courts should intervene.

[28] The *Fisheries Act* does not define the concept of “fishing licence”. However, the *Fishery (General) Regulations*, SOR/93-53 (1993 Regulations) prescribe conditions with regard to fishing licences. In particular, the 1993 Regulations stipulate that a licence expires on December 31 of each year (section 10); that a licence is the property of the Crown and is not transferable; and that 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 (section 16).

[29] The 1993 Regulations also set out conditions of licences at paragraph 22(1)(a), namely with regard to the species and quantities of fish:

#### 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.

[30] This, then, is the specific statutory and regulatory context in which this appeal and more specifically the main issue of expropriation as alleged by the appellants

paragraphe 37 de ses motifs, la grande discrétion octroyée au ministre en la matière notamment en ce qui concerne les politiques relatives aux quotas de pêche :

Il s’ensuit que les tribunaux qui sont saisis de la question de l’exercice par le ministre de ses pouvoirs et fonctions et de son pouvoir discrétionnaire relativement à l’élaboration et à la mise en œuvre d’une politique en matière de quotas de pêche devraient reconnaître l’intention exprimée par le législateur et le gouverneur en conseil de donner au ministre la plus grande marge possible de manœuvre, et y donner effet. C’est uniquement lorsque le Ministère prend des mesures, par ailleurs autorisées par la *Loi sur les pêches*, qui outrepassent manifestement les buts généraux autorisés par la Loi que les tribunaux devraient intervenir.

[28] La *Loi sur les pêches* ne définit pas le concept de « permis de pêche ». Cependant, le *Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53 (Règlement de 1993) limite les modalités d’exercice d’un permis de pêche. Le Règlement de 1993 prévoit notamment qu’un permis expire le 31 décembre annuellement (article 10); un permis appartient à la Couronne et est incessible, et 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 (article 16).

[29] Le Règlement de 1993 prévoit aussi des conditions de permis à l’alinéa 22(1)a) notamment en ce qui concerne les espèces et les quantités de poissons :

#### Conditions de 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.

[30] C’est donc dans ce contexte législatif et réglementaire particulier que s’inscrit le présent appel, et plus particulièrement la question centrale de l’expropriation

in regard to their fishing licences and associated IQs, arises.

(5) Does expropriation law apply to the appellants?

[31] Before this Court, just as before the Federal Court Judge, the appellants introduced their arguments centred on expropriation by citing the decision of the House of Lords in *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508, at page 542, [1920] UKHL 1 (BAILII) (*De Keyser*). That decision sets out the principle that statutes should not be interpreted so as to enable an individual's property to be confiscated without payment. According to the appellants, Parliament can decide to exclude a claim for compensation following expropriation under a statute, but it must do so explicitly. The appellants claim that the discretion granted to the Minister in section 7 of the *Fisheries Act* is silent on the intention to exclude expropriation law in the context of the *Fisheries Act*. However, the principle set out in *De Keyser* cannot be applied in a vacuum. That means that in this case it must be addressed by taking into consideration the *Fisheries Act* and more specifically the discretion that Act grants to the Minister "wherever the exclusive right of fishing does not already exist by law" (section 7 of the *Fisheries Act*). Parliament's intention is clear in that if a law does not grant an exclusive right of fishing—and no law of that type has been brought to this Court's attention—the Minister can, in the exercise of his discretion, "issue ... leases and licences for fisheries or fishing" (section 7 of the *Fisheries Act*). It follows that this discretion also enables the Minister to not renew such licences, within the scope of his mandate to manage fisheries.

[32] The statutory and regulatory framework for issuing fishing licences pursuant to the *Fisheries Act* poses an obstacle to the appellants' claims of expropriation. Before this Court and the Federal Court, the appellants nonetheless argued that the following decisions support their claims: *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101 (*Manitoba Fisheries*); *R. v. Tener*,

telle qu'alléguée par les appelants eu égard à leurs permis de pêche et les QI qui s'y rattachent.

5) Le droit de l'expropriation s'applique-t-il aux appelants?

[31] Devant notre Cour, tout comme devant la juge de la Cour fédérale, les appelants introduisent leurs arguments axés sur l'expropriation en rappelant la décision de la Chambre des Lords dans *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508, à la page 542, [1920] UKHL 1 (BAILII) (*De Keyser*). Cette décision énonce le principe qu'une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder un individu de ses biens sans indemnisation. Selon les appelants, le Parlement peut choisir d'exclure le recours en indemnisation à la suite d'une expropriation d'une loi mais il doit le faire de façon explicite. Or, disent les appelants, la discrétion octroyée au ministre à l'article 7 de la *Loi sur les pêches* est muette en ce qui a trait à l'intention d'exclure le droit d'expropriation dans le contexte de la *Loi sur les pêches*. On ne saurait, cependant, appliquer le principe énoncé dans l'arrêt *De Keyser* en vase clos. Cela signifie qu'en l'espèce, il doit être abordé en prenant en compte la *Loi sur les pêches* et plus particulièrement la discrétion que confère cette loi au ministre « [e]n l'absence d'exclusivité du droit de pêche conférée par loi » (article 7 de la *Loi sur les pêches*). L'intention du législateur est claire en ce que si une loi ne confère pas une exclusivité de droit de pêche — et aucune loi de cet acabit n'a été portée à l'attention de notre Cour — le ministre peut, dans l'exercice de sa discrétion, « octroyer des baux et permis de pêche ainsi que des licences d'exploitation de pêcheries » (article 7 de la *Loi sur les pêches*). Il s'ensuit donc que cette discrétion permet également au ministre de ne pas renouveler de tels permis ou licences, dans le cadre de son mandat de gestion des pêches.

[32] Le cadre législatif et réglementaire de l'octroi des permis de pêche conformément à la *Loi sur les pêches* fait effectivement obstacle aux prétentions des appelants fondées sur l'expropriation. Tant devant notre Cour qu'en première instance, les appelants ont malgré tout soutenu que les décisions suivantes appuient leurs prétentions : *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979]

[1985] 1 S.C.R. 533 (*Tener*); *Rock Resources Inc. v. British Columbia*, 2003 BCCA 324 (*Rock Resources*); and *Beaurivage v. Québec (Ville)*, 2004 CanLII 26320, J.E. 2004-820 (Que. C.A.) (*Beaurivage*) (application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada dismissed, No. 30351 [[2005] 1 S.C.R. xvii]).

[33] Dissatisfied with the Federal Court Judge's reasons, the appellants' approach before this Court consisted in trying to convince us that the judge incorrectly interpreted the case law. Our role as an appeal court is not to repeat the trial—which stretched over a period of 33 days—but rather to review the decision of the Federal Court Judge and intervene if we are convinced that an error according to the criteria set out in *Housen* was committed. For this purpose, we must look at the decisions on which the appellants rely to invoke expropriation law in the context of the *Fisheries Act* in order to determine whether the Federal Court Judge committed an error in her analysis that requires this Court's intervention.

[34] The appellants rely, *inter alia*, on *Manitoba Fisheries* to argue that expropriation can occur with regard to intangible property and not just property at common law. In *Manitoba Fisheries*, Manitoba Fisheries Limited, a company that operated a very profitable fish exporting business for 40 years for a loyal clientele, brought a case against the Government of Canada following the enactment of the *Freshwater Fish Marketing Act*, R.S.C., 1985, c. F-13, because, as a result of the Act, the Government of Canada gave its agent exclusive rights to export fish out of Manitoba and participating provinces. The agent in question was authorized to issue licences to allow Manitoba Fisheries Limited to continue exporting fish, but Manitoba Fisheries Limited did not obtain them and was not given any compensation. As a result, Manitoba Fisheries Limited argued before the courts that the *Freshwater Fish Marketing Act* had the effect of depriving the company of its commercial goodwill.

1 R.C.S. 101 (*Manitoba Fisheries*); *R. c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533 (*Tener*); *Rock Resources Inc. v. British Columbia*, 2003 BCCA 324, 229 D.L.R. (4th) 115 (*Rock Resources*); et *Beaurivage c. Québec (Ville)*, 2004 CanLII 26320, J.E. 2004-820 (C.A. Qué.) (*Beaurivage*) (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée, n° 30351 [[2005] 1 R.C.S. xvii]).

[33] Insatisfaits des motifs de la juge de la Cour fédérale, l'approche des appelants devant notre Cour a consisté à tenter de nous convaincre que son interprétation de la jurisprudence était erronée. Notre rôle en appel n'est pas de refaire le procès — qui s'est échelonné sur une période de 33 jours — mais de contrôler la décision de la juge de la Cour fédérale et d'intervenir si nous sommes convaincus qu'une erreur selon les critères énoncés dans l'arrêt *Housen* a été commise. À cette fin, nous devons aborder les décisions sur lesquelles s'appuient les appelants pour invoquer l'application du droit de l'expropriation dans le contexte de la *Loi sur les pêches* afin de déterminer si la juge de la Cour fédérale a commis une erreur dans son analyse nécessitant l'intervention de cette Cour.

[34] Les appelants s'appuient entre autres sur l'arrêt *Manitoba Fisheries* afin de soumettre que l'expropriation peut s'opérer sur un bien incorporel et non seulement sur un bien au sens de la common law. Dans l'arrêt *Manitoba Fisheries*, l'entreprise Manitoba Fisheries qui avait constitué pendant 40 ans une entreprise d'exportation de poissons très rentable avec une clientèle fidèle, avait poursuivi le Gouvernement canadien à la suite de l'adoption de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, L.R.C. (1985), ch. F-13 car, à la suite de cette loi, le Gouvernement canadien confiait à son mandataire le droit exclusif d'exporter du poisson hors du Manitoba et des provinces participantes. Le mandataire en question était autorisé à octroyer des licences afin de permettre à Manitoba Fisheries de continuer à exporter du poisson mais Manitoba Fisheries n'en avait pas obtenues et aucune indemnité ne lui a été versée. Par conséquent, l'entreprise Manitoba Fisheries avait soutenu devant les tribunaux que la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce* avait eu pour effet de la priver de son achalandage commercial.

[35] The Supreme Court agreed with Manitoba Fisheries Limited. According to the Supreme Court, Manitoba Fisheries Limited had been deprived of business property and was never compensated for the loss. The appellants in this case rely on *Manitoba Fisheries* to argue that an IQ, even though intangible, is a commercial asset in the same way as a fisher's boats and equipment are. As the Federal Court Judge stated at paragraph 153, a parallel cannot be drawn between the rights the appellants claim to have in their IQs and the goodwill of a business as an asset because the appellants do not "own" their IQs:

... 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.

[36] Therefore, *Manitoba Fisheries* does not support the appellants' argument that the IQs give them a property right and that case cannot serve as an applicable precedent that can justify compensation for expropriation in this case.

[37] The context of IQs also differs from that at issue in *Tener* and *Rock Resources*, both of which involved mineral claims. At paragraph 157, the Federal Court Judge made several relevant distinctions between mineral claims and the IQs at issue:

... 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

[35] La Cour suprême a donné raison à l'entreprise Manitoba Fisheries. Selon la Cour suprême, Manitoba Fisheries avait été privée d'un bien dans l'entreprise pour lequel la perte n'avait jamais été indemnisée. Les appelants en l'espèce s'inspirent de l'arrêt *Manitoba Fisheries* et soumettent que le QI, même s'il est intangible, constitue un actif commercial au même titre que les bateaux et équipements du pêcheur. Or, comme l'a souligné la juge de la Cour fédérale au paragraphe 153, on ne saurait tirer de parallèle entre les droits que les appelants prétendent détenir dans le QI et l'achalandage d'une entreprise en tant qu'actif, les appelants n'étant aucunement « propriétaire » de leur QI :

[...] les demandeurs confondent entre la nature d'un bien (la question qui se posait dans *Manitoba Fisheries*) et la nature d'un droit dans un bien (la question qui se pose à l'égard des QI). Dans *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.

[36] L'affaire *Manitoba Fisheries* n'appuie donc pas l'argument des appelants selon lequel les QI leur confèreraient un droit de propriété et ne peut servir de précédent applicable pouvant justifier une indemnisation pour expropriation en l'espèce.

[37] Le contexte des QI se distingue également de celui en cause dans les affaires *Tener* et *Rock Resources* lesquelles portaient sur des claims miniers. La juge de la Cour fédérale a établi au paragraphe 157 plusieurs distinctions pertinentes qui s'imposent entre des claims miniers, d'une part, et les QI en cause, d'autre part :

[...] 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

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. [Emphasis added.]

[38] The Federal Court Judge’s analysis clearly illustrates that there can be no question of expropriation with regard to IQs because they do not grant any property rights or real interest akin to the rights of mineral claim holders.

[39] The appellants also rely on the decision in *Beaurivage* by the Quebec Court of Appeal. In that case, Quebec City had enacted an order reducing the number of calèche licences from 30 (27 of which were held by Mr. Beaurivage) to 16. In its analysis, the Quebec Court of Appeal noted that Quebec City’s powers to regulate calèches were granted under its Charter (*Charter of Ville de Québec, national capital of Québec, C.Q.L.R., c. C-11.5*). This power to regulate calèches and require calèche owners to obtain licences did not allow Quebec City to reduce the number of licences or refuse the renewal of previously issued licences without compensation (*Beaurivage*, at paragraphs 36 and 50).

[40] However, the regulations for the *Fisheries Act* follow an entirely different logic than those at issue in *Beaurivage*. The 1993 Regulations stipulate that a fishing licence is a document that, unless otherwise specified, expires on December 31 of each year and does not provide any guarantee to the holder of receiving a document of the same type each year (1993 Regulations, sections 2, 10 and 16). Indeed, if the stability of the fishing industry depends on DFO’s predictable renewal of licences year after year (*Saulnier*, at paragraph 14), this renewal cannot be interpreted as conferring a right similar to a property right that may be expropriated.

[41] The recent decision of this Court in *Canada v. 100193 P.E.I. Inc.*, 2016 FCA 280, [2016] F.C.J.

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. [Mon soulignement.]

[38] L’analyse de la juge de la Cour fédérale illustre clairement qu’il ne peut être question d’expropriation eu égard aux QI car ces derniers n’emportent aucun droit de propriété ou d’intérêt réel analogue aux droits des titulaires de claims miniers.

[39] Les appelants s’appuient aussi sur la décision *Beaurivage* rendue par la Cour d’appel du Québec. Dans cette affaire, la Ville de Québec avait émis une ordonnance réduisant le nombre de permis de calèche de 30 (dont 27 étaient détenus par M. Beaurivage) à 16. Dans le cadre de son analyse, la Cour d’appel du Québec a noté que les pouvoirs de la Ville de Québec de réglementer les calèches étaient octroyés par sa Charte (*Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec, R.L.R.Q., ch. C-11.5*). Ce pouvoir de réglementer les calèches et d’exiger que les propriétaires de calèche obtiennent des permis, ne permettait pas à la Ville de Québec de réduire le nombre de permis, si bien que la Ville de Québec ne pouvait refuser le renouvellement de permis préalablement émis sans compensation (*Beaurivage*, aux paragraphes 36 et 50).

[40] Or, la réglementation de la *Loi sur les pêches* s’inscrit dans une toute autre logique que celle en jeu dans l’affaire *Beaurivage*. Il ressort effectivement du Règlement de 1993 qu’un permis de pêche est un document qui, sauf indication contraire, vient à échéance le 31 décembre de chaque année et ne donne aucune garantie à son titulaire de recevoir un document du même type annuellement (Règlement de 1993, articles 2, 10 et 16). De fait, si la stabilité du secteur des pêches dépend du renouvellement prévisible des permis par le MPO d’année en année (*Saulnier*, au paragraphe 14), ce renouvellement ne saurait être interprété comme conférant un droit s’apparentant à un droit de propriété susceptible d’être exproprié.

[41] L’argumentaire des appelants selon lequel ils possèdent un intérêt dans les QI basé sur le comportement

No. 1264 (QL) (*100193 P.E.I.*) (application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada dismissed in 2017, No. 37393 [[2017] 1 S.C.R. v]) is also problematic for the appellants' argument to the effect that they have an interest in the IQs based on the historical conduct of the parties and the implementation of government policies. That decision, rendered approximately one month after the Federal Court Judge's decision, concerns the interests of Area 12 snow crab fishers. In this case, the appellants are members of a community of traditional crab fishers in the same area.

[42] In *100193 P.E.I.*, which involved a motion for summary judgment, this Court dismissed the fishers' expropriation claim. In so doing, it reiterated (i) that Canada's fisheries are a common property resource and that the *Fisheries Act* grants the Minister discretion to manage the resource; and (ii) that IQs are insufficient to maintain a cause of action for expropriation (at paragraphs 14 and 15). In its reasons, this Court, *per* Justice Stratas, referred to the decision in *Kimoto*, also rendered by this Court. The appellants argue that that case is distinct from the case at bar because *Kimoto* concerned [TRANSLATION] "fish to be fished" and [TRANSLATION] "non-allocated quotas", as opposed to IQs. However, that is not sufficient to disregard the scope of *100193 P.E.I.* and the principles it sets out with regard to IQs, namely that Canada's fisheries resources are common property belonging to all Canadians and that the Minister has a wide discretion to manage them (*100193 P.E.I.*, at paragraph 15).

[43] In fact, as the Federal Court Judge noted (at paragraph 160), if a parallel had to be drawn with this case, it would be more appropriate to look to the decision of the Nova Scotia Supreme Court in *Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia*, 2010 NSSC 436, [2010] N.S.J. No. 624 (QL) (affirmed in 2012 NSCA 1, 311 N.S.R. (2d) 300), which involved a regulation of milk quotas. The Nova Scotia Supreme Court dismissed the dairy producers' expropriation claim on the grounds that they do not own their quotas. Thus, since there was no appropriation of the quotas, there could not have been expropriation.

historique des parties et la mise en œuvre des politiques gouvernementales se bute aussi à la récente décision de notre Cour dans *Canada c. 100193 P.E.I. Inc.*, 2016 CAF 280, [2016] A.C.F. n° 1264 (QL) (*100193 P.E.I.*) (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée en 2017, n° 37393 [[2017] 1 R.C.S. v]). Cette décision, rendue environ un mois après la décision de la juge de la Cour fédérale, concerne les intérêts de pêcheurs de crabe des neiges dans la zone 12. En l'espèce, les appelants représentent une collectivité de pêcheurs de crabe traditionnels dans la même zone.

[42] Dans l'affaire *100193 P.E.I.*, qui s'inscrivait dans le cadre d'une requête en jugement sommaire, notre Cour a rejeté le recours en expropriation des pêcheurs. Ce faisant, elle a réitéré (i) que la pêche au Canada est une ressource commune et que la *Loi sur les pêches* confère au ministre une discrétion pour gérer cette ressource; et (ii) que les QI sont insuffisants pour soutenir une cause d'action basée sur l'expropriation (aux paragraphes 14 et 15). Dans ses motifs, notre Cour, sous la plume du juge Stratas, a fait référence à la décision *Kimoto*, également rendue par notre Cour. Les appelants y voient une distinction à faire avec la présente affaire car la décision *Kimoto* portait sur des « poissons à être pêchés » et des « quotas non alloués », par opposition à des QI. Or, cela ne suffit point pour écarter la portée de l'arrêt *100193 P.E.I.* et les principes qui se dégagent au sujet des QI, notamment que les ressources halieutiques du Canada sont un bien commun qui appartiennent à tous les Canadiens et que le ministre dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour les gérer (*100193 P.E.I.*, au paragraphe 15).

[43] En fait, comme l'a noté la juge de la Cour fédérale (au paragraphe 160), si un parallèle devait être tracé avec la présente affaire, il faut plutôt se tourner vers la décision de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse dans *Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia*, 2010 NSSC 436, [2010] N.S.J. n° 624 (QL) (confirmée par 2012 NSCA 1, 311 N.S.R. (2d) 300) concernant une réglementation affectant les quotas de production laitière. La Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a rejeté le recours en expropriation qu'avaient intenté les producteurs de lait au motif qu'ils ne sont pas propriétaires de leurs quotas. Ainsi, comme il n'y a pas eu appropriation des quotas, il ne peut y avoir eu expropriation.

[44] The appellants' claims also indicate that by bringing their expropriation claim, they view in the IQs granted by the Minister, the equivalent of a vested permanent right. In other words, the IQ is in a way frozen in time. The appellants' argument is that, while their snow crab catches may vary according to fluctuations in the TAC, the Minister does not have the authority to reduce their IQs without compensation. This amounts to saying that the Minister must be indefinitely bound by his decision to set the IQ at a given percentage. In other words, according to the appellants, they are the only ones who can benefit at all times from the entirety of the TAC. As a result, the Minister would not be able to grant other fishers, namely First Nations, access to the TAC without compensating the appellants. I cannot accept this argument, particularly considering the discretion granted to the Minister under the *Fisheries Act*. As Justice Pelletier of this Court noted in *Canada (Attorney General) v. Arsenault*, 2009 FCA 300, [2009] F.C.J. No. 1306 (QL), at paragraph 57, the notion of quota in the context of the *Fisheries Act* is inconsistent with the idea of a vested right analogous to that which the appellants are claiming:

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: see *Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1997] 1 S.C.R. 12, [1997] S.C.J. No.5, at paragraph 49. Consequently, if there is no vested right to a given quota, there can be no right to compensation arising purely from the fact of loss of quota. As a result, the decision to offer compensation for lost quota is not one which is based on a statute or a regulation. In fact, the crabbers allege in their action that their right to compensation is a matter of contract. The exercise of the minister's discretion to issue fishing licences with reduced quota under section 7 of the Act [*Fisheries Act*] did not result in a public legal duty to pay compensation for the lost quota. There being no public legal duty, the crabbers are not entitled to an order of *mandamus*. [Emphasis added.]

[45] The appellants' argument that an IQ is frozen in time cannot be accepted.

[44] Il ressort aussi des prétentions des appelants qu'en intentant leur recours en expropriation, ils voient dans les QI octroyés par le ministre l'équivalent d'un droit acquis *ad vitam aeternam*. Autrement dit, le QI serait en quelque sorte figé dans le temps. Suivant la thèse des appelants, alors que leurs prises de crabes des neiges pourraient varier selon la fluctuation du TPA, le ministre ne serait pas habilité à diminuer leurs QI sans compensation. Cela revient à dire que le ministre doit être indéfiniment lié par sa décision de fixer le QI à un pourcentage donné. En d'autres termes, selon les appelants, ils sont les seuls à pouvoir bénéficier en tout temps de la totalité du TPA. Partant, le ministre ne pourrait permettre à d'autres pêcheurs, notamment les Premières Nations, d'avoir accès au TPA, sans indemniser les appelants. Je ne peux retenir cette thèse compte tenu notamment du pouvoir discrétionnaire octroyé au ministre par la *Loi sur les pêches*. Comme le soulignait le juge Pelletier de notre Cour dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Arsenault*, 2009 CAF 300, [2009] A.C.F. n° 1306 (QL), au paragraphe 57, la notion de quota sous l'égide de la *Loi sur les pêches* est incompatible avec l'idée d'un droit acquis analogue à celui que plaident les appelants :

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 : voir *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12, [1997] A.C.S. n° 5, au paragraphe 49. Par conséquent, s'il n'existe pas de droit acquis à un quota donné, aucun droit à une indemnisation ne peut découler du simple fait d'une perte de quota. Il s'ensuit que la décision d'offrir une indemnisation pour les quotas perdus n'était pas fondée sur une loi ou un règlement. En fait, les pêcheurs de crabe allèguent dans leur action que leur droit à une indemnisation est de nature contractuelle. L'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre de délivrer des permis de pêche assortis de quotas réduits en vertu de l'article 7 de la Loi [*Loi sur les pêches*] ne donnait pas naissance à une obligation juridique à caractère public de verser des indemnités pour les quotas perdus. Comme il n'existe pas d'obligation juridique à caractère public, les pêcheurs de crabe n'ont pas droit à un bref de *mandamus*. [Mon soulignement.]

[45] L'argument des appelants selon lequel un QI est figé dans le temps ne saurait donc être retenu.

[46] The appellants also greatly emphasized at the hearing that their commercial interests could be affected by the exercise of the Minister's discretion and that this can create entitlement to compensation. However, the Minister's discretion is with regard to the allocation of fishery resources and while in the fishing industry there is a commercial reality—in which DFO does not participate—the Minister's duty under the *Fisheries Act* is not to manage commercial interests but rather fishery resources, resources that are not infinite.

[47] Of course, the Minister can consider certain social, economic and commercial factors in managing the fisheries (*Malcolm v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2014 FCA 130, [2014] F.C.J. No. 499 (QL), at paragraphs 52–53) but is not obligated to do so. Moreover, there is nothing preventing the Minister from favouring one group of fishers over another in the exercise of his discretion (*Carpenter Fishing*). The Minister's colossal task of managing, developing and conserving the fisheries for all Canadians requires him to make strategic decisions that will inevitably have an impact on competing commercial interests. The Minister must react to varied concerns and occasionally make necessary adjustments to respond to new imposed realities. As previously noted, this was the case following the Supreme Court of Canada's decision in *Marshall*.

[48] This ministerial discretion cannot be interfered with unless it is demonstrated that it was exercised in bad faith, violated the principles of natural justice or was based on considerations that were irrelevant or extraneous to the statutory purpose (*Comeau's Sea Foods*, at paragraph 36; and *Carpenter Fishing*, at paragraphs 28 and 37). This aspect will be examined at paragraphs 50 *et seq.* in the context of the misfeasance in public office issue.

[49] In short, I am of the view that the Federal Court Judge, in rejecting the appellants' argument with regard

[46] Les appelants ont aussi fait grand cas à l'audience du fait que leurs intérêts commerciaux peuvent être affectés par l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre et qu'en conséquence, cela peut donner droit à une indemnisation. Or, le pouvoir discrétionnaire du ministre s'exerce en fonction de la répartition de la ressource halieutique et bien que le secteur des pêches comporte une réalité commerciale — à laquelle ne participe pas le MPO — l'obligation du ministre en vertu de la *Loi sur les pêches* n'est pas de gérer les intérêts commerciaux mais la ressource halieutique, une ressource, qui plus est, n'est pas infinie.

[47] Certes, le ministre pourra prendre en compte certains facteurs sociaux, économiques et aussi commerciaux en gérant les pêches (*Malcolm c. Canada (Pêches et Océans)*, 2014 CAF 130, [2014] A.C.F. n° 499 (QL), aux paragraphes 52–53) mais il n'a pas d'obligation à cet égard et rien n'empêche le ministre de favoriser un groupe de pêcheurs par rapport à un autre dans l'exercice de sa discrétion (*Carpenter Fishing*). La tâche colossale qui incombe au ministre de gérer, de développer et de conserver les pêches pour l'ensemble de la population canadienne l'oblige à prendre des décisions stratégiques qui auront forcément un effet sur des intérêts commerciaux divergents. Le ministre doit effectivement réagir à certaines préoccupations variées et, à l'occasion, apporter les ajustements requis pour répondre à de nouvelles réalités imposées. Tel que noté précédemment, ce fut notamment le cas à la suite de la décision de la Cour suprême du Canada dans *Marshall*.

[48] On ne saurait intervenir quant à l'exercice de cette discrétion ministérielle que s'il est démontré qu'elle a été exercée de mauvaise foi, que les principes de justice naturelle n'ont pas été respectés ou que des facteurs inappropriés ou étrangers à l'objet de la loi ont été pris en compte (*Comeau's Sea Foods*, au paragraphe 36; et *Carpenter Fishing*, aux paragraphes 28 et 37). Cet aspect sera examiné aux paragraphes 50 et suivants dans le cadre de la question de la faute dans l'exercice d'une charge publique.

[49] En somme, je suis donc d'avis que la juge de la Cour fédérale, en rejetant l'argumentaire des appelants

to expropriation, conducted a careful legal analysis of each of the decisions raised by the appellants in this respect (reasons of the Federal Court Judge, at paragraphs 150–162) and did not commit an error that warrants the intervention of this Court. In light of the foregoing, and since I am of the opinion that the appellants' cause of action for expropriation must be dismissed, it is not necessary to address the argument concerning the benefit obtained by the Crown.

*B. Did the Federal Court Judge err in dismissing in part the cause of action for misfeasance in public office?*

[50] The appellants argue that DFO committed misfeasance in public office: (i) by using crab to finance its operations from 2003–2006; (ii) by using crab to finance the operations and programs of coastal fishing associations (i.e., rationalization); and (iii) by granting an unjustified share of the TAC to Area 18 fishers. The Federal Court Judge dismissed these claims. However, she sided with the appellants on the reduction of the TAC by 4 000 MT in 2003, which was not raised by the appellants. However, that issue is the subject of the Crown's cross-appeal, which will be addressed at paragraphs 68 *et seq.*

[51] Before this Court, the appellants made many arguments in connection with the cause of action for misfeasance in public office. The appellants are attacking all aspects of the Federal Court Judge's analysis and findings regarding this cause of action. In so doing, the appellants invite this Court to reassess and weigh the evidence in the record and substitute their interpretation of the evidence and the conclusions they seek for those of the Federal Court Judge. As previously mentioned, under the *Housen* standard of review, which applies in this case, that is not the role of this Court. The appellants had to show that the Federal Court Judge committed an error that warrants our intervention. Such an error was not demonstrated—quite the contrary in fact.

sur l'expropriation, a procédé à une analyse juridique soigneuse de chacune des décisions invoquées par les appelants à cet égard (motifs de la juge de la Cour fédérale, aux paragraphes 150–162) et n'a pas commis d'erreur nécessitant l'intervention de notre Cour. Sur la base de ce qui précède, et puisque je suis d'avis que la cause d'action des appelants sur l'expropriation doit effectivement être rejetée, il n'est pas nécessaire d'aborder l'argument du bénéfice obtenu par la Couronne.

*B. La juge de la Cour fédérale a-t-elle erré en rejetant en partie la cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique?*

[50] Les appelants soumettent que le MPO a commis une faute dans l'exercice de sa charge publique : (i) en utilisant du crabe pour financer ses opérations de 2003–2006; (ii) en utilisant du crabe pour financer le fonctionnement et les programmes des associations de pêcheurs côtiers (c'est-à-dire la rationalisation); et (iii) en octroyant une portion injustifiée du TPA aux pêcheurs de la zone 18. Ces prétentions ont été rejetées par la juge de la Cour fédérale. Elle a cependant donné raison aux appelants sur la question de la réduction du TPA de 4 000 t.m. en 2003, si bien que cette question n'est pas soulevée par les appelants. Elle forme toutefois l'objet de l'appel incident de la Couronne qui sera abordé aux paragraphes 68 et suivants.

[51] Devant notre Cour, les appelants ont fait valoir une multitude d'arguments en lien avec la cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique. Les appelants attaquent à tous égards l'analyse et les conclusions de la juge de la Cour fédérale au sujet de cette cause d'action. Ce faisant, les appelants invitent notre Cour à réévaluer et à sopeser les éléments de preuve au dossier et y substituer leur interprétation de la preuve et leurs conclusions recherchées à celles de la juge de la Cour fédérale. Tel que noté précédemment, en vertu de la norme de contrôle *Housen* applicable en l'espèce, là n'est pas le rôle de notre Cour. Les appelants devaient faire la démonstration que la juge de la Cour fédérale a commis une erreur justifiant notre intervention. Or, une telle erreur n'a pas été démontrée, bien au contraire.

[52] When a cause of action for misfeasance in public office is at issue, the leading case of the Supreme Court of Canada on this matter is *Odhavji Estate v. Woodhouse*, 2003 SCC 69, [2003] 3 S.C.R. 263 (*Odhavji*). More specifically, misfeasance in public office is an intentional tort that is directed at the conduct of public officers in the exercise of their duties (*Odhavji*, at paragraph 38) and includes the following elements: (i) deliberate, unlawful conduct in the exercise of public functions; (ii) awareness that the conduct is unlawful and likely to injure the plaintiff; (iii) harm; (iv) a legal causal link between the tortious conduct and the harm suffered; and (v) an injury that is compensable in tort law (*Odhavji*, at paragraph 32).

[53] There are two ways in which the tort of misfeasance in a public office can arise. In *Odhavji*, the Supreme Court, *per* Justice Iacobucci, grouped the two ways in which the tort of misfeasance in a public office can arise into two categories of torts: category A and category B. Category A involves conduct that is specifically intended to injure a person or class of persons. Category B involves a public officer who acts with knowledge both that she or he has no power to act in the way complained of and that the act is likely to injure the plaintiff.

[54] In this case, at the beginning of her analysis on misfeasance in public office, the Federal Court Judge made the distinction between a review of the legality of a public body's decision and the rules of civil liability (*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; and *Paradis Honey Ltd. v. Canada*, 2015 FCA 89, [2016] 1 F.C.R. 446) (reasons of the Federal Court Judge, at paragraphs 191–194). She then described the broad principles that emerged from *Odhavji* (reasons of the Federal Court Judge, at paragraphs 195–199) before she began her analysis on the issue of the financing of DFO activities from 2003 to 2006.

[52] Lorsqu'une cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique est en jeu, l'arrêt de principe de la Cour suprême du Canada portant sur cette question est *Succession Odhavji c. Woodhouse*, 2003 CSC 69, [2003] 3 R.C.S. 263 (*Odhavji*). Plus précisément, cette faute est un délit intentionnel qui vise la conduite des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions (*Odhavji*, au paragraphe 38) et qui comporte les éléments suivants : (i) une conduite illégitime et délibérée dans l'exercice de fonctions publiques; (ii) la connaissance du caractère illégitime de la conduite et de la probabilité de préjudice à l'égard du demandeur; (iii) un préjudice; (iv) un lien de causalité juridique entre la conduite délictuelle et le préjudice subi; et (v) un préjudice indemnisable suivant les règles de droit en matière délictuelle (*Odhavji*, au paragraphe 32).

[53] Il existe deux façons de commettre le délit de faute dans l'exercice d'une charge publique. La Cour suprême dans l'arrêt *Odhavji*, sous la plume du juge Iacobucci, a regroupé ces deux façons sous deux catégories de délit : les catégories A et B. Dans la catégorie A, la conduite vise précisément à causer préjudice à une personne ou à une catégorie de personnes. La catégorie B met en cause le fonctionnaire public qui agit en sachant qu'il n'est pas habilité à exécuter l'acte qu'on lui reproche et que cet acte causera vraisemblablement préjudice au demandeur.

[54] En l'espèce, dès l'amorce de son analyse sur la faute dans l'exercice d'une charge publique, la juge de la Cour fédérale a établi la distinction qui s'impose entre le contrôle de la légalité des décisions d'un organisme public et le régime de responsabilité civile (*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; et *Paradis Honey Ltd. c. Canada*, 2015 CAF 89, [2016] 1 R.C.F. 446 (motifs de la juge de la Cour fédérale aux paragraphes 191–194). Elle a par la suite campé les grands principes qui se dégagent de l'arrêt *Odhavji* (motifs de la juge de la Cour fédérale, aux paragraphes 195–199) avant de débiter son analyse sur la question concernant le financement des activités du MPO de 2003 à 2006.

## (1) The financing of DFO's activities from 2003 to 2006

[55] The Federal Court Judge reiterated the 2006 decision of this Court in *Larocque v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, 2006 FCA 237, [2006] F.C.J. No. 985 (QL), that is, that DFO exceeded its management powers by appropriating fishery resources to finance its management and research activities. Although she observed, in light of the evidence, that the public officers were aware of the unlawfulness of the agreements, the alleged misconduct did not contain elements of malice or bad faith that could be likened to misfeasance in public office (*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; and *Odhavji*):

... 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.

(Reasons of the Federal Court Judge, at paragraph 202.)

[56] In any event, the management and research activities at issue made it possible to increase the TAC and anticipate the biomass, primarily by the trawl survey and the improved white crab protocol. In that sense, the increase in the TAC was advantageous to the appellants because they also benefitted from increased catches based on their respective IQs, thus making it possible to maximize fishing effort while minimizing its impact on the conservation of the resource. As the Federal Court Judge concluded, the appellants did not suffer any harm. There is no need to intervene with regard to the Federal Court Judge's findings on this issue.

## 1) Le financement des activités du MPO de 2003 à 2006

[55] La juge de la Cour fédérale a réitéré ce qui a été décidé par notre Cour en 2006 dans la décision *Larocque c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, 2006 CAF 237, [2006] A.C.F. n° 985 (QL) à l'effet que le MPO avait outrepassé ses pouvoirs de gestion en s'appropriant la ressource halieutique pour financer ses activités de gestion et de recherche. Même si elle constate, à la lumière de la preuve, que les fonctionnaires connaissaient le caractère illégitime de ces ententes, les gestes reprochés ne comportaient pas d'éléments de malice ou de mauvaise foi pouvant s'apparenter à une faute dans l'exercice d'une charge publique (*Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; et *Odhavji*) :

[...] 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.

(Motifs de la juge de la Cour fédérale, au paragraphe 202.)

[56] Quoi qu'il en soit, les activités de gestion et de recherche en cause ont permis d'augmenter le TPA et d'anticiper la biomasse principalement par le relevé au chalut et le protocole de crabe blanc amélioré. En ce sens, l'augmentation du TPA a été avantageuse pour les appelants car ces derniers ont aussi bénéficié d'une augmentation des prises en fonction de leurs QI respectifs, permettant du même coup de maximiser l'effort de pêche tout en minimisant son impact sur la conservation de la ressource. Comme l'a conclu la juge de la Cour fédérale, aucun préjudice n'a été subi par les appelants. Il n'y a pas lieu d'intervenir quant aux conclusions de la juge de la Cour fédérale à cet égard.

- (2) The use of crab to finance operations and programs of coastal fishing associations (i.e., rationalization)

[57] Confronted with economic difficulties beginning in 1993, groundfish and lobster fishers obtained snow crab allocations in Area 12 prior to 2003. Beginning in 2003, the Minister sought to implement a permanent solution, that is, a “regular” share, by allocating them 15 percent of the TAC for snow crab in Area 12, with the objective of fleet self-rationalization.

[58] The appellants argue that DFO committed misfeasance in public office by removing 15 percent of the TAC to fund new access to Area 12 for fishing associations, more specifically, groundfish and lobster fishers. While the appellants do not dispute the Minister’s authority to reallocate the resource, they criticize him for having based his decision on illegal grounds and having implemented his decision unlawfully.

[59] Once again, the appellants are asking this Court to intervene on questions of fact when it is well established that appellate courts must show deference to the findings of fact of a trial judge unless there is a palpable and overriding error (*Housen*; and *Canada v. South Yukon Forest Corporation*, 2012 FCA 165, [2012] F.C.J. No. 669 (QL) (application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada dismissed in 2012, No. 34946 [[2012] 3 R.C.S. xiii])).

[60] The Federal Court Judge made certain findings about the mechanism DFO put in place and, in so doing, noted that the manner in which it issued fishing licences with preconditions or conditions was “problematic” and was an unlawful sub-delegation of the ministerial power. She drew a parallel with DFO’s financing agreements, finding that there were no grounds to conclude “that the Minister’s method has the unlawful and deliberate character likely to engage the Crown’s tort liability” (reasons of the Federal Court Judge, at paragraph 210). Basing

- 2) L’utilisation du crabe pour financer le fonctionnement et les programmes des associations de pêcheurs côtiers (c’est-à-dire la rationalisation)

[57] Confrontés à des difficultés économiques à partir de 1993, les pêcheurs de poisson de fond et de homard ont obtenu des allocations de crabe des neiges dans la zone 12 préalablement à 2003. À partir de 2003, le ministre a cherché à instaurer une solution permanente, c’est-à-dire un partage « régulier », en leur allouant une allocation de 15 p. 100 du TPA de crabe des neiges dans la zone 12 avec un objectif d’autorationalisation des flottilles.

[58] Les appelants soutiennent que le MPO a commis une faute dans l’exercice de sa charge publique en retranchant 15 p. 100 du TPA afin de financer un nouvel accès à la zone 12 pour les associations de pêcheurs, plus précisément les pêcheurs de poisson de fond et de homard. Si les appelants ne contestent pas le pouvoir du ministre de réallouer la ressource, ils lui reprochent d’avoir fondé sa décision sur des motifs illégaux et d’avoir mis en œuvre sa décision de manière illégale.

[59] Une fois de plus, les appelants demandent à cette cour d’intervenir sur des questions de faits alors qu’il est bien établi que les cours d’appel doivent faire preuve de déférence à l’égard des conclusions de faits des juges de première instance, à moins d’une erreur manifeste et dominante (*Housen*; et *Canada c. South Yukon Forest Corporation*, 2012 CAF 165, [2012] A.C.F. n° 669 (QL) (demande d’autorisation d’appel à la Cour suprême du Canada rejetée en 2012, n° 34946 [[2012] 3 R.C.S. xiii])).

[60] La juge de la Cour fédérale a tiré certains constats quant au mécanisme mis en place par le MPO, et ce faisant, elle a noté que la manière d’émettre les permis de pêche avec des préconditions ou des conditions était « problématique » et constituait une sous-délégation illégale du pouvoir ministériel. Elle a tracé un parallèle avec les ententes de financement du MPO en étant d’avis qu’il n’y avait pas lieu de conclure « que la façon de procéder du ministre revêt un caractère illégitime et délibéré susceptible d’engager la responsabilité délictuelle de

her findings on the evidence in the record, the Federal Court Judge then stated the following [at paragraph 211]:

I also do not believe that this method caused any harm whatsoever to the plaintiffs [appellants] 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 [appellants], 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 [appellants].

[61] On this point, DFO's subsequent behaviour supports the Federal Court Judge's conclusion (testimony of R. Vienneau, appeal book, at page 9027). Consequently, she did not err in deciding that DFO's conduct did not cause any harm to the appellants because the 15% at issue would have been allocated to the groundfish and lobster fishers regardless, with or without rationalization.

- (3) The allocation of a portion of the TAC to Area 18 fishers

[62] Lastly, the appellants are challenging the Minister's decision to integrate Area 18 with areas 12, 25 and 26 permanently, though with some qualifications. While the appellants do not dispute the validity of the decision to integrate Area 18 with Area 12, they argue that there was misfeasance in public office by the Minister and by DFO because the allocation to Area 18 fishers of a share of the combined TAC for areas 12 and 18 was higher than what they consider appropriate. The appellants do not dispute the Minister's decision or his authority to take into account socio-economic considerations, but argue that the evidence does not show the relevant considerations the Minister apparently took into

l'État » (motifs de la juge de la Cour fédérale au paragraphe 210). Fondant ses conclusions sur les éléments de preuve au dossier, la juge de la Cour fédérale a enchaîné [au paragraphe 211] :

Je ne crois pas non plus que cette façon de procéder ait causé quelques dommages que ce soit aux demandeurs [appelants] 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 [appelants], 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 [sic] comme il l'a fait, cette quote-part de 15 p. 100 du TPA ne serait pas revenue aux demandeurs [appelants].

[61] Sur ce point, le comportement subséquent du MPO appuie la conclusion de la juge de la Cour fédérale (témoignage de R. Vienneau, dossier d'appel, à la page 9027). En conséquence, cette dernière n'a pas commis d'erreur en décidant que la conduite du MPO n'a pas causé de dommages aux appelants car le 15 p. 100 dont il est question aurait de toute façon été attribué aux pêcheurs de poisson de fond et de homard, et ce, avec ou sans rationalisation.

- 3) L'allocation d'une portion du TPA aux pêcheurs de la zone 18

[62] Enfin, les appelants contestent la décision du ministre d'intégrer de façon permanente la zone 18 aux zones 12, 25 et 26 mais y apportent certains bémols. En effet, si les appelants ne contestent pas la validité de la décision d'intégrer la zone 18 à la zone 12, ils allèguent qu'il y a eu une faute dans l'exercice d'une charge publique de la part du ministre et du MPO car l'allocation aux pêcheurs de la zone 18 d'une portion du TPA combinée des zones 12 et 18 fut plus élevée que celle qu'ils considèrent appropriée. Les appelants ne contestent pas la décision du ministre ou son droit de tenir compte des considérations socio-économiques mais soumettent que la preuve ne révèle pas les considérations pertinentes

account. According to the appellants, the evidence shows that [TRANSLATION] “the public officers had received the instruction to disregard truly relevant factors to inflate the calculation of the share for Area 18” (appellants’ memorandum, at paragraph 100). They also criticize the process DFO followed and argue that the criteria for misfeasance in public office have been met.

[63] Once again, it appears that the appellants are dissatisfied with the Federal Court judge’s interpretation of the evidence. In the Federal Court Judge’s detailed reasons that are well rooted in the evidence in the record, she concluded that the Minister’s decision was motivated by social or economic considerations and that he acted within the parameters of his mandate pursuant to the *Fisheries Act*.

[64] In reaching this conclusion, the Federal Court Judge relied heavily on the evidence and testimony to rebut the appellants’ claims and thereby conclude that:

- Since the commercial crab biomass in Area 18 was low, there was no overexploitation of stock in Area 18 because while the exploitation rate in Area 18 was high, the catches themselves were not;
- The distribution of the resource among Area 12 and Area 18 fishers was fair;
- The Minister, in exercising his discretion, acted in good faith and was entitled to select the sharing formula he chose in the exercise of his discretion;
- The buffer zone in Area 18 helped to protect white crab, a measure that was of benefit to the Area 12 fishers;
- The Area 18 fishers received an allocation of approximately 3.4 percent and not 4.7081 percent.

(Reasons of the Federal Court Judge, at paragraphs 217–224.)

dont aurait tenu compte le ministre. Selon eux, la preuve révèle que « les fonctionnaires avaient reçu comme directive d’écarter les facteurs véritablement pertinents pour gonfler le calcul de la part revenant à la zone 18 » (mémoire des appelants, au paragraphe 100). Ils remettent aussi en cause le processus suivi par le MPO et soumettent que les critères du délit de faute dans l’exercice d’une charge publique sont rencontrés.

[63] Une fois de plus, il appert que les appelants sont insatisfaits de l’interprétation de la preuve qu’a retenue la juge de la Cour fédérale. Or, dans des motifs détaillés et bien ancrés dans la preuve au dossier, la juge de la Cour fédérale a conclu que la décision du ministre était motivée par des considérations sociales ou économiques et qu’il a agi à l’intérieur des limites de son mandat conformément à la *Loi sur les pêches*.

[64] En parvenant à cette conclusion, la juge de la Cour fédérale s’est amplement fondée sur la preuve et les témoignages pour réfuter les prétentions des appelants et ainsi conclure que :

- La biomasse de crabe commercial dans la zone 18 étant pauvre, il n’y aurait pas eu surexploitation du stock de la zone 18 car bien que le taux d’exploitation dans la zone 18 eut été élevé, les captures ne l’étaient pas;
- La répartition de la ressource entre les pêcheurs des zones 12 et 18 a été équitable;
- Le ministre, en exerçant son pouvoir discrétionnaire, a agi de bonne foi et pouvait choisir la formule de partage qu’il a choisie dans l’exercice de sa discrétion;
- La zone tampon dans la zone 18 permettait de protéger le crabe blanc, une mesure dont ont bénéficié les pêcheurs de la zone 12;
- Les pêcheurs de la zone 18 ont reçu une allocation d’environ 3,4 p. 100 et non de 4,7081 p. 100.

(Motifs de la juge de la Cour fédérale, aux paragraphes 217–224.)

[65] On the basis of the abundant evidence in the record that largely supports the findings of the Federal Court judge, nothing warrants our intervention.

C. *Did the Federal Court Judge err in dismissing the cause of action for unjust enrichment?*

[66] The appellants argue that the Federal Court Judge erred in dismissing their cause of action for unjust enrichment. According to the appellants, DFO enriched itself by using a portion of the TAC in three ways: (a) to finance its coastal fisheries rationalization program; (b) to fulfill its commitments to First Nations from 2003 to 2006; and (c) to finance its own operations.

[67] The criteria developed by the Supreme Court giving rise to the cause of action for unjust enrichment are as follows: (i) an enrichment of the defendant; (ii) a corresponding deprivation of the plaintiff; and (iii) an absence of juristic reason for the enrichment (*Garland v. Consumers' Gas Co.*, 2004 SCC 25, [2004] 1 S.C.R. 629; and *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, 2004 SCC 75, [2004] 3 S.C.R. 575).

[68] Upon initial analysis, the appellants' arguments raise the issue of the application of the concept of unjust enrichment in this case. Even considering, without deciding the point, that the concept of unjust enrichment may apply in this case and that there was a corresponding deprivation of the appellants, the broad discretion enjoyed by the Minister under the *Fisheries Act* to manage and reallocate fishery resources is sufficient in itself to justify the impugned acts.

D. *Did the Federal Court Judge err in allowing in part the cause of action for misfeasance in public office?*

[69] This issue arises from the Crown's cross-appeal targeting the Minister's decision to reduce the TAC in 2003 by approximately 4 000 MT, that is, from 21 437 MT to 17 148 MT, a reduction of 20 percent. The Crown argues that [TRANSLATION] "the trial judge

[65] Sur la base de l'abondante preuve au dossier appuyant largement les conclusions de la juge de la Cour fédérale, rien ne saurait justifier notre intervention.

C. *La juge de la Cour fédérale a-t-elle erré en rejetant la cause d'action fondée sur l'enrichissement sans cause?*

[66] Les appelants soutiennent que la juge de la Cour fédérale a erré en rejetant leur cause d'action fondée sur l'enrichissement sans cause. Selon les appelants, le MPO s'est enrichi en utilisant une partie du TPA de trois façons : a) dans le financement de son programme de rationalisation des pêches côtières; b) pour exécuter ses obligations envers les Premières Nations de 2003 à 2006; et c) dans le financement de ses propres opérations.

[67] Les critères élaborés par la Cour suprême donnant ouverture à la cause d'action de l'enrichissement sans cause sont les suivants : (i) l'enrichissement du défendeur; (ii) l'appauvrissement corrélatif du demandeur; et (iii) l'absence de motif juridique justifiant l'enrichissement (*Garland c. Consumers' Gas Co.*, 2004 CSC 25, [2004] 1 R.C.S. 629; et *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2004 CSC 75, [2004] 3 R.C.S. 575).

[68] Les arguments avancés par les appelants soulèvent en première analyse la question de l'application du concept d'enrichissement sans cause en l'espèce. Or, même en considérant, sans pour autant en décider, que le concept d'enrichissement sans cause puisse trouver application dans le contexte de la présente affaire et qu'il y ait aussi eu appauvrissement au détriment des appelants, la vaste discrétion dont jouit le ministre en vertu de la *Loi sur les pêches* pour gérer et réallouer la ressource halieutique suffit à elle seule à justifier les actes reprochés.

D. *La juge de la Cour fédérale a-t-elle erré en accueillant en partie la cause d'action fondée sur la faute dans l'exercice d'une charge publique?*

[69] Cette question relève de l'appel incident formé par la Couronne qui a pour cible la décision du ministre de réduire le TPA en 2003 d'approximativement 4 000 t.m., c'est-à-dire de 21 437 t.m. à 17 148 t.m., équivalent à 20 p. 100 de réduction. La Couronne soutient que « la

erred in finding that the Minister had used the [TAC] as a bargaining chip to force the [appellants] to enter into a joint project agreement” (respondent’s/cross-appellant’s memorandum, at paragraph 103). In so doing, the Federal Court Judge apparently failed to consider the objectives of protecting and conserving the resource, which justified reducing the TAC.

[70] The Crown’s main argument on this issue is that the Federal Court Judge erred in finding that there was a specific intent on the part of the Minister to harm the appellants. According to the Crown, the Federal Court Judge should have first found that the decision was unjustified in order to conclude that it was made with intent to harm (respondent’s/cross-appellant’s memorandum, at paragraphs 129–131). The Crown also argues that there is overwhelming evidence to justify an exploitation rate of 38.5 percent (rather than 48 percent) in 2003, and that by reaching the opposite conclusion, the Federal Court Judge committed a palpable and overriding error. That error led her to erroneously conclude that the Minister had acted in bad faith by reducing the TAC for 2003.

[71] The Crown also states that the Category A tort set out in *Odhavji* requires not only evidence of bad faith and intent to harm, but also an identification of who exactly committed the tort. In this case, the Federal Court Judge named only the Minister himself. According to the Crown, the fact that the Minister made a decision even though he knew it would have a negative impact on the appellants is not proof of an intent to harm. The fact that the decision has no legal justification does not prove that intent either. In this case, according to the Crown, the Federal Court Judge erred in finding that the decision to reduce the TAC was unjustified because the evidence demonstrates several adequate justifications. Nevertheless, the lack of justification reveals nothing about the Minister’s intent or belief and, in the absence of evidence on this point, the Crown argues that the Federal Court Judge erred in finding that there was misfeasance.

juge de première instance a erré en concluant que le ministre avait utilisé le [TPA] comme monnaie d’échange pour forcer les [appelants] à conclure une entente de projet conjoint » (mémoire de l’intimée/appelante incidente, au paragraphe 103). En agissant de la sorte, la juge de la Cour fédérale aurait omis de prendre en considération les objectifs de protection et de conservation de la ressource qui justifiaient la réduction du TPA.

[70] L’argument central de la Couronne sur cette question consiste à avancer que la juge de la Cour fédérale a erré en concluant à l’intention spécifique du ministre de nuire aux appelants. Selon la Couronne, la juge de la Cour fédérale aurait d’abord dû conclure que la décision était injustifiée pour ensuite conclure qu’elle était prise avec l’intention de nuire (mémoire de l’intimée/appelante incidente, aux paragraphes 129–131). La Couronne soutient, de plus, qu’une preuve imposante venait justifier un taux d’exploitation de 38,5 p. 100 (plutôt que 48 p. 100) dans l’année 2003, et qu’en arrivant à la conclusion contraire, la juge de la Cour fédérale a commis une erreur manifeste et dominante. Cette erreur l’a menée à conclure erronément que le ministre avait agi de mauvaise foi en réduisant le TPA de l’année 2003.

[71] De plus, selon la Couronne, le délit de Catégorie A énoncé dans l’arrêt *Odhavji* nécessite non seulement une preuve de mauvaise foi et d’intention de nuire mais requiert aussi qu’on identifie qui précisément a commis le délit. En l’espèce, la juge de la Cour fédérale n’a nommé que le ministre lui-même. Selon la Couronne, le fait que le ministre ait pris une décision même s’il savait que celle-ci aurait un impact négatif sur les appelants ne fait pas preuve d’une intention de nuire. Le fait que cette décision n’ait aucune justification légale ne vient pas non plus prouver cette intention. En l’espèce, selon la Couronne, la juge de la Cour fédérale a eu tort de conclure que la décision de réduire le TPA était injustifiée, puisque la preuve révèle plusieurs justifications adéquates. Néanmoins, l’absence de justification ne révèle rien de l’intention ou de la croyance du ministre et, en l’absence de preuve sur cette question, c’est à tort, plaide la Couronne, que la juge de la Cour fédérale a conclu qu’il y a eu faute.

[72] The Crown’s claims cannot be accepted. What are involved here are findings of the Federal Court Judge that are largely findings of fact and not of law. The Federal Court Judge correctly instructed herself on this point by applying the correct legal test set out in *Odhavji* for misfeasance in public office. She also relied on the documentary evidence and had the opportunity to hear and assess the testimony of many people, including the Minister at the time (Robert Thibault) and many public officers, including the assistant deputy minister of fisheries management (Patrick Chamut), the director general for the Gulf region (Jim Jones), the director of resource management for the Gulf region (Rhéal Vienneau), the officer responsible for shellfish for the Gulf region (Monique Baker), and the head of the snow crab section for DFO’s science branch, Gulf region (Dr. Mikio Moriyasu).

[73] The Federal Court Judge acknowledged that even though the Minister has full discretion to set the annual TAC, the TAC cannot be set arbitrarily (*Comeau’s Sea Foods* and *Carpenter Fishing*). The evidence, including discussions between DFO officials, supports the Federal Court judge’s central findings that the reduction of the TAC was intended to serve “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” (reasons of the Federal Court Judge, at paragraph 240). Moreover, the Federal Court Judge specified in her reasons that on this issue, the Minister “was also sufficiently candid so as not to deny this evidence” (reasons of the Federal Court Judge, at paragraph 225). With regard to the considerations of resource protection that apparently guided the Minister’s decision, the evidence indicates that they were limited to “attempts to find an explanation *ex post facto*” and the Crown presented no evidence that could contradict the finding that the Minister “exercised his discretion by relying on considerations that are irrelevant, capricious or foreign to the purpose of the statute” (reasons of the Federal Court Judge, at paragraph 252; see also paragraphs 243–250).

[72] Les prétentions de la Couronne ne peuvent être retenues. Il est question ici de conclusions de la juge de la Cour fédérale qui sont en majeure partie des conclusions de faits et non de droit. La juge de la Cour fédérale s’est bien dirigée à cet égard en appliquant le bon test juridique élaboré dans l’arrêt *Odhavji* pour ce qui est de la faute dans l’exercice d’une charge publique. Elle s’est également appuyée sur la preuve documentaire en plus d’avoir eu l’occasion d’entendre et d’évaluer de nombreux témoignages dont le ministre de l’époque (M. Robert Thibault) et de nombreux fonctionnaires, incluant le sous-ministre adjoint, gestion des pêches (M. Patrick Chamut), le directeur général de la région du Golfe (M. Jim Jones), le directeur de la gestion de la ressource de la région du Golfe (M. Rhéal Vienneau), l’agente responsable des crustacés de la région du Golfe (M<sup>me</sup> Monique Baker), et le chef de section responsable du crabe des neiges à la division scientifique du MPO du Golfe (D<sup>r</sup> Mikio Moriyasu).

[73] La juge de la Cour fédérale a reconnu que même si le ministre a pleine discrétion pour fixer le TPA annuel, ce TPA ne peut être fixé arbitrairement (*Comeau’s Sea Foods* et *Carpenter Fishing*). La preuve, incluant les échanges entre les fonctionnaires du MPO, étaye les conclusions centrales de la juge de la Cour fédérale à l’effet que la réduction du TPA était destinée à « 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 millions de dollars au financement des activités du MPO » (motifs de la juge de la Cour fédérale, au paragraphe 240). Qui plus est, la juge de la Cour fédérale a souligné dans ses motifs que sur ce point, le ministre « a d’ailleurs été suffisamment candide pour ne pas nier cette évidence » (motifs de la juge de la Cour fédérale, au paragraphe 225). En ce qui concerne les considérations de protection de la ressource qui auraient guidé la décision du ministre, la preuve est à l’effet qu’elles se limitaient à des « tentatives de trouver une explication *ex post facto* » et la Couronne n’a soulevé aucun élément de preuve qui pourrait contredire la conclusion à l’effet que la discrétion du ministre « a été exercée en se fondant sur des considérations non pertinentes, capricieuses et étrangères à l’objet de la loi » (motifs de la juge de la Cour fédérale, au paragraphe 252; voir aussi les paragraphes 243–250).

[74] Therefore, the Crown failed to demonstrate any error warranting the intervention of this Court.

[75] Lastly, the argument of immunity briefly raised by the Crown in its memorandum does not apply in the circumstances of this case.

VII. Conclusion

[76] For all of these reasons, I would dismiss the appeal and the cross-appeal. Given the result, the appellants and the Crown should bear their own costs.

PELLETIER J.A.: I agree.

DE MONTIGNY J.A.: I agree.

[74] La Couronne n'a donc démontré aucune erreur justifiant l'intervention de la Cour.

[75] Finalement, l'argument de l'immunité brièvement soulevé par la Couronne dans son mémoire ne trouve pas application dans les circonstances de la présente affaire.

VII. Conclusion

[76] Pour tous ces motifs, je suis d'avis de rejeter l'appel et l'appel incident. Compte tenu du résultat, les appelants et la Couronne devraient assumer leurs propres dépens.

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE DE MONTIGNY, J.C.A. : Je suis d'accord.