

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20151211

Dossier : A-425-14

Référence : 2015 CAF 284

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE NEAR
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

**LE CHEF DELBERT WAPASS et LE CONSEIL DE BANDE DE LA
PREMIÈRE NATION THUNDERCHILD**

appelants

et

IVAN WEEKUSK

intimé

Audience tenue à Regina (Saskatchewan), le 9 novembre 2015.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 11 décembre 2015.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE PELLETIER

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE NEAR
LA JUGE GLEASON**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20151211

Dossier : A-425-14

Référence : 2015 CAF 284

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE NEAR
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

**LE CHEF DELBERT WAPASS et LE CONSEIL DE BANDE DE LA
PREMIÈRE NATION THUNDERCHILD**

appelants

et

IVAN WEEKUSK

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE PELLETIER

[1] Monsieur Weekusk a été suspendu de son poste de conseiller de la bande de la Première nation Thunderchild (la bande Thunderchild) en raison d'une plainte dont il n'avait pas pris connaissance et à la suite d'une réunion du conseil de bande de la Première nation Thunderchild (le conseil) dont il n'avait pas été avisé. Au même moment, le conseil a résolu de s'adresser au tribunal d'appel constitué en vertu du *Thunderchild First Nation Appeal Tribunal Act* (Loi sur le Tribunal d'appel de la Première nation Thunderchild), adopté par le gouvernement de la bande Thunderchild, pour lui demander de démettre M. Weekusk de son poste de conseiller. L'avis de

demande a été déposé peu de temps après. En réponse à la demande du conseil, M. Weekusk a produit un avis de contestation au tribunal d'appel, mais il n'a pris aucune autre mesure pour contester l'action dont il était l'objet jusqu'à ce qu'il présente une demande de contrôle judiciaire en octobre 2013, presque deux ans après le jour de sa suspension. À ce moment-là, le tribunal d'appel n'avait pas étudié la demande du conseil et il ne l'a pas encore fait à ce jour.

[2] La demande de contrôle judiciaire de M. Weekusk a été contestée au motif qu'elle avait été présentée après le délai de 30 jours prévu au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, et qu'aucune requête en prorogation du délai n'avait été produite ni accordée avant l'audition de la demande. La Cour fédérale a conclu que le délai de 30 jours était applicable, mais en se fondant sur la demande elle-même, elle a conclu que celle-ci contenait une demande implicite de prorogation du délai, et elle y a fait droit. La Cour fédérale est ensuite arrivée à la conclusion que la décision de suspendre M. Weekusk et de demander qu'il soit démis de son poste avait été prise sans égard aux exigences de l'équité procédurale et elle l'a annulée. Même si la conclusion de la Cour fédérale en ce qui concerne la prorogation du délai n'a pas été énoncée explicitement dans le jugement de la Cour faisant droit à la demande de contrôle judiciaire, il s'agit du seul motif d'appel invoqué par le chef Wapass et le conseil de bande de la Première nation Thunderchild (le chef et le conseil).

[3] Pour les motifs qui suivent, j'accueillerais l'appel, j'annulerais la décision de la Cour fédérale et, rendant le jugement que la Cour fédérale aurait dû rendre, je rejetterais la demande de contrôle judiciaire.

I. LE CONTEXTE

[4] Le 14 octobre 2011, un membre de la bande Thunderchild a écrit au conseil pour alléguer que M. Weekusk avait violé son serment en manquant à son devoir de travailler collectivement avec les autres membres du conseil et en omettant d'assister aux réunions du conseil et à diverses activités communautaires de la bande Thunderchild. Dans une lettre du 20 octobre 2011, le chef Wapass a avisé M. Weekusk qu'après de longues délibérations, le conseil avait décidé de prendre des mesures disciplinaires contre lui, plus précisément de le suspendre sans traitement à titre de conseiller et de demander au tribunal d'appel de le démettre de son poste de conseiller.

[5] Le 2 décembre 2011, le chef Wapass a déposé un avis de demande au tribunal d'appel afin d'obtenir une ordonnance démettant M. Weekusk en tant que conseiller de la bande Thunderchild. Le 23 décembre 2011, M. Weekusk a déposé un avis de contestation au tribunal d'appel, l'invitant à rejeter la demande visant à le démettre de son poste et à lui accorder [TRADUCTION] « le montant total qui lui était dû » : dossier d'appel, à la page 142.

M. Weekusk a communiqué à plusieurs reprises avec le greffier du tribunal d'appel pour se renseigner au sujet de l'état de l'affaire. Au cours du printemps 2013, il a expressément demandé que l'affaire soit instruite, mais on lui a répondu que le tribunal d'appel avait choisi de traiter certaines autres causes avant de s'occuper de son dossier.

[6] Le 25 octobre 2013, M. Weekusk a présenté sa demande de contrôle judiciaire par laquelle il cherchait à obtenir les mesures de redressement qui suivent :

[TRADUCTION]

1. Une ordonnance, en vertu du paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*, de la nature d'un *certiorari* annulant la décision du chef Delbert Wapass et du conseil de la Première nation Thunderchild de suspendre sans traitement le conseiller Weekusk et de demander au tribunal d'appel de le démettre de son poste.
2. Une déclaration, en vertu du paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*, que la décision du chef et du conseil de suspendre sans traitement le conseiller Weekusk est nulle ou illégale.
3. Une déclaration, en vertu du paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*, interdisant au tribunal d'appel d'instruire la demande visant à démettre le conseiller Weekusk de son poste d'élu.
4. Une déclaration que le conseiller Weekusk est rétabli dans ses fonctions et continue d'être un conseiller légalement élu de Thunderchild.
5. Une déclaration autorisant l'instruction de la demande à ce moment-ci.
6. Toute autre ordonnance que la Cour estime juste.

Dossier d'appel, à la page 34.

[7] Le présent appel concerne la cinquième mesure de redressement demandée, c'est-à-dire la déclaration autorisant l'instruction de la demande. Parmi les motifs de la demande de contrôle judiciaire, M. Weekusk a inclus le suivant :

[TRADUCTION]

De plus, étant donné que le tribunal d'appel n'a pas tenu d'audience ni rendu de décision au sujet des questions en litige qui sont le fondement de la demande dont la Cour est saisie, il s'agit d'une affaire en instance, de telle sorte que le délai imparti pour présenter une demande de contrôle judiciaire sous le régime de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* ne s'applique pas en l'espèce.

Dossier d'appel, à la page 37.

[8] Dans le mémoire des faits et du droit de M. Weekusk devant la Cour fédérale, la seule mention du délai imparti pour présenter une demande de contrôle judiciaire figure sous la rubrique [TRADUCTION] « La demande du chef Wapass au tribunal d'appel ne peut avoir d'effet étant donné que les retards excessifs ont causé un préjudice indu au conseiller Weekusk ». À ce sujet, M. Weekusk fait valoir que [TRADUCTION] « le tribunal d'appel n'a pas tenu d'audience ni rendu de décision au sujet des questions en litige qui sont le fondement de la demande dont la Cour est saisie; il s'agit d'une affaire en instance, de telle sorte que le délai imparti pour présenter une demande de contrôle judiciaire sous le régime de l'article 18.1 de la Loi sur les Cours fédérales ne s'applique pas en l'espèce ».

[9] Dans le mémoire des faits et du droit déposé au nom du chef et du conseil, les défendeurs soulèvent la question du délai de 30 jours. Ils allèguent que la décision à l'étude a été prise bien avant le délai de 30 jours et qu'aucune demande de prorogation du délai n'a été présentée. Ils reconnaissent cependant que la mesure de redressement sous forme d'une déclaration autorisant l'instruction de la demande à ce moment-ci pourrait être interprétée comme une demande de prorogation du délai. Cela étant dit, ils invoquent la décision *Conseil canadien de développement social c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 1530, pour affirmer que le fardeau de démontrer qu'une prorogation du délai devrait être accordée incombe au demandeur. Ils ont ensuite passé en revue le critère à quatre volets qui a été énoncé par la Cour dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Larkman*, 2012 CAF 204, [2012] A.C.F. n° 880 (QL) (*Larkman*), et ils ont conclu que le critère n'avait pas été rempli. En particulier, ils font remarquer qu'il n'existe aucun élément de preuve d'une intention continue d'intenter une demande de contrôle judiciaire et que le retard dans la présentation de la demande n'a pas été expliqué de façon satisfaisante.

II. LA DÉCISION ATTAQUÉE

[10] Avant d'étudier au fond la demande de M. Weekusk, la Cour fédérale s'est penchée sur la question de savoir si la demande avait été présentée dans les délais. Dans ses motifs, publiés sous la référence 2014 CF 845, la Cour fédérale a pris note de l'argument de M. Weekusk selon lequel la décision de le suspendre de son poste constituait une mesure temporaire qui devait s'appliquer jusqu'à ce que le tribunal d'appel se prononce. Si le tribunal d'appel avait rendu une décision, il se serait agi d'une décision définitive, mais étant donné qu'il n'a pas pris de décision, l'affaire est en instance et le délai de 30 jours ne s'applique pas.

[11] La Cour fédérale a conclu que la décision du chef et du conseil constitue une seule et même décision comportant deux parties : la suspension de M. Weekusk et la présentation d'une demande au tribunal d'appel afin d'obtenir sa destitution. Elle a également fait observer que M. Weekusk aurait pu demander le contrôle judiciaire de cette décision au moment où elle a été prise, mais elle a reconnu que la demande de le démettre de son poste aurait pu créer une certaine incertitude en ce qui concerne la prochaine démarche à faire. La Cour fédérale a rejeté l'affirmation voulant que M. Weekusk aurait dû demander le contrôle judiciaire de sa suspension tout en faisant valoir ses recours devant le tribunal d'appel, parce qu'il en aurait résulté un chevauchement de recours.

[12] La Cour fédérale a ensuite étudié les lois de la bande Thunderchild et a remarqué qu'un plaignant a un droit d'appel devant le tribunal d'appel si le conseil décide de ne pas tenir compte d'une plainte, mais, contre toute attente, une personne concernée par une décision du conseil en réponse à une plainte n'a pas ce droit.

[13] Voici comment s'est exprimée la Cour fédérale au paragraphe 50 de ses motifs :

Bien que je sois d'avis que la décision rendue par le chef et le conseil le 18 octobre 2011 avait un caractère définitif et que le demandeur aurait pu en demander le contrôle judiciaire à l'époque, je reconnais qu'il était raisonnable pour le demandeur de présumer que le Tribunal d'appel se pencherait sur la question de sa destitution définitive, qui était l'une des conséquences de cette même plainte et découlait de sa suspension.

[14] La Cour fédérale a ensuite conclu qu'il était justifié de proroger le délai afin que le contrôle judiciaire puisse avoir lieu. La Cour fédérale a reconnu que même si M. Weekusk n'avait pas présenté une requête en bonne et due forme dans le but de proroger le délai qui lui était imparti pour produire sa demande, en présentant sa demande et en abordant les motifs pour lesquels il ne l'avait pas fait plus tôt, il avait néanmoins établi grâce à son dossier, ne serait-ce qu'implicitement, que la demande devait être instruite.

[15] La Cour fédérale s'est ensuite penchée sur les facteurs de l'arrêt *Larkman*. Elle a rappelé la mise en garde de notre Cour, qui a expliqué que bien que l'importance de chacun des facteurs dépendait des circonstances de l'espèce, la considération primordiale est l'intérêt de la justice.

[16] La Cour fédérale a conclu que M. Weekusk avait tardé à déposer sa demande parce qu'il était en attente d'une décision du tribunal d'appel; en fait, il avait communiqué avec celui-ci pour savoir quand il instruirait l'affaire. La Cour fédérale a également décidé que l'avis de contestation que M. Weekusk avait produit au tribunal d'appel prouvait son intention de donner suite au moins à l'élément de la décision du conseil qui cherchait à le démettre de son poste.

[17] En ce qui concerne le préjudice pour les défendeurs, la Cour fédérale a conclu que même si le chef et le conseil alléguaient avoir subi un préjudice du fait du retard, aucune preuve de préjudice n'avait été produite.

[18] En dernier lieu, la Cour fédérale a décidé qu'il était possible que la demande de M. Weekusk soit fondée et elle a conclu qu'il était dans l'intérêt de la justice d'instruire la demande.

III. ANALYSE

[19] Comme d'habitude, la première question à trancher est celle de la norme de contrôle.

[20] La présente affaire est singulière en ce sens que, en l'absence d'une demande de prorogation du délai, la Cour fédérale a conclu que certains actes pouvaient néanmoins être interprétés comme une demande de cette nature.

[21] La Cour fédérale n'a pas été induite en erreur par le contenu des documents de M. Weekusk :

Le demandeur n'a certes pas présenté de requête officielle en vue d'obtenir la prorogation du délai de présentation de sa demande de contrôle judiciaire, mais en déposant la présente demande et en expliquant pourquoi il ne l'avait pas fait plus tôt, il est parvenu, au moyen de son dossier, et ne serait-ce que de manière implicite, à établir que la demande devrait suivre son cours.

Motifs de la Cour fédérale, au paragraphe 56.

[22] Bien qu'elle ait reconnu que M. Weekusk n'avait pas présenté de demande de prorogation du délai, la Cour fédérale a néanmoins interprété certains éléments comme s'il s'agissait d'une demande implicite de prorogation. Quelle que soit la norme de contrôle, il s'agit là d'une erreur qui justifie notre intervention.

[23] Le fait que M. Weekusk n'a pas demandé de prorogation du délai ne signifie pas qu'il ne se soit pas penché sur la question. Il a examiné la question et il a décidé qu'aucune prorogation n'était nécessaire, parce que l'objet de sa demande était une affaire en instance. Conformément à cette position, il n'a pas abordé les facteurs qui doivent être pris en considération dans une requête en prorogation du délai, ni dans son affidavit ni dans son mémoire des faits et du droit, si ce n'est que pour énoncer sa conclusion juridique selon laquelle le délai ne s'appliquait pas à lui.

[24] Il est vrai que l'une des mesures de redressement qui figurent dans l'avis de demande de M. Weekusk vise à obtenir une déclaration [TRADUCTION] « autorisant l'instruction de la demande à ce moment-ci ». Toutefois, on doit lire ce passage en tenant compte du reste de ses actes de procédure. Une lecture raisonnable de ces actes de procédure me donne à penser que cette demande de déclaration est simplement une demande de confirmation que le délai de 30 jours ne s'applique pas à la demande de contrôle judiciaire de M. Weekusk.

[25] Dans leur mémoire des faits et du droit, le chef et le conseil ont contesté la conclusion juridique de M. Weekusk, c'est-à-dire que le délai de 30 jours ne s'appliquait pas à sa demande. La question a été débattue devant la Cour fédérale. Selon la description de ces débats dans les motifs de la Cour fédérale, il semble que M. Weekusk ait maintenu sa position de départ : voir

les paragraphes 20 à 24 des motifs de la Cour fédérale. La question d'une demande de prorogation implicite a été soulevée par le chef et le conseil dans leurs observations, et non par M. Weekusk. Si les facteurs de l'arrêt *Larkman* ont été mentionnés, ils l'ont été par le chef et le conseil : voir les paragraphes 31 à 34 de la décision de la Cour fédérale.

[26] Comme nous l'avons vu auparavant dans les présents motifs, la Cour fédérale a conclu que M. Weekusk avait tort en droit, que le délai de 30 jours s'appliquait à lui et qu'il aurait pu demander le contrôle judiciaire au moment où la décision à l'étude a été prise. La Cour a poursuivi son raisonnement comme suit : « en déposant la présente demande et en expliquant pourquoi il ne l'avait pas fait plus tôt, il est parvenu, au moyen de son dossier, et ne serait-ce que de manière implicite, à établir que la demande devrait suivre son cours » (motifs de la Cour fédérale, au paragraphe 56).

[27] Malgré le respect que je dois à la Cour fédérale, je suis incapable d'être d'accord quant à ses conclusions. Le fait de présenter la demande ne peut pas être interprété comme une demande de prorogation du délai quand on sait que M. Weekusk s'est dit d'avis pendant toute l'instance qu'il n'était pas assujéti au délai de 30 jours. Donner cette interprétation reviendrait à faire dire à M. Weekusk des choses qu'il a choisi de passer sous silence.

[28] En ce qui concerne la question de savoir si M. Weekusk a expliqué « pourquoi il ne l'avait pas fait plus tôt, et ne serait-ce que de manière implicite », je n'ai trouvé aucun élément au dossier démontrant que M. Weekusk aurait exposé les motifs pour lesquels il n'avait pas présenté sa demande plus tôt. Il ne l'a pas fait dans son affidavit ni dans son mémoire des faits et du droit.

S'il a abordé le sujet de quelque manière que ce soit, il a fallu que ce soit lors des observations de son avocat, qui, bien sûr, ne font pas partie de la preuve. En tout état de cause, l'explication donnée par M. Weekusk pour justifier le fait qu'il n'ait pas présenté sa demande plus tôt serait pertinente pour décider d'accorder une prorogation; elle n'est pas pertinente en ce qui concerne la question de savoir si une demande de prorogation a été faite.

[29] Compte tenu des circonstances de la suspension de M. Weekusk, on peut imaginer pourquoi certains pourraient penser que les intérêts de la justice exigent qu'un redressement lui soit accordé. Mais justice doit être faite pour les deux parties. M. Weekusk avait le devoir de demander une prorogation du délai et de démontrer qu'elle devait lui être accordée. Les défendeurs avaient le droit de contester sa demande en le contre-interrogeant sur son affidavit. De leur côté, les défendeurs avaient le droit de démontrer que le retard leur avait causé un préjudice. Il serait inéquitable de leur adresser des reproches pour avoir omis de prouver un préjudice alors que la Cour fédérale n'était saisie d'aucune demande de prorogation du délai.

[30] Monsieur Weekusk aurait pu avoir gain de cause s'il avait produit une demande de prorogation du délai avant de présenter sa demande de contrôle judiciaire. Il a décidé d'aller de l'avant en prétextant qu'il n'avait pas besoin d'une prorogation. Il n'est pas incompatible avec les intérêts de la justice de le tenir responsable de son choix.

[31] J'accueillerais donc l'appel avec dépens devant la Cour et devant la Cour fédérale, j'annulerais la décision de la Cour fédérale et, rendant le jugement que la Cour fédérale aurait dû rendre, je rejetterais la demande de contrôle judiciaire.

« J.D. Denis Pelletier »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

David Near, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Mary J.L. Gleason, j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-425-14

INTITULÉ : LE CHEF DELBERT WAPASS et LE CONSEIL
DE BANDE DE LA PREMIÈRE NATION
THUNDERCHILD c. IVAN WEEKUSK

LIEU DE L'AUDIENCE : REGINA (SASKATCHEWAN)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 9 NOVEMBRE 2015

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE PELLETIER

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE NEAR
LA JUGE GLEASON

DATE DES MOTIFS : LE 11 DÉCEMBRE 2015

COMPARUTIONS :

Christopher C. Boychuk POUR LES APPELANTS,
LE CHEF DELBERT WAPASS ET LE
CONSEIL DE BANDE DE LA PREMIÈRE
NATION THUNDERCHILD

Tom Baldry POUR L'INTIMÉ
IVAN WEEKUSK

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

McDougall Gauley LLP POUR LES APPELANTS,
Saskatoon (Saskatchewan) LE CHEF DELBERT WAPASS ET LE
CONSEIL DE BANDE DE LA PREMIÈRE
NATION THUNDERCHILD

MacPherson Leslie & Tyerman LLP POUR L'INTIMÉ
Saskatoon (Saskatchewan) IVAN WEEKUSK