

Dossier N° : A- 95-23
(CF : T-454-22)

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

ENTRE:

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

FEDERAL COURT OF APPEAL COUR D'APPEL FÉDÉRALE	
F I L E D	31-MAR-2023 Elizabeth Silva
OTTAWA, ON	1

APPELANT

et

GILBERT DOMINIQUE (de la part des Pekuakamiulnuatsh)

et

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

INTIMÉS

AVIS D'APPEL

**(Article 27 de la *Loi sur les Cours fédérales*,
règle 337 des *Règles des Cours fédérales*)**

AUX INTIMÉS

UNE INSTANCE A ÉTÉ INTRODUITE CONTRE VOUS par l'appelant. La réparation demandée par celui-ci est exposée aux pages suivantes.

LE PRÉSENT APPEL sera entendu par la Cour aux date, heure et lieu fixés par l'administrateur judiciaire. À moins que la Cour n'en ordonne autrement, le lieu de l'audience sera celui choisi par l'appelant. Celui-ci demande que l'appel soit entendu au 30, rue McGill, Montréal (Québec).

SI VOUS DÉSIREZ CONTESTER L'APPEL, être avisés de toute procédure engagée dans le cadre de l'appel ou recevoir signification de tout document visé par l'appel, vous-mêmes ou un avocat vous représentant devez préparer un avis de comparution selon la formule 341A des *Règles des Cours fédérales* et le signifier à l'avocat de l'appelant, **DANS LES 10 JOURS** suivant la date à laquelle le présent avis d'appel vous est signifié.

Si vous voulez obtenir la réformation, en votre faveur, de l'ordonnance faisant l'objet de l'appel, vous devez signifier et déposer un avis d'appel incident, selon la formule 341B des *Règles des Cours fédérales*, au lieu de signifier et de déposer un avis de comparution.

Des exemplaires des *Règles des Cours fédérales* ainsi que les renseignements concernant les bureaux de la Cour et autres renseignements utiles peuvent être obtenus, sur demande, de l'administrateur de la Cour, à Ottawa (N^o de téléphone 613-992-4238), ou à tout bureau local.

SI VOUS NE CONTESTEZ PAS L'APPEL, UN JUGEMENT PEUT ÊTRE RENDU EN VOTRE ABSENCE SANS QUE VOUS RECEVIEZ D'AUTRE AVIS.

Le 31 mars 2023

Délivré par :

Elizabeth Silva

(Fonctionnaire du greffe)

Édifice Thomas D'Arcy McGee
90, rue Sparks
Ottawa (Ontario) K1A 0H9
Téléphone : (613) 991-4238
Télécopieur : (613) 952-3653

DESTINATAIRES : **Gilbert Dominique (de la part des Pekuakamiulnuatsh)**
Pekuakamiulnuatsh Takuhikan
1671, rue Ouiatchouan
Mashteuiatsh (Québec) G0W 2H0
Téléphone : (418) 275-2473
Télécopieur : (418) 275-6212
Intimé

Me Benoît Amyot et Me Audrey Poirier
CAIN LAMARRE S.E.N.C.R.L. / AVOCATS
814, boulevard Saint-Joseph
Roberval (Québec) G8H 2L5
Téléphone : (418) 275-2472
Télécopieur : (418) 275-6878
notification.cain.roberval@clcw.ca
benoit.amyot@cainlamarre.ca
audrey.poirier@cainlamarre.ca
Procureurs de l'intimé,
Gilbert Dominique (de la part des Pekuakamiulnuatsh)

Commission canadienne des droits de la personne

344, rue Slater, 8^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 1E1

Intimée

Me Julie Hudson

344, rue Slater, 8^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 1E1

Courriel : julie.hudson@chrc-ccdp.gc.ca

Téléphone : (613) 218-2824

Procureure de l'intimée,

Commission canadienne des droits de la personne

APPEL

L'APPELANT INTERJETTE APPEL à la Cour d'appel fédérale à l'encontre du jugement de l'honorable juge en chef adjointe Gagné de la Cour fédérale daté du 27 février 2023, mais transmis aux parties et déposé au dossier de la Cour fédérale par le greffe le 1^{er} mars 2023, dans le dossier T-454-22, aux termes duquel elle a rejeté la demande de contrôle judiciaire du Procureur général du Canada (« PGC ») à l'encontre d'une décision du Tribunal canadien des droits de la personne (« TCDP »).

L'APPELANT DEMANDE la réparation suivante :

- **ACCUEILLIR** l'appel;
- **INFIRMER** le jugement de la Cour fédérale;
- **ACCUEILLIR** la demande de contrôle judiciaire de l'appelant;
- **ACCORDER** toute autre réparation que cette honorable Cour estime appropriée;
- L'appelant ne réclame pas de dépens dans cette cause.

LES MOTIFS DE L'APPEL SONT LES SUIVANTS :

A. CONTEXTE

1. À l'heure actuelle, les corps de police autochtones au pays sont constitués en vertu d'habilitations contenues dans des lois provinciales. À ce jour, sept provinces, dont le Québec, ont adopté des lois prévoyant la création et le maintien de tels corps de police autochtones sur leur territoire. Au Québec, la *Loi sur la police* (« LSP ») permet aux communautés autochtones de se doter de corps de police en concluant des ententes à cet effet avec le gouvernement du Québec. En pratique, le gouvernement fédéral est souvent partie à ces ententes et contribue au financement des corps de police autochtones, en conformité avec la *Politique sur la police des Premières Nations* (« Politique ») et le *Programme sur les services de police des Premières Nations et des Inuits* (« PSPPN »).

2. Le PSPPN est un programme de contributions, de type améliorateur, visant à financer certains services de police adaptés aux besoins particuliers des collectivités autochtones qui désirent y participer, par des ententes négociées entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les communautés autochtones. Selon ces ententes, le fédéral et les provinces ou territoires partagent, selon un ratio de 52/48, le montant d'une contribution gouvernementale visant la fourniture de certains services de police culturellement adaptés.
3. Sur la question du financement, la Politique prévoit que les communautés autochtones devront, autant que possible, payer une partie des coûts de leurs services de police. Elle ajoute que la contribution du gouvernement fédéral au financement des services de police autochtones constitue « une aide financière » et que celle-ci doit tenir compte des budgets dont il dispose.
4. En 1996, le gouvernement du Québec a autorisé la création du corps de police de Mashteuiatsh. Depuis, le gouvernement du Québec, le Canada et la Première Nation des Pekuakamiulnuatsh (ci-après « Première Nation » ou « Mashteuiatsh ») ont conclu et renouvelé des ententes portant sur le financement et la prestation de services policiers dans la communauté de Mashteuiatsh, totalisant des contributions financières de plus de 32 millions de dollars.
5. En février 2016, M. Dominique, chef de la Première Nation, a déposé une plainte, au nom des membres de sa communauté, à la Commission canadienne des droits de la personne, selon laquelle le Canada aurait discriminé, essentiellement par un financement insuffisant, la Première Nation par le biais des ententes tripartites signées par le Conseil de bande et les gouvernements du Québec et du Canada depuis 1999. Cette plainte a mené à la décision contestée du TCDP devant la Cour fédérale et dont la demande de contrôle judiciaire instituée par le PGC a été rejetée par la juge en chef adjointe Gagné.

6. De façon parallèle, en 2017, la Première Nation a intenté une action en dommages contre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec devant la Cour supérieure du Québec, réclamant le remboursement des déficits accumulés par son corps de police à compter du 1^{er} avril 2013, soit un montant d'environ 1,6 million de dollars.
7. Le 19 décembre 2019, la Cour supérieure a rejeté le recours de l'intimé en se fondant essentiellement sur les règles de la responsabilité contractuelle. Elle a conclu, quant aux autres moyens, que l'honneur de la Couronne n'emportait pas l'obligation de financer les services de police de l'intimé « au niveau souhaité par lui ». Elle a souligné que les ententes conclues prévoyaient que l'intimé était responsable des déficits et qu'aucune preuve n'avait été soumise quant aux services policiers offerts dans les collectivités environnantes.
8. Dans une décision du 31 janvier 2022, le TCDP a conclu que la plainte pour discrimination déposée par l'intimé, M. Dominique, est fondée et que les membres de la Première Nation ont fait l'objet de discrimination par Sécurité publique Canada à l'occasion de la fourniture d'un service (en l'occurrence un financement) au sens de l'alinéa 5b) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (« LCDP »).
9. Selon le TCDP, l'incapacité du PSPPN à fournir un financement complet à la Première Nation pour lui permettre de fournir des services de niveau 1 au sens de la LSP rend la formule de financement arbitraire et insuffisante. Pour le TCDP, cela renforce ainsi la dépendance des Premières Nations envers la Couronne en les forçant à choisir entre leur propre corps de police à des coûts supplémentaires et la Sûreté du Québec (« SQ ») qui ne fournit pas de services culturellement appropriés, créant ainsi un choix imprégné d'une discrimination subtile selon le TCDP.
10. Dans un arrêt daté du 15 décembre 2022 (ci-après « décision Takuhikan »), la Cour d'appel du Québec (« CAQ ») a infirmé le jugement de la Cour supérieure et a notamment conclu que le Canada (en adoptant sa Politique) et le Québec (en

participant au Programme et étant partie aux ententes tripartites) se sont solennellement engagés à financer les services de police de l'intimé « à un niveau comparable à celui des collectivités environnantes caractérisées par des conditions semblables ». Se basant sur le principe de l'honneur de la Couronne, la CAQ était d'avis qu'« en refusant de financer le corps de police de l'appelant de manière à permettre une prestation de services de même qualité que celle offerte aux non-autochtones », le Canada et le Québec n'ont pas agi honorablement.

La décision de la Cour fédérale

11. Dans sa décision datée du 27 février 2023 (mais déposée au dossier de la Cour fédérale le 1^{er} mars 2023), la Cour fédérale indique que la norme de la décision raisonnable s'applique à l'ensemble des questions en litige.
12. Elle note que bien que l'arrêt de la CAQ dans Takuhikan ne soit pas contraignant en soi, la décision Takuhikan a une force persuasive. Selon la Cour, l'interprétation faite par la CAQ de la Politique et du PSPPN, ainsi que la portée qu'elle leur a donnée, sont fort convaincantes et elle les retient pour les fins de son analyse.
13. La Cour ne s'attarde que brièvement à la question de savoir si la Première Nation a été victime d'un traitement discriminatoire. En somme, selon la Cour, le PGC l'invite à interpréter le PSPPN en faisant fi du contexte historique et de l'ensemble des obligations constitutionnelles qui incombent au gouvernement fédéral à l'égard des Premières Nations. Au final, la Cour se dit d'avis que le TCDP n'a commis aucune erreur révisable lorsqu'il a conclu que la Première Nation avait subi de la discrimination fondée sur un motif illicite dans la fourniture d'un service offert par le gouvernement fédéral. La Cour note que cette décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable.

B. LES ERREURS DE LA COUR FÉDÉRALE ET DU TCDP

14. Le Canada reconnaît, et a toujours reconnu tant devant le TCDP que devant la Cour fédérale, l'importance pour les collectivités autochtones de disposer de services de police professionnels, efficaces et adaptés à leurs cultures. Cependant, la Cour fédérale a commis des erreurs dans sa décision qui justifient l'intervention de la Cour d'appel.
15. En ce qui concerne le fond du litige:
 - a. La Cour fédérale a erré en droit en omettant d'appliquer les principes jurisprudentiels pertinents en matière de droit à l'égalité et en s'appuyant plutôt sur la décision Takuhikan de la CAQ qui n'avait aucune valeur persuasive eu égard aux questions qu'elle avait à trancher;
 - b. En se rabattant sur le caractère persuasif d'une décision qui traitait de questions juridiques différentes, la Cour fédérale a ignoré les arguments centraux mis de l'avant par le PGC, ce qui l'a amené à négliger les erreurs suivantes commises par le TCDP. Le TCDP a manqué d'évaluer la nature véritable du PSPPN comme étant un programme de contribution partielle qui opère en conjonction avec les services de police provinciaux. Notamment, le TCDP a erré en:
 - i. Établissant le postulat voulant qu'il y a une obligation positive pour l'État de remédier entièrement aux inégalités sociales préexistantes à travers ses programmes et ses politiques;
 - ii. Ignorant les éléments de preuve comparatifs démontrant l'absence d'effets discriminatoires du PSPPN. Cette absence d'analyse comparative l'a notamment mené à ignorer la nature complémentaire et le rôle du PSPPN en tant que programme de type améliorateur et l'effet bénéfique du PSPPN pour la Première Nation dans son analyse de la question de discrimination; et en

- iii. Tirant des conclusions de faits et de droit erronées notamment dans son analyse de la LSP, en concluant à tort que la structure du PSPPN est discriminatoire et en analysant, sans les contextualiser, certaines difficultés opérationnelles du service de police de la Première Nation.
16. Principalement, le TCDP a conclu que le « PSPPN perpétue la discrimination existante, ne l'élimine pas entièrement » sans égard au fait que le PSPPN n'est pas la cause d'une telle discrimination et qu'il vise plutôt à bonifier les services de police provinciaux de sorte à ce que la communauté puisse offrir certains services de police culturellement adaptés. Le TCDP astreint alors le Canada à une norme de perfection en matière de droit à l'égalité ce qui n'est pas le critère jurisprudentiel applicable.
17. Par ailleurs, le TCDP a fait fi du rôle de la comparaison dans son analyse. Si le TCDP s'était attardé à faire un tel exercice, il aurait nécessairement constaté que le PSPPN est un programme de type améliorateur de financement qui est seulement offert aux communautés autochtones. De plus, ce programme n'a eu aucun impact défavorable pour la Première Nation. Même s'il n'a pas répondu à toutes les attentes de la Première Nation, le programme lui a tout de même été bénéfique.
18. En s'écartant erronément de ces principes, la décision du TCDP crée un précédent qui risque d'avoir un impact négatif important quant à la mise en œuvre de programmes existants et futurs du gouvernement. Le maintien d'une telle décision risque également d'avoir un effet dissuasif quant à la création de programmes améliorateurs futurs de l'État, visant à s'attaquer aux inégalités sociales préexistantes. Enfin, par sa décision le TCDP s'attribue des pouvoirs importants de surveillance et d'élaboration de politiques gouvernementales qui dépassent largement son rôle prévu à la LCDP.

FAIT À OTTAWA, ce 31 mars 2023



Procureur général du Canada
Ministère de la Justice Canada
Bureau régional du Québec (Ottawa)
284, rue Wellington, TSA-6
Ottawa (Ontario) K1A 0H8
Télécopieur : (613) 952-6006

Par : Me Pavol Janura
Téléphone : (613) 948-5925
Courriel : pavol.janura@justice.gc.ca

Par : Me Marie-Eve Robillard
Téléphone : (418) 648-7644
Courriel : marie-eve.robillard@justice.gc.ca
Courriel de notification :
notificationPGC-AGC.civil@justice.gc.ca

Procureurs de l'appelant