

DOSSIER : SCT-7007-11
RÉFÉRENCE : 2013 TRPC 7
DATE : 20130301

TRIBUNAL DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES
SPECIFIC CLAIMS TRIBUNAL

ENTRE :

PREMIÈRE NATION DE DOIG RIVER
revendicatrice

– et –

PREMIÈRES NATIONS DE
BLUEBERRY RIVER
demandereses

– et –

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU
CANADA
représentée par le ministre des Affaires
indiennes et du Nord canadien
intimée

Allisun Rana et Julie Tannahill, pour la
revendicatrice

James Tate et Ava Murphy, pour les
demandereses

Brett C. Marleau et Naomi Wright, pour
l'intimée

**DATE DE L'AUDIENCE : le 4 octobre
2012**

MOTIFS DE LA DÉCISION AMENDÉS

LE JUGE SMITH

CONTEXTE FACTUEL

[1] En 1977, la Bande de Fort St. John Beaver a été divisée en deux, créant ainsi la Première Nation de Doig River (la PNDR) et les Premières Nations de Blueberry River (les PNBR).

[2] La PNDR a saisi le Tribunal d'une revendication particulière qui découle d'événements qui se sont produits avant la division. La revendicatrice affirme que le Canada a manqué à ses obligations juridiques à son égard lorsque, après que la Bande de Fort St. John Beaver a cédé la réserve de Montney en 1945, la Couronne a omis de concéder les droits miniers aux trois nouvelles réserves (Blueberry River, Doig River et Beaton River) qui avaient été achetés avec le produit.

[3] La PNDR occupe actuellement la réserve de Doig River et la moitié nord de la réserve de Beaton River, tandis que les PNBR occupent la moitié sud de la réserve de Beaton River et de celle de Blueberry River.

[4] La revendication particulière de la PNDR a été déposée en 1999 par la Treaty 8 Tribal Association. Cette dernière a déposé une revendication identique en 2002 pour le compte des PNBR, qui, par la suite, ont retiré leur revendication en février 2008, soit avant que la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*¹ (la Loi) n'entre en vigueur.

[5] La déclaration de revendication de la PNDR [TRADUCTION] « demande une indemnisation pour la perte des droits miniers dans les réserves de remplacement »², qui comprennent les réserves des PNBR. Le Tribunal a avisé ces dernières, en vertu de l'article 22 de la Loi, qu'une décision sur les droits miniers de la PNDR peut nuire considérablement aux intérêts juridiques des PNBR. Ces dernières ont ensuite demandé d'être adjointes à titre de revendicatrices sur la revendication de la PNDR. La Couronne s'y oppose et soutient que les PNBR devraient être adjointes à titre d'intimées.

QUESTION À TRANCHER

[6] Le Tribunal des revendications particulières (le Tribunal) est-il autorisé à adjoindre

¹ *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, LC 2008, c 22.

² PNDR, déclaration de revendication, 15 décembre 2011, para 46.

comme revendicatrice une Première Nation qui n'a pas saisi le Tribunal d'une revendication et qui ne répond pas aux exigences de la loi à cet égard?

BRÈVE RÉPONSE

[7] L'article 24 de la Loi doit être interprété au sens large pour permettre l'adjonction d'un revendicateur ou d'un intimé à une revendication existante dans des circonstances où il est raisonnable et approprié de le faire.

[8] Les PNBR et PNDR ont des revendications similaires, sinon identiques, qui remontent au moment où elles formaient la Bande de Fort St. John, avant qu'elles ne deviennent des entités distinctes.

[9] Le statut de revendicateur est le seul statut qui permettrait de trancher définitivement et efficacement toutes les questions en litige sans retard et complications, et sans dépenses liées à des procédures distinctes.

[10] L'intimée ne subira aucun préjudice ou il n'y a aucun motif valable de ne pas adjoindre les PNBR comme revendicatrices.

ANALYSE

Les dispositions pertinentes de la Loi et des Règles de procédure

[11] La Loi prévoit deux méthodes par lesquelles une Première Nation peut devenir partie. La première consiste à saisir le Tribunal d'une revendication en vertu des articles 14 à 16. La seconde découle de l'article 24 après qu'un avis a été donné par le Tribunal, en vertu de l'article 22, lorsque la procédure qui se déroule devant le Tribunal peut avoir des répercussions sur les intérêts d'une Première Nation.

[12] Une Première Nation ou une personne qui a reçu un avis en vertu de l'article 22 peut, avec l'autorisation du Tribunal, présenter des observations à l'égard de toute question qui touche la Première Nation ou la personne. Les PNBR se sont vu donner un avis en vertu de l'article 22 et ont présenté des observations au Tribunal selon lesquelles elles devraient être adjointes comme parties revendicatrices.

[13] L'article 24 de la Loi prévoit :

Si elle lui en fait la demande, le Tribunal peut, s'il le juge indiqué, accorder à toute première nation avisée au titre du paragraphe 22(1) la qualité de partie³.

[14] Suivant l'article 2 de la Loi, le terme « partie » s'entend de « tout revendicateur, Sa Majesté ou toute province ou première nation à qui la qualité de partie est accordée aux termes des articles 23 ou 24 ».

[15] Le paragraphe 13(1) de la Loi accorde aux membres du Tribunal « les attributions d'une cour supérieure d'archives » relativement aux « questions liées à l'exercice de sa compétence ».

[16] Les *Règles de procédure du Tribunal des revendications particulières*⁴ enjoignent au Tribunal d'appliquer les *Règles des Cours fédérales*⁵, par analogie, pour toute question qui n'est pas abordée dans ses règles.

LA JURISPRUDENCE APPUIE UNE INTERPRÉTATION LARGE

[17] Les cours supérieures ont généralement adopté une approche libérale dans l'interprétation de leurs propres règles pour déterminer à quel moment il convient d'adjoindre une partie à une procédure. Bien que le Tribunal ne soit pas lié par cette jurisprudence, un examen des principes en jeu est instructif du point de vue stratégique.

[18] Le juge Wedge, dans *Ipsos S.A. c Reid* explique l'analyse comme suit :

[TRADUCTION] Le pouvoir discrétionnaire du tribunal d'adjoindre ou de substituer des parties conformément à l'alinéa 15(5)a) des Règles doit être exercé généreusement pour en arriver à une décision efficace sur les questions, sans retards, complications ou procès distincts. Sauf si les allégations sont frivoles, les parties devraient être adjointes [...]⁶

[19] De même, dans *Robson Bulldozing Ltd. c Royal Bank of Canada*, la juge McLachlin (maintenant juge en chef du Canada) a déclaré :

³ *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, art 24.

⁴ DORS/2011-119, art 5 [les Règles].

⁵ DORS/98-106.

⁶ *Ipsos S.A. c Reid*, 2005 BCSC 1114 au para 107 [*Ipsos*].

[TRADUCTION] Le pouvoir d'une Cour de joindre des parties dans une même action est discrétionnaire, et doit être exercé sur présentation d'une preuve suffisante [...] Ce pouvoir discrétionnaire doit être appliqué généreusement, de manière qu'on puisse trancher efficacement toute question en litige sans retard ni complications, et sans dépenses liées à des poursuites et procès distincts⁷.

[20] Dans *CIBA Corp. and American Cyanamid Co. c Decorite IGAV (Canada) Ltd.*, le juge Walsh a également formulé les observations suivantes :

Généralement, l'adjonction de parties est autorisée surtout lorsque la partie que l'on veut s'adjoindre comme demanderesse y consent [...] et il est de fait souhaitable que quiconque dont les droits pourraient être affectés par le jugement soit constitué partie à l'instance⁸.

[21] Dans *Bande indienne de Sawridge c Canada*, le juge Hugessen a déclaré :

Les *Règles de la Cour fédérale (1998)* traitent de façon très libérale la jonction de parties et la réunion de causes d'action. Elles misent sur la simplicité et visent à faciliter le règlement des instances de la manière la plus rapide, la plus efficace et la moins onéreuse qui soit⁹.

[22] Une interprétation libérale de l'autorisation légale d'un tribunal administratif d'adjoindre une partie est également conforme aux principes de la justice naturelle. Dans *Ontario New Home Warranty Program c Ontario (Commercial Registration Appeals Tribunal)*, le juge Howden a conclu que la Commission d'appel des enregistrements commerciaux avait commis une erreur en s'appuyant sur une vision étroite de sa compétence à adjoindre une partie. Le tribunal saisi de l'affaire avait conclu qu'il n'avait pas compétence pour adjoindre des entrepreneurs et des sous-traitants comme parties. Le juge Howden a trouvé d'autres raisons de ne pas adjoindre les demandeurs comme parties; cependant, sur la question de la compétence, il a conclu que la phrase « les autres personnes que la Commission peut désigner » doit être interprétée de façon large et qu'elle autorisait le tribunal à adjoindre une partie à une procédure lorsque les principes de la justice naturelle l'exigeaient :

[TRADUCTION] Il n'est pas nécessaire d'aller au-delà de l'article à cette fin. Cependant, je prends note de l'article 5.3 [renvoi erroné dans la décision originale, voir l'article 5] de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* [LRO

⁷ *Robson Bulldozing Ltd. c Royal Bank of Canada* (1985), 62 BCLR 267, à 270 (SC).

⁸ *CIBA Corp. et American Cyanamid Co. c Decorite IGAV (Canada) Ltd.* (1971), 2 CPR (2d) 124 à la p 126 (CF 1^{re} inst).

⁹ *Bande indienne de Sawridge c Canada* (1999), 164 FTR 95, au para 9 [*Sawridge*], conf par (2001), 283 NR 112 (CAF).

1990, c S 22] qui prévoit que, sauf indication contraire en vertu d'une loi particulière, les parties doivent être « celles qui ont autrement le droit d'être parties à l'instance ». Il a été affirmé qu'« il y a un principe véritablement enraciné du droit administratif, à savoir que lorsque la justice naturelle l'exige, un avis et une chance de répondre doivent être donnés aux personnes qui pourraient être lésées par des actes commis conformément à l'autorisation légale peu importe que la loi l'exige ou pas »¹⁰.

QU'EST-CE QU'UNE PARTIE « ESSENTIELLE ET APPROPRIÉE »?

[23] Une partie [TRADUCTION] « essentielle et appropriée » selon les termes utilisés dans la version anglaise de la disposition en cause (« *necessary and proper party* ») est celle qui doit être adjointe afin que la question soit réglée d'une manière efficace et complète¹¹. Comme l'a expliqué le juge en chef adjoint Borins dans *Morandan Investissements c Spohn* :

[TRADUCTION] La règle générale en équité veut que toutes les personnes sensiblement intéressées, soit légalement ou à titre de personnes ayant un droit bénéficiaire, à la question visée d'un litige doivent être parties à celui-ci, de sorte qu'il puisse y avoir un jugement complet qui les liera toutes [...] (Story's Eq. Plds. sec. 72)¹².

[24] Ce principe a été intégré aux règles des tribunaux dans de nombreuses provinces. Par exemple, l'alinéa 104(1)b) des *Règles des Cours fédérales* prévoit qu'un tribunal peut ordonner :

[...] que soit constituée comme partie à l'instance toute personne qui aurait dû l'être ou dont la présence devant la Cour est nécessaire pour assurer une instruction complète et le règlement des questions en litige dans l'instance¹³.

[25] Une partie est des plus nécessaires lorsque la participation de la personne est requise pour que celle-ci soit liée à l'issue de l'action. Comme l'a expliqué le juge Evans de la Cour d'appel fédérale :

[TRADUCTION] Qu'est-ce qui fait qu'une personne est une partie nécessaire? Ce n'est pas, bien sûr, uniquement le fait qu'elle a des éléments de preuve pertinents à apporter à l'égard de certaines des questions en litige; elle ne serait alors qu'un

¹⁰ *Ontario New Home Warranty Program c Ontario (Commercial Registration Appeal Tribunal)* (1998), 39 OR (3d) 119, à la p 125 (Ont Ct J (Gen Div)), citant *MacCosham Van Lines (Canada) Co. c Ontario (Minister of Transportation & Communications)* (1988), 66 OR (2d) 198 (Ont HCJ (Div Ct)) à la p 211.

¹¹ Par exemple : *Morandan Investments Ltd. c Spohn* (1987), 58 OR (2d) 621 aux pp 624-625 (Ont Dist Ct) [*Morandan Investments*]; *Warner-Lambert Canada Inc. c Canada (Ministre de la Santé)* (2001), 193 FTR 117 au para 12 (CF 1^{er} inst), conf par 270 NR 34 aux para 5 et 10 (CAF); *Kitimat (District) c British Columbia (Minister of Energy and Mines)*, 2006 BCCA 562.

¹² *Morandan Investments*, *supra* note 10 à la p 624.

¹³ *Règles des Cours fédérales*, *supra* note 4.

témoin nécessaire. Ce n'est pas uniquement le fait qu'elle a un intérêt à ce que soit trouvée une solution adéquate à quelque question en litige, qu'elle a préparé des arguments pertinents et qu'elle craint que les parties actuelles ne les présentent pas adéquatement. [...] La seule raison qui puisse rendre nécessaire la constitution d'une personne comme partie à une action est la volonté que cette personne soit liée par l'issue de l'action; la question à trancher doit donc être une question en litige qui ne peut être tranchée adéquatement et complètement sans que cette personne ne soit une partie¹⁴.

QUAND UNE PARTIE DOIT-ELLE ÊTRE ADJOINTE À UNE AFFAIRE?

[26] Si l'adjonction d'une partie causait [TRADUCTION] «un retard excessif ou une complication ou portait préjudice à une partie », alors une procédure distincte pourrait demeurer appropriée¹⁵. Dans *Ipsos S.A. c Reid*, le juge Wedge a appliqué une analyse en deux étapes :

[TRADUCTION]

(a) Y a-t-il une question ou un problème entre les parties, qui a trait au redressement, au recours ou à l'objet du litige?

(b) L'adjonction des défendeurs proposés sera-t-elle équitable et appropriée pour la résolution des questions en litige?¹⁶

[27] L'adjonction d'une partie est laissée à la discrétion d'une cour et d'un tribunal et exige un dosage de tous les facteurs pertinents. Le juge Lambert dans *Tri-Line Expressways c Ansari* a souligné qu'un seul facteur n'est pas déterminant¹⁷.

[28] Le fait qu'un demandeur ait tardé à se faire connaître, ou ne dispose même pas d'une cause d'action distincte en raison d'une prescription, n'exclut pas la possibilité de le joindre comme partie¹⁸. Cela est particulièrement vrai lorsqu'aucun préjudice n'est causé au défendeur et que celui-ci a été pleinement informé¹⁹. Le pouvoir discrétionnaire d'adjoindre une partie doit être exercé d'une manière qui sert véritablement les intérêts de la justice dans toutes les circonstances.

¹⁴ *Bande indienne de Shubenacadie c Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2002 CAF 509, au para 8, citant : *Amon c Raphael Tuck & Sons Ltd.*, [1956] 1 QB 357 à la p 380.

¹⁵ *Sawridge*, *supra* note 8 aux para 10 et 11. Le juge Hugessen a conclu que, « même si l'instance soulève des questions communes de droit et de fait, les questions litigieuses qui seront de loin les plus importantes et les plus complexes seront des questions distinctes ».

¹⁶ *Ipsos*, *supra* note 5 au para 8.

¹⁷ *Tri-Line Expressways c Ansari* (1997), 30 BCLR (3d) 222 au para 12 (CA).

¹⁸ *Ibid* aux para 12-14.

¹⁹ *Ibid* au para 18.

ANALYSE

[29] L'interprétation de l'article 24 doit être compatible avec l'économie générale et l'objectif global de la Loi qui vise à faciliter le règlement de revendications particulières de façon équitable, rapide et définitive²⁰.

[30] La Couronne soutient que le législateur voulait seulement que l'article 24 de la Loi autorise l'adjonction d'une partie intimée et non d'une partie revendicatrice.

[31] Une interprétation étroite et restrictive du terme « partie » va à l'encontre du libellé précis de l'article 24. Si le législateur avait voulu restreindre la définition du terme « partie » à une partie intimée, il aurait pu le faire.

[32] Une Première Nation qui se voit donner un avis en vertu de l'article 22 sans avoir déposé une revendication préexistante, si elle est limitée au rôle de la partie intimée, a une capacité limitée de voir ses intérêts juridiques pris en compte au complet, ce qui nécessite d'autres procédures pour le reste de sa revendication – un résultat qui est manifestement contraire à l'interprétation de l'article 22 ainsi qu'à l'économie générale et à l'objectif global de la Loi.

[33] L'interprétation restrictive de l'article 24 préconisée par la Couronne restreint la possibilité de simplifier le règlement des revendications et pourrait entraîner des retards, des dépenses et une multiplicité de procédures inutiles. Une interprétation restrictive risque aussi de causer préjudice aux revendicateurs éventuels non représentés. Une interprétation plus libérale de l'article 24 encourage le règlement définitif et complet des revendications et est donc plus conforme au but visé par les articles 22 et 24 et à l'objectif de la loi. Une interprétation libérale est également conforme aux principes énoncés dans la jurisprudence susmentionnée.

[34] L'article 24 vise à fournir un mécanisme au Tribunal qui lui permet d'adjoindre un tout nouveau revendicateur, d'adjoindre un revendicateur ayant déposé une revendication distincte ou d'adjoindre un intimé, compte tenu des circonstances, en vue d'un déroulement efficace et rentable des audiences et du règlement des revendications particulières.

²⁰ *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, préambule, art 34 (les décisions du Tribunal sont définitives et ont l'autorité de la chose jugée, et sont susceptibles de révision judiciaire); art 35 (garantie après qu'une décision est rendue); art 2 des Règles (« Les règles sont interprétées et appliquées de façon à permet un règlement juste, rapide et économique de la revendication particulière, tout en tenant compte de la diversité culturelle et de l'unicité de celle-ci. »)

[35] Seul le statut de revendicateur peut donner lieu à un règlement définitif et complet dans le cadre de la présente revendication. Lorsque les violations alléguées d'obligations fiduciaires se sont produites, la PNDR et les PNBR ne formaient qu'une entité – la Bande de Fort St. John Beaver – et les réserves en cause appartenaient, indivises, à cette bande. Cette situation particulière a pour conséquence que l'objet relatif à la question de la responsabilité n'est pas seulement analogue, mais identique.

[36] Le redressement demandé par la PNDR comprend l'indemnisation liée aux réserves actuelles des PNBR. La Couronne affirme qu'il s'agit d'une erreur de rédaction à laquelle il faudrait remédier. Si la PNDR réclame cette indemnisation en tant que descendante de la Bande de Fort St. John Beaver, alors, les PNBR sont directement intéressées par l'issue de la procédure et d'autres procédures seraient susceptibles d'être intentées si les PNBR n'étaient pas autorisées à être jointes comme revendicatrices. Si la PNDR était tenue de modifier sa revendication de manière à exclure les réserves des PNBR, alors, d'autres procédures seraient également susceptibles d'être intentées par ces dernières qui demanderaient un redressement semblable à celui que demande la PNDR à l'égard de ses réserves. Quoi qu'il en soit, un règlement définitif et complet de la revendication n'aurait pas lieu.

[37] En déterminant si les PNBR ont la qualité de revendicatrices [TRADUCTION] « essentielles et appropriées », le Tribunal estime que rien dans la preuve ne permet d'établir qu'une forme de préjudice serait causée à la Couronne. Les questions de la responsabilité et de l'indemnisation sont inchangées²¹.

DÉCISION

[38] Les intérêts de la justice, le but visé par l'article 24 et l'économie générale et l'objectif global de la Loi sont mieux servis par l'adjonction des PNBR comme revendicatrices.

[39] Rien de moins que le statut de revendicateur n'assurera le règlement définitif et complet des questions en litige, d'une manière économique et rapide.

[40] En appliquant l'analyse en deux étapes exposée dans *Ipsos SA c Reid*, il en ressort une

²¹ Observations écrites des demanderessees, 19 septembre 2012, para 20.

question ou un problème commun aux parties, et l'adjonction des PNBR donnera lieu à un règlement juste, économique et rapide de toutes les questions en litige dans la revendication.

[41] J'ordonne que les PNBR soient jointes à la revendication dans la présente procédure comme parties revendicatrices.

[42] Les PNBR doivent déposer une déclaration de revendication dans les 20 jours et, par la suite, l'intimée disposera de 20 jours pour déposer une réponse.

[43] Le greffier doit programmer une conférence de gestion d'instance avec toutes les parties une fois les dépôts terminés.

PATRICK SMITH

Juge Patrick Smith
Tribunal des revendications particulières
du Canada

**TRIBUNAL DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES
SPECIFIC CLAIMS TRIBUNAL**

Date : 20130301

Dossier : SCT-7007-11

OTTAWA (ONTARIO), le 1 mars 2013

En présence de monsieur le juge Patrick Smith

ENTRE :

PREMIÈRE NATION DE DOIG RIVER

Revendicatrice

et

PREMIÈRES NATIONS DE BLUEBERRY RIVER

Demandereses

et

**SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA
représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien**

Intimée

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

**AUX: Avocates de la revendicatrice la PREMIÈRE NATION DE DOIG
RIVER
Représentée par Allisun Rana et Julie Tannahill**

Rana Law, avocates

ET AUX : **Avocats des demanderesse les PREMIÈRES NATIONS DE
BLUEBERRY RIVER**

Représentées par James Tate et Ava Murphy
Ratcliff & Company LLP

ET AUX : **Avocats de l'intimée**

Représentée par Brett C. Marleau et Naomi Wright
Ministère de la Justice