

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20140129

Dossier : A-158-13

Référence : 2014 CAF 21

Présent : LE JUGE STRATAS

ENTRE :

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appellant

et

**CONSEIL DE LA BANDE DE PICTOU LANDING
ET MAURINA BEADLE**

intimés

Requête jugée sur dossier sans comparution des parties.

Ordonnance rendue à Ottawa (Ontario), le 29 janvier 2014.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE :

LE JUGE STRATAS

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20140129

Dossier : A-158-13

Référence : 2014 CAF 21

Présent : LE JUGE STRATAS

ENTRE :

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appellant

et

CONSEIL DE LA BANDE DE PICTOU LANDING
ET MAURINA BEADLE

intimés

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE STRATAS

[1] La Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations et Amnistie internationale ont présenté deux requêtes en intervention dans le présent appel.

[2] L'appelant procureur général s'y oppose, faisant valoir que les parties requérantes n'ont pas satisfait au critère d'intervention énoncé à l'article 109 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (les Règles). Les intimés consentent aux requêtes.

[3] L'article 109 prévoit ce qui suit :

109. (1) La Cour peut, sur requête, autoriser toute personne à intervenir dans une instance.

(2) L'avis d'une requête présentée pour obtenir l'autorisation d'intervenir :

a) précise les nom et adresse de la personne qui désire intervenir et ceux de son avocat, le cas échéant;

b) explique de quelle manière la personne désire participer à l'instance et en quoi sa participation aidera à la prise d'une décision sur toute question de fait et de droit se rapportant à l'instance.

(3) La Cour assortit l'autorisation d'intervenir de directives concernant :

a) la signification de documents;

b) le rôle de l'intervenant, notamment en ce qui concerne les dépens, les droits d'appel et toute autre question relative à la procédure à suivre.

109. (1) The Court may, on motion, grant leave to any person to intervene in a proceeding.

(2) Notice of a motion under subsection (1) shall

(a) set out the full name and address of the proposed intervener and of any solicitor acting for the proposed intervener; and

(b) describe how the proposed intervener wishes to participate in the proceeding and how that participation will assist the determination of a factual or legal issue related to the proceeding.

(3) In granting a motion under subsection (1), the Court shall give directions regarding

(a) the service of documents; and

(b) the role of the intervener, including costs, rights of appeal and any other matters relating to the procedure to be followed by the intervener.

[4] Je préciserai plus loin la nature du présent appel et les interventions proposées par les parties requérantes. Je souhaite toutefois aborder dès le départ le critère d'intervention applicable dans le cadre des présentes requêtes.

[5] Le procureur général soutient, tout comme les parties requérantes, que, pour statuer sur les requêtes en intervention, je devrais prendre en considération la décision *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 1 C.F. 74, au paragraphe 12 (1^{re} inst.), conf. par [1990] 1 C.F. 90 (C.A.), précédent qui est souvent appliqué : voir, par ex., *CCH Canadian Ltd. c. Law Society of Upper Canada* (2000), 189 D.L.R. (4th) 125 (C.A.F.). Selon la décision *Rothmans, Benson & Hedges*, il existe six facteurs qui doivent orienter l'exercice de mon pouvoir discrétionnaire en l'espèce. Il n'est pas nécessaire que tous les facteurs soient présents pour faire droit aux requêtes.

[6] À mon avis, il y a lieu de modifier cette liste de facteurs de common law dressée il y a plus de vingt ans dans la décision *Rothmans, Benson & Hedges*, en raison des changements survenus en matière de contentieux : *R. c. Salituro*, [1991] 3 R.C.S. 654. Pour les motifs qui suivent, il semble y avoir une divergence entre plusieurs facteurs établis dans la décision *Rothmans, Benson & Hedges* et les véritables questions qui sont en jeu dans le cadre des requêtes en intervention portées aujourd'hui devant la Cour. La décision *Rothmans, Benson & Hedges* fait aussi abstraction d'autres considérations qui, au fil du temps, se sont vu attribuer une plus grande importance dans les décisions des Cours fédérales en matière de pratique et de procédure. En fait, il est possible d'affirmer que les facteurs énoncés dans la décision *Rothmans, Benson & Hedges* n'ont pas tenu compte des différentes façons de comprendre à l'époque la valeur de certaines interventions : Philip L. Bryden, « Public Intervention in the Courts » (1987) 66 R. du B. can. 490; John Koch, « Making Room : New Directions in Third Party Intervention » (1990) 48 U. T. Fac. L. Rev. 151. Il est temps de peaufiner la liste de facteurs dressée dans la décision *Rothmans, Benson & Hedges*.

[7] Dans les présents motifs, je pourrais entendre appliquer les facteurs énoncés dans la décision *Rothmans, Benson & Hedges* et accorder ainsi peu de poids, voire aucun, aux facteurs individuels qui me semblent illogiques et plus de poids à d'autres facteurs. Or, il s'agirait d'une démarche malhonnête sur le plan intellectuel. Je préfère analyser directement et ouvertement les facteurs eux-mêmes.

[8] Je tiens donc à préciser ma qualité de juge des requêtes et que mes motifs ne lient pas mes collègues de la Cour. C'est à eux qu'il appartient d'évaluer leur bien-fondé.

[9] Voici les facteurs énoncés dans la décision *Rothmans, Benson & Hedges*, ainsi que mes observations à l'égard de chacun de ces facteurs :

- *La personne qui se propose d'intervenir est-elle directement touchée par l'issue du litige?* Une partie doit être « directement touchée » pour pouvoir participer pleinement à titre d'intervenante dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire – c'est-à-dire avoir qualité de demanderesse ou de défenderesse dans le cadre d'une telle demande : *Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (Office national de l'énergie)*, 2013 CAF 236. Tous les autres tribunaux canadiens établissent des exigences relatives au statut d'intervenant moins strictes mais tout aussi importantes. À mon avis, une personne qui désire intervenir doit seulement démontrer un intérêt véritable quant aux questions précises sur lesquelles repose vraisemblablement l'affaire. Cela permet de garantir à la Cour que la personne qui désire intervenir

mettra en pratique ses compétences et ses ressources pour participer utilement à l'instance.

- *Y a-t-il une question qui est de la compétence des tribunaux ainsi qu'un véritable intérêt public?* L'existence d'une question qui est de la compétence des tribunaux n'est pas pertinente pour déterminer s'il convient d'accorder l'autorisation d'intervenir, mais plutôt pour établir si la demande de contrôle judiciaire est tout d'abord justifiée. En l'absence d'une question qui est de la compétence des tribunaux dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire, il ne s'agit pas de déterminer s'il convient ou non d'autoriser une partie à intervenir, mais plutôt s'il convient de radier la demande, à défaut d'une cause d'action recevable en droit administratif : *Canada (Revenu national) c. JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 CAF 250.
- *S'agit-il d'un cas où il semble n'y avoir aucun autre moyen raisonnable ou efficace de soumettre la question à la Cour?* Ce facteur n'est pas pertinent. Si un intervenant peut contribuer à l'examen des questions soulevées lors du contrôle judiciaire ou de l'appel s'y rapportant, pourquoi la Cour refuserait-elle son intervention au motif que celui-ci peut s'adresser à une autre instance? Si la préoccupation sous-jacente à ce facteur vise l'existence d'une question soulevée pour la première fois que l'intervenant peut soumettre devant une autre instance, il est vrai qu'en règle générale, les intervenants – et d'autres personnes – ne sont pas autorisés à soulever une question pour la première fois dans le cadre d'une demande de contrôle

judiciaire : *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, aux paragraphes 22 à 29.

- *La position de la personne qui se propose d'intervenir est-elle défendue adéquatement par l'une des parties au litige?* Voilà un facteur pertinent et important. Il soulève la question clé selon le paragraphe 109(2) des Règles, à savoir si l'intervenant fournira à la Cour d'autres précisions et perspectives utiles qui l'aideront à la prise d'une décision et l'aviseront notamment des répercussions des approches qu'elle pourrait adopter dans ses motifs.
- *L'intérêt de la justice sera-t-il mieux servi si l'intervention demandée est autorisée?* Voilà un autre facteur pertinent et important. Parfois, les questions dont la Cour est saisie comportent une dimension publique importante, de sorte que la Cour doit prendre connaissance d'autres points de vue que ceux exprimés par les parties à l'instance. Il est quelquefois nécessaire d'envisager une perspective plus large qui semble rendre et qui rend effectivement justice aux parties.
- *La Cour peut-elle entendre l'affaire et statuer sur le fond sans autoriser l'intervention?* Dans presque tous les cas, la Cour peut entendre et trancher une affaire sans autoriser l'intervention. La question la plus importante consiste à se demander si l'intervenant fournira à la Cour d'autres précisions et perspectives utiles qui l'aideront à la prise d'une décision.

[10] J'aimerais ajouter deux autres facteurs qui ne se trouvent pas sur la liste dressée dans la décision *Rothmans, Benson & Hedges* :

- *L'intervention désirée est-elle incompatible avec les exigences énoncées à l'article 3 des Règles, à savoir de permettre « d'apporter une solution au litige qui soit juste et la plus expéditive et économique possible »? Par exemple, certaines requêtes en intervention seront trop tardives et perturberont le déroulement ordonné de l'instance. D'autres requêtes, même si elles ne sont pas trop tardives, de par leur nature, compliqueraient ou retarderaient indûment l'instance. Ce sont des considérations comme celles-là qui devraient à présent prévaloir en matière d'interprétation et d'application des règles de procédure : *Hryniak c. Mauldin*, 2014 CSC 7.*
- *Les exigences procédurales particulières du paragraphe 109(2) et des articles 359 à 369 des Règles sont-elles satisfaites? Suivant le paragraphe 109(2), la partie requérante est tenue de préciser ses nom et adresse ainsi que ceux de son avocat, d'expliquer de quelle manière elle entend participer à l'instance et en quoi sa participation « aidera à la prise d'une décision sur toute autre question de fait et de droit se rapportant à l'instance ». En outre, dans le cadre d'une requête présentée en vertu des articles 359 à 369, comme en l'espèce, les parties requérantes doivent déposer des affidavits précis et détaillés pour convaincre la Cour que l'intervention est justifiée. La conformité aux Règles est impérative et doit faire partie du critère relatif aux requêtes en intervention.*

[11] En résumé, voici les facteurs qui devraient, à mon avis, déterminer s'il convient d'accorder le statut d'intervenant :

- I. La personne qui désire intervenir s'est-elle conformée aux exigences procédurales particulières énoncées au paragraphe 109(2) des Règles? La preuve présentée à l'appui est-elle précise et détaillée? Si la réponse à l'une ou l'autre de ces questions est négative, la Cour n'est pas en mesure d'évaluer adéquatement les autres facteurs et doit par conséquent refuser d'accorder le statut d'intervenant. Si la réponse aux deux questions est affirmative, la Cour est en mesure d'évaluer adéquatement les autres facteurs et de déterminer si, selon la prépondérance des probabilités, il convient d'accorder le statut d'intervenant.

- II. La personne qui désire intervenir a-t-elle un intérêt véritable dans l'affaire dont la Cour est saisie, permettant ainsi de garantir à la Cour qu'elle possède les connaissances, les compétences et les ressources nécessaires et qu'elle les consacrerà à l'affaire dont la Cour est saisie?

- III. En participant au présent appel de la manière qu'elle se propose, la personne qui désire intervenir fournira-t-elle à la Cour d'autres précisions et perspectives utiles qui l'aideront effectivement à la prise d'une décision?

- IV. Est-il dans l'intérêt de la justice d'autoriser l'intervention? Par exemple, l'affaire dont la Cour est saisie comporte-t-elle une dimension publique importante et complexe, de sorte que la Cour doit prendre connaissance d'autres points de vue que ceux exprimés par les parties à l'instance? La personne qui désire intervenir a-t-elle participé à des procédures antérieures concernant l'affaire?
- V. L'intervention désirée est-elle incompatible avec les exigences énoncées à l'article 3 des Règles, à savoir de permettre « d'apporter une solution au litige qui soit juste et la plus expéditive et économique possible »? L'intervention devrait-elle être assujettie à des conditions qui pourraient répondre aux exigences prévues à l'article 3?

[12] J'estime que ces facteurs s'inscrivent fidèlement parmi les réponses aux principales préoccupations abordées dans la décision *Rothmans, Benson & Hedges*, tout en permettant de surmonter les difficultés qui se présentent régulièrement de nos jours dans le cadre des litiges devant les Cours fédérales, notamment dans le cadre des litiges de droit public.

[13] Je vais maintenant appliquer ces facteurs aux requêtes dont je suis saisi.

– I –

[14] Les parties requérantes se sont conformées aux exigences procédurales particulières prévues au paragraphe 109(2) des Règles. Il ne s'agit pas d'une affaire où la partie qui demande d'intervenir

n'a pas réussi à expliquer d'une manière suffisamment détaillée la nature de sa participation et en quoi sa participation aidera la Cour : par exemple, pour le cas où une partie ne respecte pas cette exigence, voir l'arrêt *Forest Ethics Advocacy Association*, précité, aux paragraphes 34 à 39. La preuve fournie est précise et détaillée, et non vague et générale. La preuve s'attache de façon satisfaisante aux facteurs pertinents à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour.

– II –

[15] Les parties requérantes m'ont convaincu qu'elles ont un intérêt véritable dans l'affaire dont la Cour est saisie. À cet égard, leurs activités et leurs interventions antérieures relativement à des questions juridiques et de politique générale m'ont convaincu que les parties requérantes possèdent de vastes connaissances, compétences et ressources pertinentes à l'égard des questions dont la Cour est saisie et qu'elles les mettront en pratique pour aider la Cour.

– III –

[16] Les deux parties requérantes affirment qu'elles fourniront à la Cour d'autres précisions et perspectives utiles qui aideront celle-ci à trancher l'appel.

[17] Afin d'évaluer cette affirmation, il est tout d'abord nécessaire d'examiner la nature du présent appel. Puisque notre Cour procédera bientôt à l'audition de l'appel sur le fond, je présenterai un bref résumé de l'affaire.

[18] Le présent appel vise la décision par laquelle la Cour fédérale a annulé le refus d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada d'accorder le financement demandé par l'intimé Conseil de la bande : *Conseil de la bande de Pictou Landing c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 342. Le Conseil de la bande avait demandé un financement pour les dépenses associées aux services fournis à Jeremy Meawasige et à sa mère, l'intimée Maurina Beadle.

[19] Jeremy est un adolescent de 17 ans atteint d'incapacité. À cause de son état de santé, il a besoin de soins 24 heures sur 24. Sa mère était la principale aidante. Or, en mai 2010, elle a subi un accident vasculaire cérébral. Après cet accident, elle n'a plus été en mesure de prendre soin de Jeremy sans aide extérieure. La bande a fourni des fonds pour les soins administrés à Jeremy.

[20] La bande a ensuite demandé que le Canada finance les dépenses associées aux soins fournis à Jeremy. Sa demande était fondée sur le principe de Jordan, une résolution adoptée par la Chambre des communes. Le Canada annonçait qu'il allait financer les services fournis aux enfants des Premières Nations dans certaines circonstances. La question consistant à déterminer avec certitude ces circonstances est fortement en cause en l'espèce.

[21] Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a examiné ce principe de financement, l'a appliqué aux faits de la présente affaire et a refusé d'accorder le financement demandé par le Conseil de la bande. Les intimés ont contesté avec succès ce refus devant la Cour fédérale. L'appelant a interjeté appel devant notre Cour.

[22] L'appelant et les intimés ont déposé leurs mémoires des faits et du droit. Les parties soulèvent un certain nombre de questions. Or, les deux questions principales à trancher sont de savoir si la Cour fédérale a choisi la bonne norme de contrôle et, dans l'affirmative, si la Cour fédérale a appliqué correctement cette norme.

[23] Les parties requérantes ont toutes deux l'intention de placer le principe de financement dans le contexte de la jurisprudence relative à l'article 15 de la *Charte*, des instruments internationaux, des ententes et de la jurisprudence en matière de droits de la personne, en général, et d'autres questions contextuelles. Bien que l'appelant et les intimés invoquent certains de ces éléments, à mon avis, la Cour sera mieux servie par un examen plus approfondi à cet égard.

[24] Cet examen approfondi des questions contextuelles peut aider la Cour à établir si la bonne norme de contrôle est celle de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable. Il appartiendra à la Cour de déterminer s'il en est ainsi en droit et, dans l'affirmative, quelles sont les conséquences sur le choix de la norme de contrôle.

[25] L'examen approfondi des questions contextuelles peut également aider la Cour à évaluer le principe de financement et à déterminer si Affaires autochtones a correctement conclu à l'inapplicabilité de ce principe ou si cette conclusion était raisonnable.

[26] Si la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable, les questions contextuelles peuvent influencer sur les solutions acceptables et défendables qui s'offrent à Affaires autochtones. L'éventail de solutions acceptables et défendables s'adapte au contexte, s'élargissant

ou se réduisant selon la nature de la question et des autres circonstances : voir l'arrêt *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, aux paragraphes 37 à 41, et voir également l'arrêt *Mills v. Ontario (Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal)*, 2008 ONCA 436, au paragraphe 22, l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Abraham*, 2012 CAF 266, aux paragraphes 37 à 50, et l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Commission des droits de la personne*, 2013 CAF 75, aux paragraphes 13 et 14. On ne peut pas déterminer avec certitude les circonstances particulières entourant la multiplication ou la réduction des solutions – on ne peut pas écarter à ce stade la pertinence des questions contextuelles que les intervenants se proposent de soulever .

[27] Mes observations ne constituent pas des conclusions sur la pertinence des questions contextuelles en l'espèce. En dernière analyse, les juges qui trancheront le présent appel peuvent conclure que les questions contextuelles sont dénuées de pertinence. Pour le moment, il suffit de préciser que les observations que les personnes qui désirent intervenir présentent sur les questions contextuelles qu'elles se proposent de soulever – auxquelles s'ajoutent d'autres précisions et perspectives utiles qu'elles fourniront – aideront effectivement la Cour à trancher l'appel dans un sens ou dans l'autre.

– IV –

[28] Après examen de certaines décisions invoquées par les parties requérantes, j'estime que les questions à trancher dans le présent appel, à savoir la responsabilité à l'égard du bien-être des enfants autochtones et l'interprétation à donner ainsi que la portée à accorder au principe de

financement pertinent, revêtent une dimension d'intérêt public, une importance et une complexité suffisante pour permettre d'autoriser l'intervention. Dans les circonstances de l'espèce, il est dans l'intérêt de la justice que la Cour prenne connaissance d'autres points de vue que ceux exprimés par les parties actuelles.

[29] Il ne faut pas interpréter ces observations comme préjugant le fond de l'affaire dont la Cour est saisie.

– V –

[30] Les interventions désirées ne sont pas incompatibles avec les exigences prévues à l'article 3 des Règles. En fait, comme je l'ai expliqué ci-dessus, en aidant la Cour à trancher les questions dont elle est saisie, les interventions peuvent bien apporter une solution au présent litige qui soit « juste ».

[31] Les questions que les parties requérantes se proposent de soulever ne reproduisent pas les questions que les parties ont déjà invoquées dans leurs mémoires des faits et du droit.

[32] Bien que les requêtes en intervention aient été présentées bien après le dépôt de l'avis d'appel devant notre Cour, les interventions retarderont tout au plus l'audition de l'appel seulement de trois semaines, délai nécessaire pour déposer des mémoires des faits et du droit. En outre, compte tenu de ces circonstances et du fait que les questions que les intervenants aborderont sont étroitement liées aux questions déjà en litige, les parties actuelles ne subiront aucun préjudice

important. Conformément aux exigences de l'article 3 des Règles, j'imposerai des conditions strictes quant à l'intervention des parties requérantes.

[33] En résumé, je conclus, compte tenu des considérations pertinentes, dans leur ensemble, qu'il convient d'accueillir les requêtes en intervention présentées par les parties requérantes.

[34] Je suis donc d'avis, pour les motifs qui précèdent, d'accueillir les requêtes en intervention. Au plus tard le 20 février 2014, les intervenantes devront déposer leurs mémoires des faits et du droit sur les questions contextuelles énoncées dans les présents motifs (au paragraphe 23 ci-dessus), étant donné qu'elles concernent les deux questions principales dont la Cour est saisie (voir le paragraphe 22 ci-dessus). Les mémoires des intervenantes ne devront pas reproduire les observations présentées par l'appelant et par les intimés dans leurs mémoires. Les mémoires des intervenantes devront se conformer aux articles 65 à 68 et 70 des Règles et ne pas contenir plus de dix pages (abstraction faite de la page couverture, de toute table des matières, de la liste de la jurisprudence et de la doctrine à la partie V, des annexes A et B et de la couverture arrière). Les intervenantes ne devront ajouter aucun nouvel élément au dossier de preuve dont dispose la Cour. Chacune des intervenantes peut présenter à la Cour, à l'audition de l'appel, des observations qui ne doivent pas dépasser quinze minutes. Les intervenantes ne sont pas autorisées à réclamer des dépens

et ne seront pas responsables des dépens s'il n'y a pas d'abus de procédure de leur part. Aucuns dépens ne sont adjugés relativement à la présente requête.

« David Stratas »

j.c.a.

Traduction certifiée conforme
Mario Lagacé, jurilinguiste

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-158-13

INTITULÉ : PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA c. CONSEIL DE LA
BANDE DE PICTOU LANDING ET
MAURINA BEADLE

REQUÊTE JUGÉE SUR DOSSIER SANS COMPARUTION DES PARTIES

**MOTIFS DE
L'ORDONNANCE :LE**

JUGE STRATAS

DATE DES MOTIFS : LE 29 JANVIER 2014

OBSERVATIONS ÉCRITES :

Jonathan D.N. Tarlton
Melissa Chan

POUR L'APPELANT

Justin Safayeni
Kathrin Furniss

POUR LA PERSONNE QUI
DÉSIRE INTERVENIR
(AMNISTIE INTERNATIONALE)

Katherine Hensel
Sarah Clarke

POUR LA PERSONNE QUI
DÉSIRE INTERVENIR (SOCIÉTÉ
DE SOUTIEN À L'ENFANCE ET
À LA FAMILLE DES
PREMIÈRES NATIONS)

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada

POUR L'APPELANT

Champ & Associates
Ottawa (Ontario)

Stockwoods LLP
Toronto, (Ontario)

Hensel Barristers
Toronto (Ontario)

POUR LES INTIMÉS

POUR LA PERSONNE QUI
DÉSIRE INTERVENIR
(AMNISTIE INTERNATIONALE)

POUR LA PERSONNE QUI
DÉSIRE INTERVENIR (SOCIÉTÉ
DE SOUTIEN À L'ENFANCE ET
À LA FAMILLE DES
PREMIÈRES NATIONS)