

Cour d'appel
fédérale



Federal Court of
Appeal

Date : 20101112

Dossier : A-146-10

Référence : 2010 CAF 306

**CORAM : LE JUGE EN CHEF BLAIS
LE JUGE NOËL
LE JUGE PELLETIER**

ENTRE :

CONSEIL DES INNUS DE PESSAMIT

demandeur

et

L'ASSOCIATION DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE PESSAMIT

défenderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

intervenant

Audience tenue à Montréal (Québec), le 2 novembre 2010.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 12 novembre 2010.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE NOËL

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE EN CHEF BLAIS
LE JUGE PELLETIER**

Cour d'appel
fédérale



Federal Court of
Appeal

Date : 20101112

Dossier : A-146-10

Référence : 2010 CAF 306

**CORAM : LE JUGE EN CHEF BLAIS
LE JUGE NOËL
LE JUGE PELLETIER**

ENTRE :

CONSEIL DES INNUS DE PESSAMIT

demandeur

et

L'ASSOCIATION DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE PESSAMIT

défenderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

intervenant

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE NOËL

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire déposée par le Conseil des Innus de Pessamit (le demandeur) à l'encontre d'une décision du Conseil canadien des relations industrielles (le CCRI) rendue le 4 mars 2010 (2010 CCRI 523) rejetant l'objection préliminaire du demandeur à l'effet que

la partie I du *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, ch. L-2 (le Code) lui était inapplicable en raison de l'existence d'un droit à l'autonomie gouvernementale sur la sécurité publique.

[2] La demande présentée devant le CCRI ainsi que celle devant notre Cour ont été précédées par la signification au Procureur général du Canada ainsi qu'à ceux des provinces en vertu de l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, des deux questions constitutionnelles suivantes :

- Le [Code], pour tant qu'il aurait pour but ou pour effet de régir la fonction gouvernementale essentielle, vitale et interne qu'est la sécurité sur le territoire de la réserve des Innus de Pessamit, plus spécifiquement le service de police, est-il constitutionnellement inapplicable, inopérant ou sans effet en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

- Le [CCRI] a-t-il compétence pour entendre et décider de la présente demande d'accréditation?

Le procureur du demandeur a confirmé lors de l'audition que la réponse à la deuxième question est strictement fonction de la réponse à la première. Aucune question juridictionnelle fédérale / provinciale n'est en cause.

[3] Seul le Procureur général du Québec (mis en cause devant le CCRI) est intervenu et a produit un dossier. La Cour a ordonné séance tenante que le Procureur général du Québec soit désigné à ce titre dans l'intitulé de cause.

[4] L'Association des policiers et policières de Pessamit (la défenderesse) n'a pas produit de dossier se disant à court de ressources. Elle a cependant produit une lettre indiquant qu'elle demeure intéressée et qu'elle souhaite que la décision du CCRI soit confirmée.

[5] Le litige fait suite à une demande présentée par la défenderesse en vertu de l'article 24 du Code en vue d'être accréditée à titre d'agent négociateur pour une unité composée des policiers et policières de la sécurité publique de Pessamit. Ce corps de police a été établi en 2004 conformément à une entente sur la prestation des services policiers signée par le Conseil des Betsiamites, Sa Majesté la Reine en chef du Canada et le Gouvernement du Québec. La demande d'accréditation est l'aboutissement d'une relation tumultueuse et conflictuelle entre les membres du corps policier et leur employeur, en la personne du demandeur.

[6] Ce dernier a soulevé devant le CCRI une objection préliminaire quant à la recevabilité de la demande d'accréditation, alléguant qu'elle était incompatible avec son droit à l'autonomie gouvernementale. Le demandeur a fait valoir que ce droit était garanti par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, ch. 11 (*Loi constitutionnelle de 1982*) et comportait notamment celui de gérer sa sécurité publique et les rapports de travail s'y rapportant.

[7] Le CCRI a rejeté l'objection préliminaire du demandeur et a fait droit à la demande d'accréditation de la défenderesse.

[8] Suivant les enseignements de la Cour suprême du Canada, notamment les arrêts *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507 [*Van der Peet*] et *R. c. Pamajewon*, [1996] 2 R.C.S. 821 [*Pamajewon*], ainsi que l'arrêt *Mississaugas of Scugog Island First Nation v. National Automobile, Aerospace, Transportation and General Workers Union of Canada (CAW-Canada), Local 444*, 2007 ONCA 814, 287 D.L.R. (4th) 452 [*Scugog Island First Nation*], de la Cour d'appel de l'Ontario, le CCRI a caractérisé le droit revendiqué par le demandeur comme étant « le droit de réglementer les rapports collectifs de travail avec sa main-d'œuvre policière dans le domaine de la sécurité publique » (motifs au par. 92). Ce faisant, le CCRI a refusé de donner suite à la caractérisation proposée par le demandeur selon lequel le droit revendiqué est celui d'assurer la sécurité publique sur le territoire de la réserve.

[9] Ayant ainsi délimité le droit revendiqué, le CCRI a conclu, suivant les critères de l'arrêt *Van der Peet*, que la preuve n'établissait pas l'existence d'une pratique, coutume ou tradition ancestrale portant sur la gestion des relations de travail de la main-d'œuvre policière (motifs au par. 100).

[10] Le CCRI a jugé en fin d'analyse que le demandeur n'avait pas établi que les rapports collectifs de travail avec la main-d'œuvre policière de Pessamit faisaient partie intégrante de la culture distinctive du peuple autochtone innu, non plus qu'il existait une continuité entre l'harmonie, l'entraide et la gestion des relations de travail de la main d'œuvre policière dans le domaine de la sécurité publique telle qu'elle existe aujourd'hui sur la réserve (motifs au para. 101).

POSITION DES PARTIES

[11] Au soutien de sa demande de contrôle judiciaire, le demandeur reproche principalement au CCRI d'avoir adopté sa propre caractérisation du droit ancestral qu'il revendique et de s'être appuyé à cette fin sur la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Scugog Island First Nation*. Le demandeur souligne en particulier le passage suivant des motifs du CCRI :

91 Dans la mesure où l'employeur ne remet pas en question l'application de la *Loi sur la Police*, mais plutôt l'application de la partie I du Code uniquement, le [CCRI] est d'avis que [le demandeur] aurait dû limiter sa revendication au droit à la gestion des relations du travail dans le domaine de la sécurité publique plutôt qu'à la gestion de la loi, de l'ordre et de la sécurité publique sur la réserve de manière générale (voir [*Scugog Island First Nation*]).

92 Ainsi, la bonne caractérisation de la revendication est le droit de réglementer les rapports collectifs de travail avec sa main-d'œuvre policière dans le domaine de la sécurité publique, et non celui d'assurer la sécurité publique, puisque la sécurité publique sur le territoire de la réserve de Pessamit est réglée par l'entente sur la prestation des services policiers et que le corps de police de Pessamit doit être maintenu en conformité avec la *Loi sur la Police*, laquelle relève de la compétence législative provinciale.

[Le demandeur souligne.]

[12] Selon le demandeur, l'approche adoptée par le CCRI dans sa caractérisation de la revendication est « beaucoup trop restrictive » (mémoire du demandeur au par. 55) et ne respecte pas celle établie par la jurisprudence, notamment dans *R. c. Sappier*, *R. c. Gray*, 2006 CSC 54, [2006] 2 R.C.S. 686 [*Sappier*] ; *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73 [*Haïda*] ; et *Campbell v. British Columbia (Attorney General)*, 2000 BCSC 1123 [*Campbell*].

[13] Le demandeur a aussi fait valoir que l'application du Code aux relations de travail en matière de sécurité publique, vu son caractère « adversarial » « coercitif » « répressif » et « conflictuel » (mémoire du demandeur au par. 103), constitue une atteinte à son autonomie gouvernementale, et que cette atteinte n'a pas fait l'objet d'une justification selon les critères établis dans *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.

[14] Dans un tout autre ordre d'idée, le demandeur soutient que le fait que les motifs du CCRI lui furent communiqués « à la veille de la date limite du dépôt de contrôle judiciaire » (mémoire du demandeur au par. 110), et l'absence d'enregistrement lors de l'audition constituent des accrocs à l'équité procédurale qui lui ont causé préjudice. Le demandeur allègue également la partialité du CCRI sur la base de la présence d'une avocate du CCRI lors de l'audition, laquelle aurait représenté des intérêts opposés à ceux du demandeur dans des procédures connexes.

[15] L'intervenant pour sa part affirme que le CCRI n'a pas erré en adoptant sa propre caractérisation de la revendication du droit ancestral revendiqué. Se fondant sur la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Scugog Island First Nation*, l'intervenant suggère que le droit revendiqué, lorsque correctement caractérisé, est de réglementer la gestion des relations de travail dans le domaine de la sécurité publique, notamment les rapports collectifs avec sa main-d'œuvre policière, plutôt que la gestion de la loi, de l'ordre et de la sécurité publique sur la réserve (mémoire de l'intervenante au par. 20).

[16] L'intervenant affirme aussi que le CCRI a correctement appliqué les critères formulés par la Cour suprême pour établir l'existence d'un droit ancestral au sens de l'article 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Selon l'intervenant, il incombait au demandeur de démontrer, selon une prépondérance de preuve, l'existence du droit ancestral revendiqué (*Mitchell c. M.R.N.*, 2001 CSC 33, [2001] 1 R.C.S. 911 au par. 12 [*Mitchell*]; *Pamajewon* au par. 24), soit un droit à l'autonomie gouvernementale portant sur la gestion des relations de travail de sa main-d'œuvre policière. Selon l'intervenant, cette preuve n'existe pas.

[17] À tout événement, l'intervenant conteste l'existence d'un ordre de gouvernement autochtone qui justifierait la reconnaissance d'un droit ancestral portant sur la gestion de la sécurité publique. Selon l'intervenant, l'entente sur la création du corps de police de Pessamit, notamment l'assujettissement du corps de police aux lois et règlements de la province de Québec, repousse toute suggestion qu'elle puisse constituer la mise en œuvre d'un droit inhérent ou préexistant des Pessamits à l'autonomie gouvernementale en matière de sécurité publique.

ANALYSE

[18] La norme de la décision correcte s'applique lorsqu'il s'agit de répondre à une question d'ordre constitutionnel (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9 aux par. 58 et 59).

[19] Le demandeur affirme posséder un droit, protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, à l'autonomie gouvernementale en matière de maintien de la loi, de l'ordre et de la sécurité publique sur la réserve, ce qui inclurait la gestion des rapports avec la main-d'œuvre policière. Il

soutient que le CCRI a erré en reformulant ce droit de façon trop restrictive et plus précisément en le limitant à une question de relation de travail.

[20] Le procureur du demandeur a reconnu lors de l'audition qu'il s'agit là de la seule question en litige en ce qui a trait au premier volet de sa demande. Il concède qu'en l'absence d'une erreur quant à la caractérisation du droit revendiqué, la demande doit être rejetée puisque la preuve n'établit pas l'existence d'un droit ancestral en matière de relation de travail, faute d'avoir été produite.

[21] Dans la mesure où une revendication à l'autonomie gouvernementale est visée par l'article 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le test élaboré dans *Van der Peet* pour déterminer l'existence du droit ancestral sur lequel se fonde la revendication s'applique (*Pamajewon* au par. 24). Dans *Van der Peet*, la Cour suprême a établi le critère suivant pour déterminer l'existence d'un droit ancestral (par. 46) :

[...] pour constituer un droit ancestral, une activité doit être un élément d'une coutume, pratique ou tradition faisant partie intégrante de la culture distinctive du groupe autochtone qui revendique le droit en question.

[22] Aux fins de déterminer si l'on est en présence d'une telle activité (*Pamajewon* au par. 25),

[...] la Cour doit d'abord déterminer la nature exacte de l'activité qui, prétend-on, serait un droit, et ensuite se demander si, compte tenu de la preuve présentée au juge du procès et des conclusions de fait du juge du procès, il est possible d'affirmer que

cette activité était « une caractéristique déterminante de la culture en cause » (*Van der Peet* au par. 59), avant le contact avec les Européens.

[Je souligne.]

[23] Afin de bien caractériser une revendication, la Cour suprême a énoncé trois facteurs (*Van der Peet* au para. 53) :

[...] le tribunal doit tenir compte de facteurs tels que la nature de l'acte qui, d'affirmer le demandeur, a été accompli en vertu d'un droit ancestral, la nature du règlement, de la loi ou de l'autre mesure gouvernementale contestée, ainsi que la coutume, pratique ou tradition invoquée pour établir l'existence du droit. [...]

[Je souligne.]

[24] Le droit revendiqué doit, de plus, avoir un degré suffisant de spécificité afin que la Cour puisse identifier « la pratique qui contribue à définir le mode de vie ou le caractère distinctif de la collectivité autochtone concerné » (*Sappier* au par. 24). La Cour suprême précise dans *Mitchell* qu'il ne faut pas étendre ou restreindre artificiellement le droit revendiqué (au par. 15).

[25] Suivant le deuxième critère de *Van der Peet*, il n'est pas contesté que la loi attaquée, à savoir le Code et plus particulièrement sa partie I, a trait à la gestion des relations de travail. Quant au premier critère, force est de reconnaître que la nature de l'acte qui a été accompli (ou sera accompli) en vertu du droit ancestral revendiqué est la réglementation des relations de travail de la main-d'œuvre policière par le demandeur. Le demandeur nous demande de nous éloigner de ce constat clair et limpide et soumet qu'il s'agit plutôt d'assurer de façon plus générale la sécurité publique.

Nul doute y a-t-il un lien en ce que le demandeur pourrait, selon sa façon de réglementer ses relations de travail avec ses policiers, favoriser ou nuire au maintien de la sécurité publique; mais ceci ne serait qu'un incident au droit revendiqué.

[26] Sans être la même, la situation s'apparente à celle devant la Cour d'appel de l'Ontario dans *Scugog Island First Nation*. Il s'agissait dans cette affaire de déterminer si la Première nation de *Scugog Island* (la Première nation) possédait le droit de promulguer son propre code de relations de travail dont le but premier était de régir les relations de travail entre les quelque 4,000 employés d'un casino situé sur la réserve et leur employeur. Le régime proposé se démarquait par l'interdiction du droit de grève et au lock-out et par l'imposition de frais importants pour avoir accès à des recours syndicaux par ailleurs reconnus et gratuits.

[27] La Première nation a fait valoir que la mise en vigueur d'un code propre à elle s'inscrivait dans le cadre d'une pratique, tradition ou coutume ancestrale visant la réglementation du travail sur la réserve et le contrôle de l'accès à son territoire. La Commission des relations de travail de l'Ontario (la CRTO) a jugé, dans un premier temps, qu'il n'était pas approprié de caractériser la revendication de façon si générale. Selon la CRTO, le droit revendiqué était plus précis, soit celui de réglementer les relations de travail sur la réserve.

[28] Comme ici, la Première nation a fait valoir devant les instances d'appel que la CRTO avait caractérisé le droit revendiqué de façon trop restrictive. S'inspirant des deux premiers critères établis dans *Van der Peet*, la Cour d'appel a rapidement conclu que l'acte accompli (ou à l'être) par

la Première nation était la mise en œuvre de son propre code à l'exclusion du Code des relations de travail de l'Ontario, et que le contrôle de l'accès sur le territoire était tout au plus qu'incident (*Scugog Island First Nation* aux paras 26, 27 et 28).

[29] À mon avis, le CCRI n'a pas commis d'erreur en s'inspirant de la décision de la Cour d'appel de l'Ontario pour justifier la conclusion à laquelle elle en est venue. Cette décision établit à tout le moins que le droit entourant les relations de travail est suffisamment défini pour faire l'objet d'une revendication et que lorsqu'une revendication se délimite ainsi selon les critères applicables, elle doit être caractérisée comme telle.

[30] J'en viens donc à la conclusion que c'est à bon droit que le CCRI a caractérisé le droit revendiqué par le demandeur comme étant celui de réglementer les rapports collectifs de travail avec sa main-d'œuvre policière. Ceci suffit pour disposer du premier volet de la demande.

EQUITÉ PROCÉDURALE

[31] Le demandeur allègue qu'il y a eu entrave aux règles d'équité procédurale d'une part parce qu'il n'y a eu ni procès-verbal ni enregistrement lors de l'audition devant le CCRI, et d'autre part parce que les motifs de la décision lui ont été communiqués la veille de l'expiration du délai d'appel. Toutefois, comme ce fut souligné lors de l'audition, le demandeur n'invoque aucun préjudice découlant de ces violations alléguées.

[32] Le demandeur s'est aussi plaint de la présence d'une avocate du CCRI lors de l'audition devant le CCRI. Il fait valoir que sa présence lors de l'audition donne lieu à une crainte raisonnable de partialité. Il suffit de dire à cet égard que le demandeur n'a pas démontré que la présence de l'avocate pouvait susciter une telle crainte.

[33] Je rejetterais la demande de contrôle judiciaire avec dépens.

« Marc Noël »

j.c.a.

« Je suis d'accord.
Pierre Blais j.c. »

« Je suis d'accord.
J.D. Denis Pelletier j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-146-10

INTITULÉ : Conseil des Innus de Pessamit et
L'Association des policiers et
policières de Pessamit et
Procureur général du Québec

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 2 novembre 2010

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE NOËL

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE EN CHEF BLAIS
LE JUGE PELLETIER

DATE DES MOTIFS : Le 12 novembre 2010

COMPARUTIONS :

Jocelyn Dubé POUR LE DEMANDEUR

Francis Demers POUR L'INTERVENANT

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

J. Dubé & Associés POUR LE DEMANDEUR
Montréal (Québec)

Me Ken Rock, avocat POUR LA DÉFENDERESSE
Mani-Uténam (Québec)

Bernard, Roy (Justice-Québec) POUR L'INTERVENANT
Montréal (Québec)