



Date : 20230626

Dossier : T-904-23

Référence : 2023 CF 897

[TRADUCTION FRANÇAISE RÉVISÉE PAR L'AUTEUR]

Ottawa (Ontario), le 26 juin 2023

En présence de monsieur le juge Sébastien Grammond

ENTRE :

**LA PREMIÈRE NATION DE NEKANEET,
LA CHEF CAROLYN WAHOBIN, LA
CONSEILLÈRE ROBERTA FRANCIS ET
LA CONSEILLÈRE CHRISTINE
MOSQUITO**

demandereses

et

**ALENA LOUISON, LE CONSEILLER
WESLEY DANIEL ET SHAUNA
BUFFALOCALF**

défendeurs

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Les demandereses, récemment élues au sein du gouvernement de la Première Nation de Nekaneet, sollicitent le contrôle judiciaire d'une déclaration visant à les destituer et à déclencher une nouvelle élection générale. J'accueille la demande parce qu'il n'était pas raisonnable de

conclure que les conditions préalables à une telle déclaration étaient remplies. À l'évidence, le gouvernement avait 60 jours pour nommer les membres du tribunal d'appel de Nekaneet. Ce délai n'était pas expiré lorsque la déclaration a été signée.

I. Contexte

[2] La loi fondamentale de la Première Nation de Nekaneet [Nekaneet] est la *Nekaneet Constitution* (la Constitution de Nekaneet), adoptée par référendum en 2008.

[3] L'article 8 de la Constitution de Nekaneet crée le tribunal d'appel de Nekaneet. Les dispositions suivantes de l'article 8 sont particulièrement pertinentes dans le cadre du présent litige :

[TRADUCTION]

8.01 Le tribunal d'appel de Nekaneet est formé de trois (3) personnes qualifiées qui exercent des mandats échelonnés d'au moins trois (3) ans et d'au plus cinq (5) ans. Le gouvernement de Nekaneet nomme sans délai les membres du tribunal d'appel de Nekaneet, comble les vacances qui surviennent en temps opportun et reconnaît le [tribunal] d'appel de Nekaneet en tant qu'exigence constitutionnelle fondamentale visant à assurer la conformité et la mise en application des lois de Nekaneet.

8.04 Les membres du premier tribunal d'appel de Nekaneet doivent être nommés au plus tard soixante (60) jours après la date de l'élection de Nekaneet de 2008.

8.05 En cas de destitution, de décès ou de démission d'un membre du tribunal d'appel de Nekaneet, le gouvernement doit pourvoir le poste vacant dans les soixante (60) jours suivant cet événement.

8.06 Aucun membre du tribunal d'appel de Nekaneet ne peut être démis de ses fonctions avant la fin de son mandat sauf dans les cas prévus dans les lois de Nekaneet.

8.07 Dans le cas où le gouvernement de Nekaneet omettrait de nommer les membres du tribunal d'appel de Nekaneet ou de pourvoir les postes vacants conformément à la Constitution ou aux lois de Nekaneet, de telle sorte qu'il n'y aurait plus de tribunal d'appel de Nekaneet, le gouvernement de Nekaneet cesse d'exercer ses fonctions à la date à laquelle une déclaration est signée par au moins 35 pour 100 des électeurs de Nekaneet et énonce ce qui suit :

- a) le gouvernement de Nekaneet a violé la Constitution de Nekaneet ou une loi de Nekaneet en omettant de nommer les membres du tribunal d'appel de Nekaneet et le gouvernement de Nekaneet doit par conséquent cesser ses fonctions;
- b) une élection générale est déclenchée;
- c) la date de l'élection générale, la date de l'assemblée de mise en candidature et la nomination du président d'élection et du président d'élection adjoint en vue de l'élection générale;

Dans un tel cas, le gouvernement de Nekaneet en poste cesse ses fonctions à la date à laquelle la déclaration ou une copie de celle-ci est remise au chef qui était en poste ou à au moins deux des conseillers qui étaient en poste, et une élection générale est tenue sous la direction du président d'élection qui possède les pouvoirs nécessaires à la tenue d'une élection générale; les honoraires et les frais associés à cette élection générale sont à la charge de la Première Nation de Nekaneet.

[4] Le mandat des anciens membres du tribunal d'appel de Nekaneet a pris fin le 2 mars 2023. Bien qu'une élection eût été prévue pour le 29 mars 2023, les membres du gouvernement de Nekaneet qui étaient alors en poste n'ont pris aucune mesure afin de pourvoir les postes vacants.

[5] Le 29 mars 2023, les demandresses Carolyn Wahobin, Roberta Francis et Christine Mosquito et le défendeur Wesley Daniel ont été élus chef et conseillers du gouvernement de

Nekaneet. La défenderesse Shauna Buffalocalf, qui faisait partie du gouvernement avant les élections, a tenté de se faire réélire, mais a été défaite.

[6] À leur arrivée en poste, les membres du gouvernement de Nekaneet nouvellement élus se sont rendu compte que des postes vacants devaient être pourvus au sein du tribunal d'appel de Nekaneet. Selon leur interprétation de la Constitution de Nekaneet, cela devait se faire dans les 60 jours suivant celui où les postes étaient devenus vacants, en l'occurrence avant le 2 mai 2023. Le gouvernement a donc annoncé les postes sur le site Web du Barreau de la Saskatchewan et a lancé un processus au terme duquel les nouveaux membres devaient être nommés le 28 avril 2023.

[7] Entretemps, M^{me} Buffalocalf a avisé le gouvernement de son intention d'interjeter appel de l'élection de la chef Wahobin et a demandé à connaître l'identité des membres du tribunal d'appel de Nekaneet. Comme les discussions entre avocats n'ont pas permis de régler la question à sa satisfaction, M^{me} Buffalocalf a commencé à recueillir des signatures afin d'obtenir la déclaration prévue à l'article 8.07 de la Constitution de Nekaneet.

[8] Le 26 avril 2023, une déclaration signée par 148 membres de la Première Nation de Nekaneet (environ 38 % des électeurs admissibles) a été remise aux conseillères, M^{me} Francis et M^{me} Mosquito [la Déclaration]. Celle-ci précisait que le défaut de nommer les membres du tribunal d'appel de Nekaneet allait à l'encontre de la Constitution de Nekaneet, que le gouvernement de Nekaneet était destitué et qu'une élection générale était déclenchée pour le 2 juin 2023. La défenderesse Alena Louison a été nommée présidente d'élection.

[9] Le 28 avril 2023, les demanderesses ont présenté une demande de contrôle judiciaire de la Déclaration et ont demandé une injonction interlocutoire et provisoire interdisant la tenue d'une assemblée de mise en candidature et d'une élection. Le même jour, le gouvernement a nommé les trois membres du tribunal d'appel de Nekaneet.

[10] Le 1^{er} mai 2023, à la suite d'une conférence de gestion d'instance, j'ai accordé l'injonction provisoire, j'ai interdit la tenue d'une assemblée de mise en candidature et d'une nouvelle élection. Le même jour, M^{me} Buffalocalf a déposé son appel contre l'élection de la chef Wahobin, mais a demandé au tribunal d'appel de Nekaneet de suspendre l'affaire en attendant l'issue de la présente instance.

[11] Le 23 mai 2023, j'ai accordé une injonction interlocutoire afin de prolonger l'injonction provisoire jusqu'à ce qu'une décision soit rendue dans la présente demande de contrôle judiciaire : *Première Nation de Nekaneet c Louison*, 2023 CF 709.

II. Analyse

[12] Afin d'expliquer pourquoi je fais droit à la demande de contrôle judiciaire, je dois d'abord déterminer quelle est la norme de contrôle applicable. J'expliquerai ensuite pourquoi j'estime qu'il n'était pas raisonnable de conclure que les conditions préalables à la déclaration visée à l'article 8.07 de la Constitution de Nekaneet étaient remplies.

A. *La norme de contrôle*

[13] Les parties ne s'entendent pas sur la norme de contrôle applicable. La source de ce désaccord remonte encore plus loin : les parties ne s'entendent même pas sur la décision faisant l'objet du contrôle. Il est donc nécessaire de clarifier d'abord ce point.

[14] Selon l'avis de demande, les demandresses sollicitent le contrôle judiciaire de la Déclaration du 26 avril et, plus précisément, elles cherchent à obtenir une ordonnance visant à rendre la Déclaration inopérante. Toutefois, à l'audience, les demandresses ont fait valoir que les décisions en cause étaient celles prises par le gouvernement de Nekaneet le 4 avril 2023. Ce jour-là, le gouvernement de Nekaneet a décidé que la Constitution de Nekaneet lui accordait jusqu'au 2 mai 2023 pour pourvoir les postes vacants au tribunal d'appel de Nekaneet. Il a également décidé de lancer le processus d'appel de candidatures visant à nommer de nouveaux membres le 28 avril 2023. Les demandresses font valoir que ces décisions sont raisonnables.

[15] À l'inverse, les défendeurs soutiennent que la seule décision qui fait l'objet du contrôle est la Déclaration du 26 avril et qu'il n'y a aucune raison de s'écarter de la présomption établie dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 RCS 653 [*Vavilov*], selon laquelle la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable.

[16] Je conviens avec les défendeurs qu'une seule décision est au cœur de la présente demande de contrôle judiciaire : la Déclaration. Cette décision est expressément ciblée dans

l'avis de demande. Les demanderesses ne peuvent pas qualifier de « décisions » des gestes qu'elles ont posés, dont le caractère raisonnable devrait être évalué en amont, avant même d'évaluer celui de la Déclaration, de manière à éviter le débat sur la validité de celle-ci.

[17] En outre, je conviens avec les défendeurs que la Déclaration doit être appréciée selon la norme de la décision raisonnable.

[18] Pour appuyer leur affirmation selon laquelle la Déclaration doit être examinée en fonction de la norme de la décision correcte, les demanderesses invoquent son caractère collectif qui empêcherait de connaître les motifs de la décision, lesquels peuvent varier d'une personne à l'autre. Toutefois, aux paragraphes 51 à 56 de l'arrêt *Law Society of British Columbia c Trinity Western University*, 2018 CSC 32, [2018] 2 RCS 293, la Cour suprême du Canada a statué que le caractère collectif d'une décision ne remet pas en cause l'application de la norme de la décision raisonnable.

[19] Les demanderesses s'appuient également sur la décision *Nation Ojibwée de Saugeen c Derose*, 2022 CF 531. Toutefois, cette affaire traitait de deux demandes de contrôle judiciaire dans lesquelles chaque partie contestait l'affirmation de l'autre partie selon laquelle elle formait le conseil légitime. En l'espèce, il n'y a qu'une seule demande et aucun risque de décisions incompatibles.

[20] Pour être qualifiée de raisonnable, une décision doit notamment être « justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » : *Vavilov*, au

paragraphe 85. Le régime législatif que le décideur est tenu d'appliquer est la contrainte la plus importante : *Vavilov*, au paragraphe 108. En l'espèce, le régime législatif qui s'applique est la Constitution de Nekaneet. Lorsqu'une question d'interprétation est soulevée, le décideur doit se fier aux principes modernes d'interprétation des lois et « le fond de l'interprétation [d'une disposition législative] par le décideur administratif doit être conforme à son texte, à son contexte et à son objet » : *Vavilov*, au paragraphe 120. Les lois autochtones écrites ne font pas exception à ce principe : *Boucher c Fitzpatrick*, 2012 CAF 212 au paragraphe 25; *Porter c Boucher-Chicago*, 2021 CAF 102 au paragraphe 37.

B. *Le caractère raisonnable de la Déclaration*

[21] La question déterminante en l'espèce est de savoir s'il était raisonnable pour les auteurs de la Déclaration de conclure que les conditions énoncées à l'article 8.07 de la Constitution de Nekaneet avaient été remplies le 26 avril 2023 et, en particulier, que le délai de 60 jours prévu à l'article 8.05 ne s'appliquait pas.

[22] La cour de révision doit d'abord examiner les motifs donnés avec une « attention respectueuse » : *Vavilov*, au paragraphe 84. Le problème réside dans le fait que la Déclaration ne contient aucun motif autre que l'affirmation selon laquelle [TRADUCTION] « le gouvernement de Nekaneet a violé la Constitution de Nekaneet en omettant de nommer les membres du tribunal d'appel de Nekaneet ». Néanmoins, il est possible de « [découvrir] une justification claire pour la décision » (*Vavilov*, au paragraphe 137) en examinant les trois documents suivants : la lettre de l'avocat de M^{me} Buffalocalf du 17 avril 2023, le courriel du 26 avril 2023 et les observations des défendeurs.

[23] En bref, les défendeurs soutiennent que, selon le libellé de l'article 8.01 de la Constitution de Nekaneet, le gouvernement Nekaneet devait nommer les membres du tribunal d'appel [TRADUCTION] « sans délai » après le 29 mars 2023 (soit la date de l'élection). Selon eux, l'article 8.05 ne s'applique pas parce que la fin prévue d'un mandat ne constitue pas un cas [TRADUCTION] « de destitution, de décès ou de démission ». Subsidiairement, ils disent que les nouveaux membres devaient être nommés [TRADUCTION] « en temps opportun », une autre expression se trouvant à l'article 8.01. Dans les deux cas, c'est aux signataires de la Déclaration qu'il appartient de déterminer si le gouvernement Nekaneet a agi [TRADUCTION] « sans délai » ou « en temps opportun ». Ainsi, en se fondant sur le libellé de l'article 8.07, ils pouvaient raisonnablement conclure que [TRADUCTION] « le gouvernement de Nekaneet [avait] om[is] de nommer les membres du tribunal d'appel de Nekaneet ou de pourvoir les postes vacants conformément à la Constitution ou aux lois de Nekaneet ».

[24] Cette interprétation n'est pas raisonnable puisqu'elle suppose de lire certaines parties de l'article 8.01 de façon isolée, sans tenir compte du contexte fourni par les autres éléments de l'article 8. L'article 8.01 prévoit que [TRADUCTION] « le gouvernement de Nekaneet nomme sans délai les membres du tribunal d'appel de Nekaneet, comble les vacances qui surviennent en temps opportun », sans toutefois définir les termes « sans délai » ou « en temps opportun ». Néanmoins, l'article 8.04 prévoit que les membres du premier tribunal d'appel doivent être [TRADUCTION] « nommés au plus tard soixante (60) jours après la date de l'élection de Nekaneet de 2008 ». Ainsi, « sans délai » signifie que le gouvernement a 60 jours pour procéder aux nominations. De même, l'article 8.05 prévoit certains cas où un poste vacant doit être pourvu dans les 60 jours suivant l'événement. Par conséquent, « en temps opportun » signifie dans les

60 jours. Ainsi, que l'on considère que la norme applicable soit « sans délai » ou « en temps opportun », une interprétation contextuelle de l'article 8 mène inévitablement à la conclusion que, dans les deux cas, l'expression signifie 60 jours.

[25] Les défendeurs font valoir que l'article 8.05 n'est pas applicable au cas qui nous occupe puisque la fin prévue d'un mandat ne constitue pas un cas [TRADUCTION] « de destitution, de décès ou de démission ». Même si cette affirmation était exacte — et l'utilisation du verbe « démettre », à l'article 8.06, plutôt que « destituer » soulève un doute à ce sujet — il demeure que l'article 8.01 énonce que les postes vacants doivent être pourvus en temps opportun. Il serait pour le moins étrange que cette phrase ait un sens différent selon la raison pour laquelle un poste est vacant. L'article 8.01 ne crée pas de distinctions entre les vacances selon leur cause. Il faudrait que l'article 8.01 soit formulé de façon beaucoup plus précise pour qu'il soit raisonnable de conclure que l'expression « en temps opportun » signifie 60 jours dans certains cas, mais que dans d'autres cas sa portée soit laissée à l'interprétation des auteurs d'une déclaration.

[26] En outre, l'interprétation que suggèrent les défendeurs conduit à une aberration. Alors que l'article 8 énonce un délai précis pour procéder à d'autres types de nominations, le délai pour pourvoir un poste devenu vacant en raison de la fin prévue d'un mandat ne serait pas défini et serait, en pratique, laissé à la discrétion d'un opposant politique. Si l'article 8.07 crée un mécanisme important qui vise à garantir l'existence du tribunal d'appel de Nekaneet, il reste que l'article 8 témoigne d'une intention d'établir un délai précis et prévisible pour nommer ses membres.

[27] Je ne suis pas convaincu que le besoin d'avoir un tribunal d'appel de Nekaneet fonctionnel dans le délai de 30 jours prévu pour interjeter appel d'une élection conduit inéluctablement à l'interprétation proposée par les défendeurs. L'article 8.04 prévoit que les membres du tribunal initial peuvent être nommés dans un délai de plus de 30 jours. De plus, concrètement, il est possible de signifier un avis d'appel aux parties intéressées et au président d'élection, comme l'a fait M^{me} Buffalocalf, et de préserver ainsi son droit d'appel jusqu'à la nomination des membres du tribunal d'appel de Nekaneet.

[28] Puisqu'il n'était pas raisonnable de faire fi du délai de 60 jours pour procéder aux nominations, la Déclaration est invalide, que ce délai doive être calculé à partir du jour où les postes sont devenus vacants ou à partir du jour de l'élection. Il ne m'est donc pas nécessaire de trancher cette dernière question, sinon pour mentionner que les défendeurs semblent reconnaître que le jour de l'élection est le point de départ approprié.

[29] À l'audience, l'avocat de M. Daniel a fait valoir que la Déclaration était raisonnable parce que les nominations faites en 2020 n'étaient pas pour des mandats échelonnés comme l'exige l'article 8.01. La preuve ne permet pas de conclure que cette préoccupation a motivé les signataires de la Déclaration. On ne peut soutenir la validité d'une décision en invoquant des motifs qui n'ont pas été pris en compte par le décideur : *Vavilov*, au paragraphe 96. Quoi qu'il en soit, il est difficile de concilier cette affirmation avec le libellé de l'article 8.07. C'est le défaut du gouvernement de nommer ou de pourvoir les postes vacants qui constitue une condition préalable à la signature d'une déclaration, et non le défaut du gouvernement sortant de procéder à des nominations pour des mandats échelonnés.

III. Décision

[30] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est accueillie et la Déclaration est inopérante.

[31] Les parties ont convenu que la question des dépens serait tranchée sur la base d'observations écrites.

JUGEMENT dans le dossier T-904-23

LA COUR STATUE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La déclaration signée le 26 avril 2023 au titre de l'article 8.07 de la Constitution de Nékaneet est inopérante.
3. Les demanderesses signifieront et déposeront leurs observations relatives aux dépens, qui ne dépasseront pas 10 pages, au plus tard 30 jours après la date du présent jugement.
4. Les défendeurs signifieront et déposeront leurs observations relatives aux dépens, qui ne dépasseront pas 10 pages, au plus tard 15 jours après la date à laquelle les demanderesses auront déposé leurs observations.

« Sébastien Grammond »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-904-23

INTITULÉ : LA PREMIÈRE NATION DE NEKANEET, LA CHEF
CAROLYN WAHOBIN, LA CONSEILLÈRE
ROBERTA FRANCIS, ET LA CONSEILLÈRE
CHRISTINE MOSQUITO c ALENA LOUISON, LE
CONSEILLER WESLEY DANIEL, ET SHAUNA
BUFFALOCALF

LIEU DE L'AUDIENCE : TENUE PAR VISIOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 20 JUIN 2023

ORDONNANCE ET MOTIFS : LE JUGE GRAMMOND

DATE DES MOTIFS : LE 26 JUIN 2023

COMPARUTIONS :

Nathan Xiao-Phillips
Mervin Phillips
POUR LES DEMANDERESSES

Jeffrey M. Howe
Jamie Cockburn
POUR LA DÉFENDERESSE SHAUNA
BUFFALOCALF

Adam Touet
Sharmi Jaggi
POUR LE DÉFENDEUR WESLEY DANIEL

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Phillips & Co.
Regina (Saskatchewan)
POUR LES DEMANDERESSES

Howe Legal PC
Regina (Saskatchewan)
POUR LA DÉFENDERESSE SHAUNA
BUFFALOCALF

W Law LLP
Saskatoon (Saskatchewan)
POUR LE DÉFENDEUR WESLEY DANIEL