

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20180726

Dossier : A-327-17

Référence : 2018 CAF 141

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE WEBB
LE JUGE NEAR
LE JUGE LASKIN**

ENTRE :

**SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DE LA SASKATCHEWAN,
REPRÉSENTÉE PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA
SASKATCHEWAN**

appelante

et

**LE CHEF M. TODD PEIGAN
en son nom et au nom de tous les autres membres de la Première
Nation de Pasqua, et LA PREMIÈRE NATION DE PASQUA**

et

**SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU
CANADA, REPRÉSENTÉE PAR LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

intimés

Audience tenue à Toronto (Ontario), le 25 juin 2018.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 26 juillet 2018.

MOTIFS DU JUGEMENT :

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE NEAR
LE JUGE WEBB
LE JUGE LASKIN**

Date : 20180726

Dossier : A-327-17

Référence : 2018 CAF 141

CORAM : LE JUGE WEBB
LE JUGE NEAR
LE JUGE LASKIN

ENTRE :

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DE LA
SASKATCHEWAN, REPRÉSENTÉE PAR LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA
SASKATCHEWAN

appelante

et

LE CHEF M. TODD PEIGAN
en son nom et au nom de tous les autres
membres de la Première Nation de Pasqua et LA
PREMIÈRE NATION DE PASQUA

et

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU
CANADA, REPRÉSENTÉE PAR LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimés

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE NEAR

I. Aperçu

[1] Sa Majesté la Reine du Chef de la Saskatchewan (la Saskatchewan) interjette appel d'une ordonnance rendue par la Cour fédérale (par le juge Boswell) le 19 octobre 2017 (ordonnance de la Cour fédérale T-1437-14). La Cour fédérale a accueilli en partie la requête de la Saskatchewan en radiation de la revendication des intimés, chef M. Todd Peigan et la Première Nation de Pasqua (la PNP). La Saskatchewan demande à la Cour de radier le reste des revendications de ces intimés, à l'exception de la revendication qui, comme elle le concède, révèle une cause d'action valable. Les intimés, le chef M. Todd Peigan et la PNP, interjettent un appel incident de la décision de la Cour fédérale et demandent à notre Cour de rétablir les paragraphes qu'a radiés la Cour fédérale.

II. Contexte

[2] Les intimés ont déposé une déclaration comprenant diverses allégations contre l'appelante, la Saskatchewan, découlant de l'Accord de règlement sur les droits fonciers issus de traités de la PNP (accord de règlement) qu'ont signé en 2008 Sa Majesté la Reine du chef du Canada (le Canada), la Saskatchewan et la PNP.

[3] La déclaration alléguait que le Canada et la Saskatchewan avaient manqué à leurs obligations établies dans l'accord de règlement et n'avaient pas respecté leur obligation de consulter les intimés avant de vendre certains terrains situés en Saskatchewan en 2014. La Saskatchewan avait déposé une requête en radiation de la revendication, soutenant que les Cours fédérales n'ont pas la compétence nécessaire d'entendre les revendications des intimés. Cette requête a été partiellement accueillie, et la décision a été confirmée en appel par notre Cour

(*Canada c. Peigan*, 2016 CAF 133, [2017] 3 R.C.F. 3 [*Peigan I*]). Dans cette décision, notre Cour a conclu que la Cour fédérale a la compétence nécessaire dans la mesure où une revendication repose sur l'accord de règlement. Notre Cour a conclu que la Cour fédérale a la compétence nécessaire aux termes de l'alinéa 17(3)b) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7), qui accorde à la Cour fédérale la compétence nécessaire pour « entendre et déterminer » :

b) toute question de droit, de fait ou mixte à trancher, aux termes d'une convention écrite à laquelle la Couronne est partie, par la Cour fédérale — ou l'ancienne Cour de l'Échiquier du Canada — ou par la Section de première instance de la Cour fédérale.

(b) any question of law, fact or mixed law and fact that the Crown and any person have agreed in writing shall be determined by the Federal Court, the Federal Court — Trial Division or the Exchequer Court of Canada.

Les parties ont reconnu la compétence de la Cour fédérale par l'article 20.19 de l'accord de règlement. Par conséquent, la Cour d'appel fédérale a refusé de radier certaines revendications reposant sur l'accord de règlement et a accordé aux intimés l'autorisation de modifier les autres revendications.

[4] En 2017, les intimés ont déposé une déclaration modifiée, puis la Saskatchewan a de nouveau déposé une requête en radiation.

III. Ordonnance de la Cour fédérale

[5] Dans son ordonnance datée du 19 octobre 2017, la Cour fédérale a partiellement accueilli la requête en radiation de l'appelante. Elle a retenu trois catégories de revendications.

Premièrement, elle a conclu que [TRADUCTION] « dans la mesure où ces parties de la revendication de la PNP demandent à la Cour de veiller à l'interprétation et à l'exécution de l'accord de règlement, elles devraient être maintenues, telles qu'alléguées et ne pas être radiées ». Deuxièmement, elle a conclu que [TRADUCTION] « l'allégation générale des intimés selon laquelle la Saskatchewan a indûment refusé que soient vendus certains terrains ou n'a pas examiné de façon favorable les revendications de la PNP révèle une cause d'action valable, puisqu'elle touche directement l'accord de règlement ». Enfin, la Cour fédérale n'a pas radié le paragraphe 1 de la revendication, donnant l'explication suivante :

[TRADUCTION] Bien que quelques-unes des déclarations visées par la revendication touchent ou soulèvent des questions qui vont au-delà de ce qui peut être approprié ou nécessaire pour assurer l'interprétation et l'exécution de l'accord de règlement, la nature et la portée des déclarations visées par la revendication de la PNP doivent, à mon avis, être déterminées par le juge de première instance qui entend la preuve présentée lors du procès et qui sera le mieux placé pour évaluer le jugement déclaratoire discrétionnaire qui devrait être rendu, le cas échéant.

(Ordonnance, au paragraphe 14)

[6] Toutefois, la Cour fédérale n'a pas retenu les revendications des intimés contestant la validité de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles* de 1930, à l'annexe 2 de la *Loi constitutionnelle de 1930*, au point 16 de l'annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, à l'annexe B de la *Loi constitutionnelle de 1982* (R.-U.), 1982, ch. 11 (la Convention sur le transfert des ressources naturelles), revendications qui sont sensiblement les mêmes que celles

ayant été radiées par notre Cour par l'arrêt *Peigan I*, et qui ne se rapportaient pas directement à l'accord de règlement ni n'en exigeaient l'interprétation ou l'exécution. Ces revendications radiées constituent l'objet du présent appel incident.

[7] La Saskatchewan a déposé un avis d'appel devant notre Cour le 17 octobre 2017.

IV. Questions en litige

[8] Je formulerais comme suit les questions en litige soulevées dans le présent appel :

1. La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en n'interprétant pas la déclaration modifiée dans la limite de la compétence imposée par notre Cour par l'arrêt *Peigan I*?
2. La revendication des intimés constitue-t-elle un recours abusif?

[9] Je formulerais comme suit les questions en litige soulevées dans le présent appel incident :

1. La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en radiant les parties de la déclaration modifiée qui constituent le fondement du présent appel incident?

V. Norme de contrôle

[10] Les questions de droit appellent un contrôle selon la norme de la décision correcte, tandis que les questions mélangées de droit et de fait appellent un contrôle selon la norme de l'erreur manifeste et dominante (*Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Corporation*

de soins de la santé Hospira c. Kennedy Institute of Rheumatology, 2016 CAF 215, au paragraphe 64, [2017] 1 R.C.F. 331). Puisque l'interprétation de la limite de la compétence imposée par notre Cour dans l'arrêt *Peigan 1* est une question de droit, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.

VI. Analyse

A. *La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur n'interprétant pas la déclaration modifiée dans la limite de la compétence imposée par notre Cour dans l'arrêt Peigan 1?*

[11] Le point de départ en l'espèce est la décision rendue par la majorité de cette Cour dans l'arrêt *Peigan 1* selon laquelle, en ce qui concerne la Saskatchewan, la compétence de la Cour fédérale repose et est limitée à l'interprétation et l'exécution des dispositions de l'accord de règlement:

[90] Nous radierions donc les paragraphes 41 à 56 de la déclaration et donnerions l'autorisation de les modifier pour clarifier en quoi l'octroi de droits miniers à des tiers en lien avec le projet minier Legacy constitue un manquement à l'accord de règlement avec la PNP. Nous radierions également le paragraphe 1, et donnerions l'autorisation de le modifier, puisque les revendications de la demande de redressement qui relèvent de la compétence de la Cour fédérale sont étroitement liées à celles qui ne relèvent pas de cette même compétence. La mesure la plus simple à appliquer est par conséquent de radier le paragraphe et de donner à la PNP la possibilité de modifier sa demande de redressement pour exercer des recours découlant de l'interprétation et de l'application de l'accord de règlement avec la PNP contre la Saskatchewan et le Canada et exercer le reste des recours uniquement contre le Canada.

(*Peigan 1*, au paragraphe 90)

Puisque la compétence de la Cour fédérale repose et est limitée à l'interprétation et l'exécution des dispositions de l'accord conclu entre les parties, il est nécessaire de rechercher si les actes de procédure sont suffisamment rattachés à l'accord pour fonder la compétence de la Cour fédérale et qu'elle puisse procéder à l'instruction.

[12] L'honneur de la Couronne en ce qui concerne cet accord exige que les dispositions de celui-ci soient exécutées d'une manière claire et équitable (*Peigan I*, au paragraphe 64; *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, 2003 CSC 45, [2003] 2 R.C.S. 259 [*Wewaykum*]). En effet, le fondement sur lequel la majorité des juges, dans l'arrêt *Peigan I*, a établi la compétence de la Cour fédérale était la conclusion portant que les dispositions de l'accord et l'honneur de la Couronne exigeaient clairement que la Saskatchewan respecte la disposition établissant précisément que les différends liés à l'accord soient examinés par la Cour fédérale. Cela ne signifie pas que les modalités de l'accord doivent être ignorées ou exigent que d'importants aspects de l'accord soient remaniés ou interprétés d'une manière contraire aux modalités de l'accord et de la manière expressément prévue par les parties à l'accord. En effet, les intimés demandent à la Cour de remanier l'accord au moyen d'une série de déclarations fondées sur la loi constitutionnelle. L'accord n'est pas un traité ni ne vise à déterminer tous les aspects liés aux droits fonciers issus de traités qui pourraient faire l'objet d'un différend non résolu entre la Couronne et les intimés. Il s'agit plutôt d'un important outil permettant de régler ces questions non résolues relatives aux droits fonciers issus de traités d'une manière ordonnée et équitable, tel que l'ont convenu les parties visées par l'accord.

[13] L'avocat des intimés a répété à plusieurs reprises que la Couronne ne peut se soustraire ni aux droits garantis par la loi constitutionnelle ni aux droits issus de traités. Cependant, à mon avis, il s'ensuit que l'on ne peut plus tard « concilier » les arguments des droits constitutionnels et issus de traités dans chaque terme d'un accord moderne entre les parties, même lorsque les parties se sont entendues sur des conditions précises pour traiter les questions en suspens, de manière à modifier fondamentalement les termes de l'accord rétrospectivement. L'honneur de la Couronne exige plutôt qu'elle respecte et exécute les dispositions de l'accord d'une manière ouverte et équitable (*Wewaykum*). En outre, les dispositions de l'accord constituent le fondement de la compétence de la Cour fédérale. Quand on s'éloigne des dispositions de l'accord en faisant valoir des obligations constitutionnelles ne se rapportant essentiellement pas à ce dernier, on s'éloigne également de la compétence de la Cour fédérale consacrée par la jurisprudence *Peigan I* en ce qui concerne la Saskatchewan. Devant notre Cour, l'avocat des intimés a soutenu que ces derniers présentaient une « nouvelle » cause. Or, soulever une nouvelle position ne permet pas d'écarter les restrictions en matière de compétence ni les exigences encadrant les actes de procédure.

[14] Il importe également de noter que, en ce qui concerne l'affaire *Peigan I*, a été radié dans son intégralité le paragraphe 1 de la première déclaration, sous réserve de modifications conformément aux limites de la compétence de la Cour fédérale.

[15] Je me pencherai maintenant sur la déclaration modifiée.

B. *Paragraphe 1 de la déclaration modifiée*

[16] À mon avis, la Cour fédérale a commis une erreur de droit en ne limitant pas les moyens figurant dans la déclaration modifiée d'après la compétence imposée par notre Cour dans *Peigan 1*.

[17] Le paragraphe 1 a été radié dans son intégralité sous réserve de modifications dans l'arrêt *Peigan 1*. Il s'ensuit que les alinéas non modifiés demeurent radiés. Ainsi, les alinéas 1a), c), o), p), r), u) et y) font partie de cette catégorie et demeurent radiés à l'encontre de la Saskatchewan, comme l'indique le paragraphe 90 de l'arrêt *Peigan 1*, puisque ces alinéas non modifiés ne font clairement pas de différence entre les recours qui relèvent ou non de la compétence de la Cour fédérale, comme l'exige la Cour dans l'arrêt *Peigan 1*.

[18] Les autres revendications visées au paragraphe 1 visent à obtenir des déclarations fondées sur l'affirmation d'obligations constitutionnelles et fiduciaires liées à la Convention sur le transfert des ressources naturelles et aux droits fonciers issus de traités qui en découlent. Or, ces affirmations vont au-delà des paramètres de compétence consacrés par l'arrêt *Peigan 1*. Quant aux alinéas 1e), f), h), j) et k), puisqu'ils sont compris dans cette catégorie, ils devraient être radiés dans leur intégralité à l'encontre de la Saskatchewan. L'alinéa g) peut être conservé, mais les mots figurant après les mots [TRADUCTION] « et conformément aux obligations » devraient être radiés. Les alinéas 1v) et w) peuvent être conservés, mais les mots [TRADUCTION] « et le manquement à l'égard de la Première Nation de Pasqua à l'obligation fiduciaire » devraient être radiés dans chacun de ces alinéas.

[19] Les autres alinéas du paragraphe 1 ne se rapportent tout simplement pas à l'accord. Il s'agit notamment des alinéas 1 m), q), t) et x). Ils devraient être radiés dans leur intégralité à l'encontre de la Saskatchewan.

C. *Paragraphe 2 et paragraphes suivants*

[20] Dans sa décision, la Cour fédérale a radié les paragraphes 39 à 48, les paragraphes 14 et 15 ainsi que les paragraphes 77 à 84. J'approuve la décision de la Cour fédérale de radier ces paragraphes ainsi que les motifs dont elle a fait état. Je radierais également les paragraphes 75 et 76, puisqu'ils consistent en de simples affirmations ne reposant sur aucun fait. Enfin, je radierais les mots [TRADUCTION] « et manquement au traité », « fiduciaires » et « constitutionnelles » dans le paragraphe 85, mais ne changerais rien au reste du paragraphe.

[21] Enfin, à mon avis, la Cour fédérale a commis une erreur de droit en ne limitant pas la déclaration modifiée d'après la compétence imposée par notre Cour dans l'arrêt *Peigan 1*. Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire de discuter la deuxième question, à savoir celle visant à déterminer si la revendication constitue un recours abusif.

VII. Appel incident

[22] Les intimés ont également déposé un avis d'appel incident dans lequel ils soutiennent que la Cour fédérale a commis une erreur en radiant les moyens : 1) qui mettaient en doute la validité de la Convention sur le transfert des ressources naturelles en soi; 2) qui soutenaient que l'octroi des baux allait à l'encontre de l'accord de règlement et; 3) qui contenaient une série d'autres allégations générales. Toutefois, ils soutiennent essentiellement que ces moyens ne sont que de simples renseignements contextuels utiles et pertinents, et qu'ils n'expliquent pas la façon dont la Cour fédérale pourrait avoir commis une erreur de droit en les radiant. À mon avis, la Cour fédérale n'a commis aucune erreur en radiant ces moyens pour les motifs qu'elle a exposés et que je retiens. Je rejeterais l'appel incident.

VIII. Conclusion

[23] J'accueillerais l'appel en partie, conformément aux motifs susmentionnés, et rejeterais l'appel incident; chacune des parties assumera ses propres dépens.

« D. G. Near »

j.c.a.

«Je suis d'accord.
Wyman W. Webb j.c.a.»

«Je suis d'accord.
J.B. Laskin j.c.a.»

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

**APPEL D'UNE ORDONNANCE DE MONSIEUR LE JUGE KEITH M. BOSWELL EN
DATE DU 19 OCTOBRE 2017
NUMÉRO DE DOSSIER T-1437-14**

DOSSIER : A-327-17

INTITULÉ : SA MAJESTÉ LA REINE DU
CHEF DE LA SASKATCHEWAN,
REPRÉSENTÉE PAR LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA
SASKATCHEWAN c. LE CHEF
M. TODD PEIGAN, en son nom et
au nom de tous les autres membres
de la Première Nation de Pasqua, et
LA PREMIÈRE NATION DE
PASQUA et al.

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 25 JUIN 2018

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE NEAR

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE WEBB
LE JUGE LASKIN

DATE DES MOTIFS : LE 26 JUILLET 2018

COMPARUTIONS :

R. James Fyfe POUR L'APPELANTE

Cynthia Westaway
Darryl Korell POUR LES INTIMÉS SUIVANTS :
LE CHEF M. TODD PEIGAN, en
son nom et au nom de tous les autres
membres de la Première Nation de
Pasqua, et LA PREMIÈRE
NATION DE PASQUA

Karen Jones POUR L'INTIMÉE SUIVANTE :
SA MAJESTÉ LA REINE DU
CHEF DU CANADA,
REPRÉSENTÉE PAR LE

PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Don Morgan, Q.C.
Sous-ministre de la Justice
et sous-procureur général
pour la Saskatchewan

Westaway Law Group
Ottawa (Ontario)

Nathalie G. Drouin
Sous-procureure générale du Canada

POUR L'APPELANTE

POUR LES INTIMÉS SUIVANTS :
LE CHEF M. TODD PEIGAN, en
son nom et au nom de tous les autres
membres de la Première Nation de
Pasqua, et LA PREMIÈRE
NATION DE PASQUA

POUR L'INTIMÉE SUIVANTE :
SA MAJESTÉ LA REINE DU
CHEF DU CANADA,
REPRÉSENTÉE PAR LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA