

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** Parrish & Heimbecker Ltd. *c.* Canada (Agriculture et Agroalimentaire), 2010 CSC 64, [2010] 3 R.C.S. 639 | **Date :** 20101223  **Dossier :** 33006 |

**Entre :**

**Parrish & Heimbecker Limited**

Appelante

et

**Sa Majesté la Reine du chef du Canada,**

**représentée par le ministre de l’Agriculture et de**

**l’Agroalimentaire, procureur général du Canada**

**et Agence canadienne d’inspection des aliments**

Intimés

**Traduction française officielle**

**Coram :** Les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement :**  (par. 1 à 22) | Le juge Rothstein (avec l’accord des juges Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron et Cromwell) |

Parrish & Heimbecker Ltd. *c.* Canada (Agriculture et Agroalimentaire), 2010 CSC 64, [2010] 3 R.C.S. 639

**Parrish & Heimbecker Limited** *Appelante*

*c.*

**Sa Majesté la Reine du chef du Canada,**

**représentée par le ministre de l’Agriculture et de**

**l’Agroalimentaire, procureur général du Canada**

**et Agence canadienne d’inspection des aliments** *Intimés*

**Répertorié :** Parrish & Heimbecker Ltd. ***c.* Canada (Agriculture et Agroalimentaire)**

2010 CSC 64

No du greffe : 33006.

2010 : 20, 21 janvier; 2010 : 23 décembre.

Présents : Les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

en appel de la cour d’appel fédérale

*Tribunaux* — *Cour fédérale* — *Procédure* — *Action en dommages-intérêts intentée contre la Couronne fédérale devant la Cour fédérale pour plusieurs délits découlant de décisions concernant des permis* — *Demanderesse ne demandant pas le contrôle judiciaire des décisions concernant les permis* — *La demanderesse peut-elle engager une action en dommages-intérêts sans procéder d’abord par voie de contrôle judiciaire?* — *Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 17, 18.*

P&H a obtenu de l’Agence canadienne d’inspection des aliments (« ACIA ») des permis en vue d’importer du blé. Alors que le navire affrété par P&H s’approchait de Halifax, l’ACIA a révoqué les permis, de sorte qu’il était interdit à P&H de décharger sa cargaison. L’ACIA a par la suite délivré un nouveau permis d’importation assorti de conditions différentes. P&H a respecté les conditions du nouveau permis, mais celles-ci rendaient le blé inacceptable pour les clients à qui il était destiné. Au lieu de solliciter le contrôle judiciaire de l’une ou l’autre décision concernant les permis, P&H a intenté une action en dommages-intérêts contre la Couronne devant la Cour fédérale pour plusieurs délits et elle voulait être indemnisée des frais additionnels qu’elle a dû payer pour exécuter ses contrats de vente, de ses pertes de profit et des dépenses supplémentaires qu’elle a engagées par suite du nouveau permis. La Couronne a présenté avec succès une requête en radiation de la déclaration au motif que, compte tenu de l’arrêt *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287, la Cour fédérale n’était pas compétente pour connaître de l’affaire sans que les décisions concernant les permis soient annulées au préalable par voie de contrôle judiciaire.

*Arrêt* : Le pourvoi est accueilli.

Pour les motifs fournis dans *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, la Cour fédérale aurait dû statuer sur l’action en dommages-intérêts de P&H, sans exiger que cette dernière ait d’abord gain de cause en contrôle judiciaire. L’article 17 de la *Loi sur les Cours fédérales* confère à la Cour fédérale compétence concurrente dans les cas de demande de réparation contre la Couronne. L’article 18 de la Loi n’amoindrit pas cette compétence concurrente. Ni l’art. 17, ni l’art. 18 de la Loi n’exigent que le demandeur ait gain de cause en contrôle judiciaire avant de pouvoir intenter une action en dommages-intérêts contre la Couronne. Il ne servirait à rien pour P&H de déposer une demande de contrôle judiciaire pour faire invalider les décisions concernant les permis en l’espèce, vu qu’elle a respecté les conditions du nouveau permis d’importation et exécuté ses contrats. Le bien-fondé de la défense de pouvoir d’origine législative pourra, le cas échéant, être examiné lors du procès.

**Jurisprudence**

**Arrêt appliqué :** *Canada (Procureur général)**c.**TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585; **arrêt renversé :** *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287.

**Lois et règlements cités**

*Loi sur la protection des végétaux*, L.C. 1990, ch. 22, art. 47.

*Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, L.R.C. 1985, ch. C-50, art. 8.

*Loi* *sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 17, 18.

*Règlement sur la protection des végétaux*, DORS/95-212, art. 34.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (les juges Nadon, Sharlow et Pelletier), 2008 CAF 362, [2009] 3 R.C.F. 568, 303 D.L.R. (4th) 608, 384 N.R. 85, [2008] A.C.F. no 1642 (QL), 2008 CarswellNat 5976, qui a confirmé une décision du juge Barnes, 2007 CF 789, [2007] A.C.F. no 1032 (QL), 2007 CarswellNat 3078. Pourvoi accueilli.

Matthew G. Williams, pour l’appelante.

Christopher M. Rupar, Alain Préfontaine et Bernard Letarte, pour les intimés.

Version française du jugement de la Cour rendu par

1. Le juge Rothstein — La question en litige dans le présent appel est de savoir si un demandeur, qui réclame des dommages-intérêts pour la révocation d’un permis d’importation et la délivrance d’un nouveau permis, doit d’abord demander le contrôle judiciaire des décisions concernant les permis.

I. Faits

1. Parrish & Heimbecker Limited (« Parrish ») est un négociant canadien en grains. Le 24 octobre 2002, Parrish a obtenu de l’Agence canadienne d’inspection des aliments (« ACIA ») deux permis en vue d’importer du blé de l’Ukraine et de la Russie. Parrish a affrété un navire, le *Nobility*. Le *Nobility* a quitté l’Ukraine le 17 novembre 2002 à destination de Halifax avec une pleine cargaison de blé.
2. Le 5 décembre 2002, alors que le *Nobility* s’approchait de Halifax, l’ACIA a révoqué les permis d’importation de Parrish, conformément, prétend-on, à l’art. 34 du *Règlement sur la protection des végétaux*,DORS/95-212. Il était donc interdit à Parrish de décharger sa cargaison.
3. Le *Nobility* est resté amarré au port de Halifax pendant le mois de décembre. Parrish a demandé à maintes reprises pourquoi les permis avaient été révoqués. Selon Parrish, l’ACIA a refusé de motiver la révocation des permis et de faire des tests sur le blé pour savoir s’il contenait des contaminants, ou de régler autrement l’affaire.
4. Le 31 décembre 2002, l’ACIA a délivré un nouveau permis d’importation assorti de conditions différentes. Selon le nouveau permis, le blé devait être aggloméré sous forme de pellets et déchargé à Montréal et à Québec. Parrish a respecté les conditions du nouveau permis, mais celles-ci rendaient le blé inacceptable pour les clients à qui il était destiné. Parrish a exécuté ses contrats initiaux en achetant d’autre blé à un prix supérieur.
5. Parrish n’a pas sollicité le contrôle judiciaire de l’une ou l’autre décision concernant les permis. Dans sa déclaration, elle a affirmé que, [TRADUCTION] « en raison de contraintes de temps, Parrish & Heimbecker ne pouvait absolument pas contester la supposée révocation des permis d’importation en engageant une procédure de contrôle judiciaire » (d.i., p. 68). Parrish a aussi expliqué qu’elle ne pouvait pas attendre l’issue d’une procédure judiciaire, car il lui fallait payer les surestaries qui s’accumulaient pour le *Nobility* et remplir les obligations contractuelles qu’elle avait envers ses clients.
6. Le 2 décembre 2005, Parrish a intenté la présente action contre les intimés (collectivement la « Couronne ») devant la Cour fédérale. Elle demande des dommages-intérêts pour faute dans l’exercice d’une charge publique, atteinte illégale à des relations économiques, déclaration inexacte faite par négligence et négligence. Parrish veut être indemnisée des frais additionnels qu’elle a dû payer pour exécuter ses contrats de vente, de ses pertes de profit et des dépenses supplémentaires qu’elle a engagées par suite du nouveau permis d’importation.
7. Avant de déposer une défense, la Couronne a présenté une requête en radiation de la déclaration de Parrish, au motif que la Cour fédérale n’avait pas compétence pour instruire l’affaire et que la déclaration ne révélait aucune cause d’action raisonnable.

II. Décisions des juridictions inférieures

A. *Cour fédérale, 2006 CF 1102 (CanLII)*

1. Le protonotaire Morneau a accueilli la requête de la Couronne en radiation de l’action de Parrish. Il a examiné les prétentions de Parrish et jugé qu’elles reposaient en grande partie sur la nullité ou l’illégalité des décisions de révoquer les permis et d’en délivrer un nouveau par la suite (par. 22). Selon lui, l’action en dommages-intérêts était une contestation incidente ou indirecte de ces décisions, interdite par l’arrêt *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287 (par. 29 et 30), de la Cour d’appel fédérale. Le protonotaire Morneau a conclu que Parrish devait d’abord contester les décisions concernant les permis par voie de contrôle judiciaire.
2. Le protonotaire Morneau a suspendu l’exécution de l’ordonnance radiant l’action pour permettre à Parrish de déposer une requête en prorogation du délai de présentation d’une demande de contrôle judiciaire. L’action de Parrish serait radiée si celle-ci ne parvenait pas à obtenir une prorogation de délai ou si sa demande de contrôle judiciaire était rejetée (par. 34).

B. *Cour fédérale, 2007 CF 789 (CanLII)*

1. Parrish a fait appel de la décision du protonotaire et a demandé, subsidiairement, une prorogation du délai de dépôt d’une demande de contrôle judiciaire. Le juge Barnes a tranché l’appel *de novo*, mais il est arrivé à la même conclusion que le protonotaire Morneau. Selon le juge Barnes, il est impossible de distinguer la présente affaire de l’affaire *Grenier* (par. 12). Il a accordé à Parrish une prorogation du délai pour le dépôt de sa demande de contrôle judiciaire, mais il a refusé de fusionner la demande et l’action, vu que cela aurait pour effet de « contourner » l’arrêt *Grenier* (par. 26).

C. *Cour d’appel fédérale, 2008 CAF 362, [2009] 3 R.C.F. 568*

1. Le juge Pelletier a confirmé les décisions de la cour inférieure, concluant lui aussi que la demande de Parrish « tombe clairement sous le coup du principe énoncé dans l’arrêt *Grenier* » (par. 13). Il a confirmé la décision du juge Barnes de proroger le délai de dépôt d’une demande de contrôle judiciaire, ainsi que sa décision de ne pas fusionner la demande et l’action.
2. Le juge Nadon a souscrit à l’avis du juge Pelletier. D’après lui, il n’a pas été démontré que l’arrêt *Grenier* était « manifestement erroné » (par. 29). Cet arrêtfaisait donc jurisprudence et empêchait Parrish d’intenter son action sans avoir d’abord présenté une demande de contrôle judiciaire.
3. La juge Sharlow, dissidente, a reconnu que l’action en dommages-intérêts de Parrish demanderait une évaluation de la légalité des décisions concernant les permis. Selon elle, « [l]a question qui se pose dans le cas qui nous occupe est celle de savoir qui décide, au départ, si l’exercice du pouvoir par la loi est valide ou non » (par. 37). La juge Sharlow a conclu que rien dans les lois pertinentes n’indique que seul le contrôle judiciaire permet de mener à bien cette tâche. Plus particulièrement, elle était d’avis que l’art. 8 de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, L.R.C. 1985, ch. C-50, qui codifie la défense de pouvoir d’origine législative, prouve que la légalité de la décision attaquée peut être examinée dans le cadre d’une action en dommages-intérêts (par. 39). De plus, elle a souligné que le par. 18(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, confère à la Cour fédérale compétence pour connaître des recours traditionnels de droit public. Il ne dit pas qu’un litige portant sur la légalité de l’exercice d’un pouvoir d’origine législative ne peut être examiné dans le cadre d’un procès régi par la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif* (par. 44). Selon la juge Sharlow, le législateur fédéral souhaite manifestement que les demandes de dommages-intérêts puissent être entendues soit par la Cour fédérale, soit par l’une des cours supérieures des provinces (par. 46). Elle aurait accueilli l’appel et laissé l’action de Parrish en dommages-intérêts suivre son cours.

III. Dispositions pertinentes

1. *Règlement sur la protection des végétaux*, DORS/95-212

**34.** (1) Quiconque importe une chose conformément à un permis est tenu de respecter toutes les conditions qui y sont énoncées.

(2) Le ministre modifie un permis en y ajoutant, en en enlevant ou en en modifiant toute condition ou tout renseignement lorsqu’il établit qu’une telle modification est nécessaire pour prévenir l’introduction ou la propagation au Canada de tout parasite ou de tout obstacle biologique à la lutte antiparasitaire.

(3) Le ministre peut révoquer le permis d’une personne ou refuser de lui en délivrer un autre lorsqu’il établit que celle-ci :

*a*) soit n’a pas respecté une condition du permis;

*b*) soit n’a pas respecté une disposition de la Loi ou de ses textes d’application;

*c*) soit ne s’est pas conformée à un arrêté du ministre pris en vertu du paragraphe 15(3) de la Loi.

(4) Le ministre peut révoquer un permis ou refuser de délivrer un permis à une personne s’il a des motifs raisonnables de croire que, selon le cas :

*a*) il y a une infestation dans le pays ou le lieu d’origine ou de réexpédition de la chose;

*b*) la personne :

(i) soit n’a pas respecté une condition du permis,

(ii) soit n’a pas respecté une disposition de la Loi ou de ses textes d’application,

(iii) soit ne s’est pas conformée à un arrêté du ministre pris en vertu du paragraphe 15(3) de la Loi.

(5) Lorsqu’un exportateur étranger a expédié au Canada une chose qui soit est un parasite, soit est parasitée ou constitue un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire ou qui n’est pas conforme à la Loi ou à ses textes d’application, le ministre peut révoquer, aux fins de l’importation de choses de cet exportateur, ou aux fins de l’importation de choses à partir du pays ou du lieu d’origine ou de réexpédition de la chose, tout permis délivré à une personne ou refuser de lui en délivrer un à l’égard de ces choses jusqu’à ce que les conditions suivantes soient réunies :

*a*) la chose expédiée ou à expédier n’est plus un parasite ou n’est plus parasitée ou ne constitue plus un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire;

*b*) les autorités phytosanitaires du pays ou du lieu d’origine ou de réexpédition ont identifié pour le ministre la cause ou la source de l’infestation qui constitue l’infraction;

*c*) les autorités phytosanitaires visées à l’alinéa *b*) ou l’exportateur étranger se sont engagés par écrit à se conformer aux dispositions de la Loi et de ses textes d’application.

IV. Analyse

1. Se fondant sur *Grenier*, la Couronne fait valoir que l’action de Parrish conteste indirectement ses décisions administratives de révoquer les permis d’importation et d’en délivrer un nouveau. Elle soutient que [TRADUCTION] « Parrish ne peut avoir gain de cause quant à ses demandes sans contester la légalité ou la validité des décisions portant révocation » (m.i., par. 23). Toujours selon la Couronne, cette contestation des décisions concernant les permis doit d’abord être faite par voie de contrôle judiciaire.
2. Pour les motifs exposés par le juge Binnie dans l’arrêt connexe *Canada (Procureur général) c.* *TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, les arguments de la Couronne ne peuvent être retenus.
3. Contrairement à *TeleZone*, le présent appel ne soulève pas la question de la compétence de la Cour fédérale. Parrish a intenté son action en Cour fédérale. Cependant, il est question en l’espèce du choix de la procédure à suivre — une action ou une demande de contrôle judiciaire. L’article 17 de la *Loi sur les Cours fédérales* confère à la Cour fédérale compétence concurrente dans les cas de demande de réparation contre la Couronne*.* L’article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* n’amoindrit pas cette compétence concurrente. Ni l’art. 17, ni l’art. 18 n’exigent que Parrish ait gain de cause en contrôle judiciaire avant de pouvoir intenter son action en dommages-intérêts contre la Couronne.
4. Parrish a respecté les conditions du nouveau permis d’importation. Elle a importé le blé et exécuté ses contrats. Il ne lui servirait à rien de déposer une demande de contrôle judiciaire pour faire invalider les décisions concernant les permis. Parrish intente maintenant une action en responsabilité délictuelle afin de recouvrer les frais additionnels qu’elle a dû payer pour se conformer aux décisions de l’ACIA concernant les permis.
5. La Couronne voudra peut-être se défendre contre l’action en s’appuyant sur le pouvoir de révoquer ou de modifier des permis d’importation que lui confèrent l’art. 47 de la *Loi sur la protection des végétaux*, L.C. 1990, ch. 22, etl’art. 34 du *Règlement sur la protection des végétaux*. Le cas échéant, le bien-fondé de ce moyen de défense sera examiné lors du procès.
6. Pour les motifs fournis dans *TeleZone*, la Cour fédérale aurait dû statuer sur l’action en dommages-intérêts de Parrish, sans exiger que cette dernière ait d’abord gain de cause en contrôle judiciaire.

V. Conclusion

1. Je suis d’avis d’accueillir l’appel avec dépens devant toutes les cours.

*Appel accueilli avec dépens.*

Procureurs de l’appelante : Ritch Durnford, Halifax.

Procureur des intimés : Procureur général du Canada, Ottawa.