

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20230523

Dossier : T-904-23

Référence : 2023 CF 709

[TRADUCTION FRANÇAISE RÉVISÉE PAR L'AUTEUR]

Ottawa (Ontario), le 23 mai 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

ORDONNANCE ET MOTIFS

[1] Les demandereses, récemment élues au sein du gouvernement de la Première Nation de Nekaneet, sollicitent une injonction interlocutoire afin de suspendre les effets d'une déclaration visant à les destituer et à déclencher une nouvelle élection générale. Pour les motifs qui suivent,

je conclus que le critère applicable à l'octroi d'une injonction interlocutoire est rempli.

J'accorderai donc l'injonction.

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, qui est composé de trois avocats nommés pour une période de trois à cinq ans. Les membres du tribunal d'appel de Nekaneet doivent être nommés par une résolution du gouvernement de Nekaneet qui établit la durée de leur mandat. Les dispositions suivantes de l'article 8 sont particulièrement pertinentes dans le cadre du présent litige :

[TRADUCTION]

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

8.07 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 demanderesses 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 le poste est devenu vacant, 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 des nominations ont été faites 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 et j'ai établi le calendrier des prochaines étapes menant à l'audition de la présente requête en injonction interlocutoire. 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] Les présents motifs concernent la requête en injonction interlocutoire des demanderesses. Parmi les défendeurs, seule M^{me} Buffalocalf a comparu et s'est opposée à la requête.

II. Analyse

[12] Une injonction interlocutoire peut être accordée lorsque le demandeur démontre que l'affaire soulève une question sérieuse à juger, que l'injonction est nécessaire pour éviter un préjudice irréparable et que la prépondérance des inconvénients favorise l'octroi de l'injonction. Récemment, dans la décision *Bellegarde c Première Nation de Carry the Kettle*, 2023 CF 129 [*Bellegarde*], j'ai expliqué comment ces critères s'appliquent dans le contexte des différends liés à la gouvernance des Premières Nations. Par souci de concision, je ne répèterai pas ce que j'ai dit dans cette décision et je m'y rapporterai au besoin.

A. *La question sérieuse*

[13] La première étape du critère relatif à l'octroi d'une injonction interlocutoire consiste en un examen préliminaire du fond de l'affaire. Généralement, le demandeur n'a qu'à convaincre le juge que l'affaire soulève une question sérieuse. Le critère de la question sérieuse n'est pas très exigeant. Il n'est pas nécessaire de démontrer que le demandeur aura probablement gain de cause.

[14] Puisque l'injonction demandée par les demanderessees est prohibitive et non mandatoire, les demanderessees n'ont pas besoin de satisfaire à un critère plus rigoureux : *Bellegarde*, au paragraphe 23.

[15] M^{me} Buffalocalf s'oppose à la compétence de la Cour. Elle affirme que, contrairement aux faits dans l'affaire *Bellegarde*, les demanderessees en l'espèce ne contestent pas une décision rendue par un « office fédéral », mais plutôt une décision prise par les électeurs de la Première Nation de Nekaneet. À mon avis, cela ne fait pas de différence. Il ne fait aucun doute que notre Cour peut procéder au contrôle des décisions prises par les électeurs d'une Première Nation lorsqu'ils prétendent exercer un pouvoir conféré par une loi électorale de la Première Nation : voir, par exemple, *Marie c Wanderingspirit*, 2003 CAF 385; *Oakes c Pahtayken*, 2010 CAF 169; *Narte c Gladstone*, 2021 CF 433.

[16] Cela nous amène donc au cœur de l'affaire. Je conclus que les demanderessees ont soulevé une question sérieuse concernant la validité de la Déclaration. Comme cette question fera l'objet d'une analyse complète lorsque l'affaire sera instruite sur le fond, j'en dirai le moins possible pour expliquer pourquoi je suis d'avis qu'il y a une question sérieuse.

[17] Les demanderessees soutiennent que les articles 8.05 et 8.07 de la Constitution de Nekaneet doivent être interprétés ensemble. Par conséquent, la déclaration visée à l'article 8.07 ne peut être valide avant l'expiration du délai de 60 jours que l'article 8.05 accorde au gouvernement pour remplacer les membres du tribunal d'appel une fois que leur poste devient vacant.

[18] À l'inverse, M^{me} Buffalocalf fait valoir que l'article 8.07 doit être lu indépendamment de l'article 8.05 et qu'il devient applicable le jour où les postes deviennent vacants. Elle soutient également que l'interprétation des demandereses revient à réécrire la Constitution de Nekaneeet ou à exiger une approbation de la Cour pour que la déclaration entre en vigueur.

[19] À mon avis, l'interprétation de l'article 8.07 soulève une question sérieuse. Je reconnais que M^{me} Buffalocalf pourrait présenter des arguments plus complets à l'appui de son interprétation lors de l'audience sur le fond; par contre, l'interprétation des demandereses est défendable et pourrait rendre la Déclaration déraisonnable parce qu'elle a été faite avant l'expiration du délai de 60 jours.

[20] Les arguments de M^{me} Buffalocalf ne font pas obstacle à l'existence d'une question sérieuse. Si les demandereses ont gain de cause sur le fond, ce sera en raison de l'interprétation de la Constitution de Nekaneeet et non d'une modification de celle-ci. De même, le fait qu'une déclaration puisse faire l'objet d'un contrôle judiciaire ne veut pas dire qu'il faut obtenir l'approbation de la Cour pour qu'elle entre en vigueur. Une déclaration qui satisfait aux exigences prévues dans la Constitution de Nekaneeet serait valide sans aucune intervention de la Cour.

[21] Je tiens à ajouter que les allégations des demandereses concernant la corruption possible des signataires de la Déclaration n'ont joué aucun rôle dans ma décision d'accorder l'injonction provisoire et la présente injonction interlocutoire. Bien qu'il puisse être difficile de recueillir des éléments de preuve démontrant qu'il y a eu corruption, la présente requête des demandereses ne

repose pas sur cette question et le dossier ne contient que très peu d'éléments à cette étape-ci. Je n'ai pas besoin de commenter davantage cette question à ce stade.

B. *Le préjudice irréparable*

[22] Si aucune injonction interlocutoire n'est accordée, une nouvelle élection sera déclenchée sous peu afin de remplacer la chef et les conseillères demandereses. Si les demandereses ont par la suite gain de cause sur le fond, cette nouvelle élection sera annulée et la chef et les conseillères demandereses reprendront leur poste. Dans un tel cas, cela jettera une ombre considérable sur la légitimité de leur poste, même si les résultats de l'élection de mars 2023 sont maintenus.

[23] La Cour a jugé dans plusieurs décisions antérieures qu'une telle situation entraînait un préjudice irréparable : *Buffalo c Bruno*, 2006 CF 1220; *Yahey c Ewaskow*, 2020 CF 732; *Linklater c Première Nation Thunderchild*, 2020 CF 899; *Whitstone c Nation crie d'Onion Lake*, 2021 CF 1228; *Bird c Nation crie de Peter Ballantyne*, 2022 CF 994.

[24] Je conclus qu'il y aura un préjudice irréparable si l'injonction interlocutoire n'est pas accordée.

C. *La prépondérance des inconvénients*

[25] À cette troisième étape du critère, je dois comparer le préjudice que chacune des parties subirait selon que l'injonction est accordée ou refusée. Il m'est également loisible d'examiner les intérêts de la Première Nation dans son ensemble.

[26] Les deux parties se sont fondées sur le principe de la démocratie. M^{me} Buffalocalf soutient que la Déclaration est foncièrement légitime sur le plan démocratique et que la Cour ne peut l'annuler facilement. En revanche, les demanderesses soulignent que ce sont les résultats de l'élection du 29 mars 2023 qui reflètent la volonté des électeurs de la Première Nation de Nekaneet.

[27] En l'espèce, le principe démocratique favorise les demanderesses. L'article 8.07 ne crée pas un mécanisme permettant d'exprimer la volonté de la majorité. Il offre plutôt une protection à une minorité importante qui serait privée d'un recours efficace en l'absence d'un tribunal d'appel. Bien qu'une déclaration soit un mécanisme important prévu par la Constitution de Nekaneet, elle ne constitue pas l'expression de la volonté de la majorité et n'est pas plus légitime sur le plan démocratique que l'élection qui a eu lieu il y a moins de deux mois. Par conséquent, le principe démocratique favorise la suspension de la Déclaration jusqu'à ce que la Cour se prononce sur sa validité, et la chef et les conseillers élus le 29 mars 2023 devraient rester en poste entretemps.

[28] En outre, les membres du tribunal d'appel de Nekaneet ont maintenant été nommés et M^{me} Buffalocalf a interjeté un appel à l'encontre de l'élection de la chef Wahobin. Rien n'empêche le tribunal d'appel d'instruire l'appel le plus rapidement possible. Cela fournirait à M^{me} Buffalocalf le recours qu'elle demandait au départ, soit un examen de l'éligibilité de M^{me} Wahobin au poste de chef. Cela permettrait également à l'instance décisionnelle créée par la Constitution de Nekaneet de trancher ce qui semble être la vraie question en litige entre les parties.

[29] J'ajouterais que les postes au sein du tribunal d'appel de Nekaneet sont devenus vacants alors que l'ancien gouvernement était encore au pouvoir. M^{me} Buffalocalf faisait alors partie du gouvernement. Ce gouvernement aurait donc pu remédier à la situation dont se plaint aujourd'hui M^{me} Buffalocalf. Bien que cette situation n'ait pas d'effet direct sur la validité de la Déclaration, il s'agit d'un facteur qui pèse contre M^{me} Buffalocalf dans l'analyse de la prépondérance des inconvénients.

[30] Sous cette rubrique, chaque partie a également présenté des éléments de preuve concernant les pratiques de gouvernance prétendument répréhensibles de l'autre partie. Cela dit, ces éléments de preuve ne sont aucunement pertinents quant à la question à trancher en l'espèce : *Gadwa c Joly*, 2018 CF 568 aux paragraphes 30 à 33; *Nation ojibwée de Saugeen c Derose*, 2022 CF 531 au paragraphe 29. Le rôle de notre Cour est d'assurer la conformité aux processus établis dans la Constitution de Nekaneet pour la sélection du chef et des conseillers. Elle ne décide pas qui serait le meilleur chef et qui seraient les meilleurs conseillers. Ce rôle appartient aux électeurs de la Première Nation de Nekaneet et je n'en suis pas un. Par conséquent, je ne tiens

pas compte des diverses accusations que chaque partie a formulées contre l'autre dans mon analyse de la prépondérance des inconvénients.

[31] En fin de compte, la prépondérance des inconvénients favorise l'octroi d'une injonction interlocutoire.

III. Dispositif

[32] Pour les motifs qui précèdent, j'émettrai une injonction interlocutoire pour empêcher la tenue d'une assemblée de mise en candidature et d'une élection en attendant le jugement définitif sur la demande sous-jacente.

[33] Les parties ont présenté des observations concernant les dépens lors de l'audience, mais il est devenu évident qu'il serait préférable que cette question soit tranchée par le juge qui instruira le fond de l'affaire. L'adjudication des dépens sera donc reportée.

ORDONNANCE dans le dossier T-904-23

LA COUR ORDONNE :

1. En attendant que la Cour se prononce sur la demande de contrôle judiciaire sous-jacente, la chef Carolyn Wahobin, la conseillère Roberta Francis, la conseillère Christine Mosquito et le conseiller Wesley Daniel continuent d'occuper leur charge au sein du conseil de la Première Nation de Nekaneet.
2. En attendant que la Cour se prononce sur la demande de contrôle judiciaire sous-jacente, la défenderesse Alena Louison ou toute autre personne qui pourrait prétendre au titre de président d'élection de la Première Nation de Nekaneet ne peut tenir d'assemblée de mise en candidature ni d'élection.
3. La présente ordonnance n'empêche pas le tribunal d'appel de Nekaneet d'instruire les appels liés à l'élection du 29 mars 2023 et d'accorder la réparation qu'il juge appropriée.
4. La question des dépens est renvoyée au juge qui instruira la demande sous-jacente.
5. La présente instance se poursuit à titre d'instance à gestion spéciale et est renvoyée au juge en chef afin qu'il nomme un juge responsable de la gestion de l'instance.

« 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 : AUDIENCE TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 19 MAI 2023

ORDONNANCE ET MOTIFS : LE JUGE GRAMMOND

DATE DES MOTIFS : LE 23 MAI 2023

COMPARUTIONS :

Nathan Xiao-Phillips
Mervin Phillips
POUR LES DEMANDERESSES

Jeffrey M. Howe
Jamie Cockburn
POUR LA DÉFENDERESSE SHAUNA
BUFFALOCALF

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Phillips & Co.
Avocats
Regina (Saskatchewan)
POUR LES DEMANDERESSES

Howe Legal Professional
Corporation
Regina (Saskatchewan)
POUR LA DÉFENDERESSE SHAUNA
BUFFALOCALF