

DOSSIER : SCT-7002-13
RÉFÉRENCE : 2018 TRPC 4
DATE : 20180504

TRADUCTION OFFICIELLE

TRIBUNAL DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES
SPECIFIC CLAIMS TRIBUNAL

ENTRE :

BANDE INDIENNE METLAKATLA

Revendicatrice

– et –

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU
CANADA

Représentée par le ministre des Affaires
indiennes et du Nord canadien

Intimée

– et –

BANDE INDIENNE DE KITSUMKALUM

Demanderesse

M^c Michael Bissonnette et M^c Brenda
Gaertner, pour la revendicatrice

M^c John Russell et M^c Michael Mladen, pour
l'intimée

M^c Graham Kosakoski, pour la
demanderesse

INSTRUITE : lors de l'audience tenue
le 19 octobre 2017 et à l'aide d'observations
écrites

MOTIFS SUR LA DEMANDE

L'honorable William Grist

LE TRIBUNAL EST SAISI D'UNE DEMANDE DE LA BANDE INDIENNE DE

KITSUMKALUM visant à intervenir à l'audition de la revendication de la Bande indienne Metlakatla.

NOTE : Le présent document pourrait faire l'objet de modifications de forme avant la parution de sa version définitive.

Jurisprudence :

Nation Tsleil-Waututh c Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2014 TRPC 11; *Carter c Canada (AG)*, 2012 BCCA 502; *Ahousaht Indian Band c Canada (AG)*, 2012 BCCA 330, [2012] 4 CNLR 24; *Keddie c Dumas Hotels Ltd (Cariboo Trail Hotel)* (1985), 62 BCLR 145 (CA); *Bande indienne Wewaykum c Canada*, 2002 CSC 79, [2002] 4 RCS 245; *Cliffs Over Maple Bay Investments Ltd (Re)*, 2011 BCCA 180; *Danyluk c Ainsworth Technologies Inc*, 2001 CSC 44, [2001] 2 RCS 460.

Loi citée :

Loi sur le Tribunal des revendications particulières, LC 2008, c 22, art 22, 24 et 25.

Sommaire :

La demanderesse, la Bande indienne de Kitsumkalum, a présenté une demande en vue d'intervenir dans la revendication particulière déposée par la Bande indienne Metlakatla. La revendication de Metlakatla porte sur des mesures que l'intimé, le Canada, a prises en 1906 afin de réaliser la cession d'une partie de la réserve indienne Metlakatla n° 2. La cession de 1906 devait permettre la construction d'un terminus du chemin de fer du Grand-Tronc projeté près de Prince Rupert, en Colombie-Britannique. Dans sa revendication, Metlakatla conteste la légalité de la cession et affirme qu'un plus grand nombre de terres que ce qui était indiqué dans la proposition de la Couronne ont été prises. Metlakatla affirme également que l'indemnité versée pour les terres qui ont été prises était inadéquate. L'intimé, le Canada, conteste le bien-fondé de la revendication.

La demanderesse, Kitsumkalum, a présenté une revendication distincte à la Direction générale des revendications particulières en 2016. Le Tribunal n'a pas encore été saisi de cette revendication. La revendication de Kitsumkalum porte sur une division de la RI Tsimpsean n° 2 effectuée en 1892. Selon la déclaration de revendication et la réponse déposées dans la revendication de Metlakatla, en 1892, la RI Tsimpsean n° 2 a été divisée en deux parties, la partie sud ayant été mise de côté pour Metlakatla (la RI Metlakatla n° 2), et la partie nord ayant été mise de côté pour la Bande de Port Simpson, maintenant connue sous le nom de Lax Kw'alaams.

Kitsumkalum affirme que la RI Tsimpsean (ou Tsimshian) n° 2 a été créée en 1881 au profit de l'ensemble de la Nation Tsimshian, qui comprenait Kitsumkalum. Selon Kitsumkalum, cela lui conférait un intérêt bénéficiaire dans la RI Tsimpsean n° 2, et la division de 1892 constituait un manquement aux obligations juridiques du Canada envers Kitsumkalum.

Kitsumkalum désire intervenir d'une manière qu'elle qualifie de « procédurale ». Elle ne prend pas position par rapport à la validité de la cession de 1906, mais craint que les conclusions de fait concernant la division de 1892 et la propriété bénéficiaire de la RI Tsimpsean n° 2 à l'époque portent préjudice à la revendication de Kitsumkalum.

Le Tribunal conclut que, dans l'état actuel des actes de procédure, personne ne conteste le pouvoir qu'avait le Canada d'effectuer la division de 1892. Dans sa réponse à la déclaration de revendication de Metlakatla, le Canada reconnaît qu'en 1892, la RI Metlakatla n° 2 était une réserve provisoire destinée à l'usage et au profit de Metlakatla. L'intervention proposée est fondée sur un prétendu intérêt direct, et un changement d'orientation marqué vers la division de 1892 serait, compte tenu des actes de procédure actuels, embarrassant et, par conséquent, préjudiciable. Le Tribunal n'est pas appelé à trancher cette question ni à tirer des conclusions de fait de la nature de celles qui préoccupent la demanderesse.

Dans sa réponse révisée à la demande de Kitsumkalum, le Canada exprime des préoccupations quant au risque qu'il court de verser une indemnité trop élevée à Metlakatla si le Tribunal devait conclure au bien-fondé de la revendication de Metlakatla, mais il nie avoir commis quelque faute que ce soit relativement à la division de 1892. La réponse révisée à la demande semble indiquer que l'instance devrait maintenant être axée sur la division de 1892, ce qui menace d'élargir les questions en litige bien au-delà de ce qui est actuellement soulevé.

Advenant le cas, plusieurs autres parties pourraient vouloir participer, et la présente instance pourrait fort bien être surchargée.

Les instances du Tribunal sont bien assez publiques pour qu'il ne soit pas nécessaire de recourir à l'intervention pour jouer le rôle d'observatrice envisagé par Kitsumkalum. La demanderesse recevra les avis d'audience, directives, procès-verbaux, ordonnances et avis en vertu de l'article 22 du Tribunal, ou les mémoires aux avocats, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une ordonnance de non-divulgence. Elle aura en outre la possibilité de présenter une autre demande visant à se voir reconnaître la qualité d'intervenante ou la qualité de partie s'il devait y avoir des changements importants dans les actes de procédure touchant ses intérêts.

Le Tribunal rejette la demande.

TABLE DES MATIÈRES

I. LA DEMANDE.....	6
II. LA REVENDICATION DE METLAKATLA ET LA RÉPONSE DE LA COURONNE	7
III. LA POSITION DE KITSUMKALUM.....	7
IV. LA RÉPONSE DE METLAKATLA À LA PRÉSENTE DEMANDE.....	8
V. LA RÉPONSE DE LA COURONNE À LA PRÉSENTE DEMANDE.....	9
VI. PROCÉDURE D'INTERVENTION	11
VII. DISCUSSION	15

I. LA DEMANDE

[1] La demanderesse de la qualité d'intervenante, la Bande indienne de Kitsumkalum (la demanderesse ou Kitsumkalum), a présenté une demande en vue d'obtenir la qualité d'intervenante dans la présente revendication particulière (la revendication) déposée au nom de la Bande indienne Metlakatla (Metlakatla). La revendication porte sur des mesures que l'intimé, le Canada, a prises en 1906 afin de réaliser la cession d'une partie des terres de la réserve indienne Tsimpsean n° 2 (la RI Tsimpsean n° 2) qu'il avait auparavant mises de côté pour Metlakatla. La cession de 1906 devait permettre la construction d'un terminus du chemin de fer du Grand-Tronc projeté près de Prince Rupert, en Colombie-Britannique.

[2] Kitsumkalum est préoccupée par des opérations antérieures concernant la RI Tsimpsean n° 2, qui remontent aux années 1888 à 1892. Selon la déclaration de revendication et la réponse déposées en l'espèce, en 1892, la RI Tsimpsean n° 2 a été divisée en deux parties. D'après les actes de procédure, la partie sud de la RI Tsimpsean n° 2 a été mise de côté pour l'usage de Metlakatla (et désignée comme étant la RI Metlakatla n° 2), la partie nord étant destinée à l'usage de la bande alors appelée Bande de Port Simpson, et maintenant connue sous le nom de Lax Kw'alaams.

[3] Il est proposé dans la demande que la qualité d'intervenante se limite à un rôle que la demanderesse qualifie de procédural, et qui lui donnerait le droit de recevoir des avis et d'assister aux audiences visant à déterminer le bien-fondé de la revendication de Metlakatla. La demanderesse affirme qu'elle ne voit pas actuellement la nécessité d'une plus grande participation, mais a demandé d'avoir la possibilité de présenter une demande en ce sens si elle devait ultérieurement vouloir jouer un rôle plus actif.

[4] Pour les motifs qui suivent, je ne vois aucune raison d'ajouter la demanderesse à titre d'intervenante à ce moment-ci, même si sa participation devait se limiter au rôle qu'elle décrit, et je rejette donc la demande. Toutefois, la demanderesse sera avisée des dates des prochaines audiences et aura accès aux directives, procès-verbaux, ordonnances et avis en vertu de l'article 22 du Tribunal, ou aux mémoires aux avocats, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une ordonnance de non-divulgaration. Elle aura en outre la possibilité de présenter d'autres demandes visant à se voir reconnaître une qualité, s'il devait y avoir des changements importants dans les

actes de procédure touchant ses intérêts.

II. LA REVENDICATION DE METLAKATLA ET LA RÉPONSE DE LA COURONNE

[5] La revendication comporte un exposé circonstancié des événements historiques, notamment la division, en 1892, de la RI Tsimpsean n° 2, qui a mené aux opérations effectuées au cours des années 1904 à 1906. Ces opérations ont finalement donné lieu à la prétendue cession d'une partie des terres mises de côté pour Metlakatla lors de l'attribution de 1892 afin que ces terres fassent partie de l'acquisition globale de terres aux fins des installations ferroviaires projetées. Dans sa revendication, Metlakatla conteste la légalité de la cession; elle affirme que lesdites opérations ont ultimement donné lieu à la prise d'un plus grand nombre de terres que ce qui était indiqué dans la proposition de la Couronne, et que l'indemnité versée pour les terres qui ont été prises était inadéquate.

[6] Dans sa réponse à la déclaration de revendication de Metlakatla, le Canada fait valoir ce qui suit, aux paragraphes 23 et 25 :

[TRADUCTION] En 1888, l'attribution de la RI [Tsimpsean] n° 2 a été modifiée de nouveau lorsqu'elle a été divisée en deux, la partie nord ayant été attribuée au peuple de Fort Simpson et la partie sud ayant été attribuée à Metlakatla.

[...]

Le Canada reconnaît qu'en 1892, la réserve gouvernementale [la partie sud de la réserve coloniale] était devenue une réserve indienne provisoire [...], connue sous le nom de réserve indienne Metlakatla n° 2, destinée provisoirement à l'usage et au profit d'une bande indienne, la Bande indienne Metlakatla [...]

[7] Dans sa réponse, le Canada nie ensuite qu'un plus grand nombre de terres que ce qui avait été proposé au départ ait été cédé, et affirme que l'indemnité versée était adéquate.

[8] Ces actes de procédure sont clairement axés sur les versions respectives des parties quant aux événements qui se sont produits au cours des années 1904 à 1906, sans que ne soit contesté le droit de Metlakatla d'utiliser de façon exclusive la RI Metlakatla n° 2.

III. LA POSITION DE KITSUMKALUM

[9] La revendication que Kitsumkalum a présentée à la Direction générale des revendications

particulières est énoncée aux paragraphes 5 et 6 de la demande visant à obtenir la qualité d'intervenante. Cette revendication est fondée sur l'affirmation selon laquelle Kitsumkalum avait un intérêt dans la RI Tsimpsean n° 2, et que son intérêt a été illégalement mis de côté lors de la division en 1892 de la réserve entre les Lax Kw'alaams et Metlakatla. Elle a été présentée à la Direction générale des revendications particulières le 6 juin 2016. Selon le récit exposé par Kitsumkalum dans la présente demande, la RI Tsimpsean n° 2 a été créée en 1881 au profit de l'ensemble de la Nation Tsimshian (ou Tsimpsean, selon la graphie utilisée par Metlakatla), qui comprenait le peuple de Kitsumkalum. On y affirme que cela donnait à Kitsumkalum un intérêt bénéficiaire dans la RI Tsimpsean n° 2, et que la division de 1892 contrevenait à *l'Acte des Sauvages*, SRC 1886, c 43, en plus de constituer un manquement à l'obligation de fiduciaire de l'intimée envers Kitsumkalum, dans la mesure où la division a été effectuée sans consulter ni indemniser Kitsumkalum.

[10] Au paragraphe 4 de demande visant à obtenir la qualité d'intervenante, on peut lire ceci : [TRADUCTION] « Kitsumkalum ne prend pas position par rapport à la validité de la cession de 1906 », qui fait l'objet de la revendication de Metlakatla. On ajoute, au paragraphe 19, que : [TRADUCTION] « toute conclusion de fait concernant la division de 1892 pourrait porter un grave préjudice à la revendication de Kitsumkalum ».

[11] Il est clair que la préoccupation de Kitsumkalum porte principalement sur la division antérieure de la RI Tsimpsean n° 2 effectuée en 1892.

[12] À ce jour, la revendication n'a été ni acceptée ni rejetée par la Direction générale des revendications particulières, et les détails de la revendication, en dehors de ce qui est indiqué dans la présente demande, ne sont pas généralement connus.

IV. LA RÉPONSE DE METLAKATLA À LA PRÉSENTE DEMANDE

[13] Metlakatla s'oppose à la demande de Kitsumkalum, et conteste l'affirmation de Kitsumkalum selon laquelle elle détenait un intérêt dans la RI Tsimpsean n° 2. Metlakatla fait valoir, de surcroît, que la question n'a pas été soulevée dans la présente action et que, selon les actes de procédure, elle n'est pas pertinente à l'égard de son allégation selon laquelle le Canada a manqué à son obligation légale envers Metlakatla au moment de la cession de 1906. Par conséquent, Metlakatla affirme que Kitsumkalum n'a aucun intérêt direct dans la présente

instance.

V. LA RÉPONSE DE LA COURONNE À LA PRÉSENTE DEMANDE

[14] L'intimée a donné une réponse ambivalente à la demande de Kitsumkalum. La réponse initiale, déposée le 12 mai 2017, indiquait que le Canada [TRADUCTION] « ne prend pas position par rapport à la demande d'intervention de la Bande indienne de Kitsumkalum [...] » (au para 1), et que [TRADUCTION] « [l]es questions de savoir si Kitsumkalum avait un intérêt bénéficiaire dans la RI Tsimshian no 2 de 1881 à 1892 et si la division de la RI Tsimshian no 2 effectuée en 1892 était juridiquement valide [...] ne sont pas pertinentes à l'égard de la présente instance devant le Tribunal des revendications particulières » (au para 2).

[15] Le paragraphe 2 de la réponse initiale indique que [TRADUCTION] « logiquement, il n'est pas nécessaire de trancher les questions pour statuer sur la revendication de Metlakatla devant le TRP [Tribunal des revendications particulières] ».

[16] Le 17 août 2017, le Canada a déposé une réponse révisée à la demande. Cette seconde réponse indique que le Canada appuie maintenant la demande d'intervention de Kitsumkalum et va même jusqu'à demander que soit reconnue à celle-ci une qualité pour agir de façon limitée à titre de partie (ci-après la « qualité de partie limitée »), [TRADUCTION] « afin d'aborder la question de l'intérêt continu que revendique Kitsumkalum dans la réserve indienne Metlakatla no 2 [...] au moyen d'éléments de preuve et d'observations », pour les raisons suivantes (réponse révisée, au para 1) :

[TRADUCTION]

- a) Kitsumkalum a maintenant avisé le Canada qu'elle revendique un intérêt continu dans la réserve qui existait à l'époque de la cession en 1906 [des terres mises de côté pour] la Bande indienne Metlakatla (Metlakatla);
- b) la question de l'intérêt continu revendiqué par Kitsumkalum est pertinente quant à la question de savoir si Metlakatla avait un intérêt absolu ou proportionnel dans la réserve à l'époque de la cession [des terres mises de côté pour] Metlakatla;
- c) si la question de l'intérêt continu revendiqué par Kitsumkalum n'est pas soumise au Tribunal dans le cadre de la présente instance, le Tribunal, tout comme le Canada, court injustement le risque d'accorder une indemnité trop élevée à Metlakatla dans le cadre de la présente instance;

- d) si Kitsumkalum se voit reconnaître une qualité de partie limitée relativement à la question de l'intérêt continu revendiqué par Kitsumkalum, le règlement de cette question dans le cadre de la présente instance liera Metlakatla, Kitsumkalum et le Canada, et le Tribunal, tout comme le Canada, sera ainsi en mesure d'éviter le risque d'accorder une indemnité trop élevée à Metlakatla dans la présente instance.

[17] Le Canada affirme ensuite qu'il présentera une demande en vue de modifier sa réponse à la déclaration de revendication afin de soulever les questions suivantes (réponse révisée, au para 3) :

1. la question de savoir si Kitsumkalum avait un intérêt continu dans la RI Tsimpsean n° 2 de 1881 à 1892, question qui semble faire l'objet de la revendication particulière de Kitsumkalum;
2. la question de savoir si Kitsumkalum détenait, en 1906, un intérêt continu dans la RI Metlakatla n° 2, la partie de la RI Tsimpsean n° 2 divisée;
3. la question de savoir si l'intérêt de Metlakatla dans les terres cédées en 1906 devrait être réduit en conséquence de tout intérêt que Kitsumkalum pouvait continuer d'avoir en 1906;
4. la question de savoir si d'autres Premières Nations Tsimpsean pourraient faire valoir des intérêts semblables, ce qui entraînerait une autre diminution de l'intérêt revendiqué par Metlakatla.

[18] Cette seconde réponse semble indiquer que la légalité de la division de 1892 devrait devenir une question ouverte, et que Kitsumkalum devrait se voir reconnaître une qualité de partie limitée dans le présent litige, ce qui lui donnerait la possibilité de présenter et de contester des éléments de preuve et de faire valoir des arguments relativement à sa revendication. Voilà qui dépasse la portée de la demande d'intervention de Kitsumkalum — qui, à ce moment-ci, ne donne aucunement à penser que la demanderesse souhaite obtenir autre chose qu'un simple rôle d'observatrice —, et qui place également Kitsumkalum dans une situation où elle doit plaider une revendication ne satisfaisant pas encore aux critères permettant que la revendication soit déposée devant le Tribunal en vue d'un règlement, suivant la *Loi sur le Tribunal des*

revendications particulières, LC 2008, c 22 [LTRP].

[19] Par ailleurs, les modifications proposées par le Canada, en ce qu'elles mettraient en question la légalité de ce qui a été accompli en 1892, nécessiteraient en outre le retrait d'admissions formelles figurant dans la réponse du Canada à la déclaration de revendication de Metlakatla. De plus, les actes de procédure doivent contenir des affirmations factuelles, et si le Canada nie avoir commis quelque faute que ce soit relativement à la division de 1892, il ne semble y avoir aucune raison pour lui de mettre en cause l'attribution de la RI Tsimpsean n° 2 effectuée en 1892.

VI. PROCÉDURE D'INTERVENTION

[20] L'article 22 et les paragraphes 25(1) et (2) de la LTRP prévoient ce qui suit :

Avis aux tiers

22 (1) Lorsqu'il estime qu'une décision peut avoir des répercussions importantes sur les intérêts d'une province, d'une première nation ou d'une personne, le Tribunal en avise les intéressés. Les parties peuvent présenter leurs observations sur l'identité des intéressés.

[...]

Qualité d'intervenant

25 (1) Toute personne ou première nation avisée au titre du paragraphe 22(1) peut, avec l'autorisation du Tribunal, intervenir dans les procédures se déroulant devant celui-ci afin de présenter toutes observations la concernant à l'égard de ces procédures.

Facteurs à prendre en compte

(2) Pour accorder la qualité d'intervenant, le Tribunal prend en compte les facteurs qu'il estime indiqués, notamment les frais ou délais supplémentaires qui pourraient en découler.

[21] Il est important de souligner que la qualité d'intervenant n'est pas la qualité de partie. Elle se limite à la fonction décrite au paragraphe 25(1), qui consiste à « présenter toutes observations [...] concernant [la personne ou première nation] à l'égard de ces procédures ».

[22] Kitsumkalum ne demande pas la qualité de partie. Lorsque le Tribunal est saisi d'une demande en ce sens, celle-ci est régie par le paragraphe 24 de la LTRP :

Qualité de partie : première nation

24. 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 partie.

[23] Les ordonnances accordant la qualité d'intervenant précisent généralement les conditions régissant la participation de l'intervenant. Dans la décision *Nation Tsleil-Waututh c Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, 2014 TRPC 11 [*Tsleil-Waututh*], l'ordonnance rendue par le Tribunal prévoyait, au paragraphe 64 :

[...] la condition que l'intervenante :

- a. puisse déposer un mémoire écrit du droit d'au plus 20 pages;
- b. puisse présenter des observations orales d'une durée maximale de 30 minutes;
- c. ne puisse pas reprendre les observations des parties;
- d. ne présente aucun nouvel élément de preuve;
- e. ne présente, n'interroge ni ne contre-interroge aucun témoin;
- f. n'ait pas le droit de présenter une demande interlocutoire;
- g. n'ait pas le droit d'interjeter appel d'une ordonnance rendue dans la présente procédure;
- h. n'ait le droit de réclamer des dépens aux parties dans la présente procédure.

[24] Le pouvoir discrétionnaire d'accorder l'autorisation d'intervenir est énoncé en ces termes dans la décision *Carter c Canada (AG)*, 2012 BCCA 502, aux para 12-15 :

[TRADUCTION] De façon générale, l'intervention est autorisée dans deux cas. Dans le premier cas, le demandeur a un intérêt direct dans le litige, en ce sens que l'issue de l'appel aura des répercussions directes sur ses droits ou lui imposera des obligations juridiques supplémentaires en ayant un effet préjudiciable direct. Le fait que l'issue puisse ultimement avoir un effet préjudiciable sur des membres individuels de l'intervenant proposé n'est toutefois pas suffisant pour constituer l'intérêt direct nécessaire, car la Cour n'examinerait pas directement leurs droits ou obligations dans le cadre de l'appel : *Ahousaht Indian Band c Canada (Attorney General)*, 2012 BCCA 330, aux para 4-8, 325 B.C.A.C. 312 (le juge Groberman, en chambre), conf. en révision, 2012 BCCA 404.

Lorsque le demandeur n'a pas d'intérêt direct, la Cour peut néanmoins accorder la qualité d'intervenant si l'appel soulève des questions de droit public mettant

légitimement en jeu les intérêts du demandeur, et que le demandeur apporte un point de vue différent et utile sur ces questions qui contribuera à leur règlement. Les facteurs qu'il convient de prendre en considération ont été résumés comme suit par la juge Newbury dans la décision *R c Watson and Spratt*, 2006 BCCA 234, au para 3, 70 W.C.B. (2d) 995 (en chambre) :

[TRADUCTION] [...] lorsque le demandeur n'a pas un intérêt « direct » dans le litige, le tribunal doit examiner la nature de la question qui lui est soumise (et, notamment, s'il s'agit d'une question de droit « public »), si l'affaire comporte une dimension qui met légitimement en jeu les intérêts de l'éventuel intervenant, la mesure dans laquelle le demandeur représente un point de vue particulier ou une « perspective » qui peut être utile au tribunal et si ce point de vue aidera le tribunal à trancher les questions en litige ou si, comme il a été signalé dans *Ward c Clark*, [2001] B.C.J. No. 901, l'intervenant proposé risque de [TRADUCTION] « se substituer aux parties que le litige touche directement ». (Para 6.) [...]

Les facteurs qui militent contre l'octroi de la qualité d'intervenant comprennent la possibilité que l'intervenant élargisse la portée de l'instance en soulevant de nouvelles questions ou des questions non pertinentes, ou crée un fardeau indu ou une injustice pour les parties à l'appel en les obligeant, par exemple, à répondre à des arguments répétitifs : *Friedmann*, au para 19; *Faculty Association of the University of British Columbia c University of British Columbia*, 2008 BCCA 376, au para 15, 263 B.C.A.C. 3 (en chambre). C'est ce que confirme l'alinéa 36(5)b) des Règles en précisant que l'intervenant peut seulement présenter des observations qui se rapportent aux faits et questions énoncés dans les mémoires des parties, sauf ordonnance contraire d'un tribunal.

Enfin, l'intervenant doit présenter des observations de principe sur des points pertinents au regard de l'appel. Il ne doit pas préconiser un résultat donné ou appuyer la position d'une partie ou de l'autre : *Friedmann*, au para 28.

[25] On trouve d'autres commentaires ayant trait aux demandes fondées sur un intérêt direct dans *Ahousaht Indian Band c Canada (AG)*, 2012 BCCA 330, aux para 3-4, [2012] 4 CNLR 24 :

[TRADUCTION] Par souci d'équité, la Cour accorde généralement la qualité d'intervenant à la personne dont les intérêts sont directement touchés par l'appel. Cela dit, la Cour interprète restrictivement ce motif d'intervention. L'intervenant proposé doit démontrer que la décision d'appel déterminera directement ses droits ou ses responsabilités. Le simple fait que le jugement d'appel puisse créer un précédent qui aura une incidence sur la situation juridique du demandeur ne constitue pas un intérêt direct. Dans l'arrêt *Faculty Association of the University of British Columbia c University of British Columbia*, 2008 BCCA 376, au para 9, le juge Lowry a souligné que [TRADUCTION] « [l]e fait d'avoir un intérêt

direct a été mis en contraste avec le fait d'être simplement préoccupé par l'effet d'une décision ou d'être touché par celle-ci en raison de sa valeur de précédent ». Voir aussi *Susan Heyes Inc. c South Coast B.C. Transportation Society*, 2010 BCCA 113.

Rares sont les intervenants éventuels qui peuvent démontrer un intérêt direct dans le litige. Le plus souvent, les intervenants éventuels demandent à présenter des arguments au motif qu'ils sont particulièrement bien placés pour aider la Cour en apportant une perspective spéciale à une question d'importance publique.

[26] Dans les commentaires ci-après formulés dans la décision *Tsleil-Waututh*, on trouve toutefois une approche sans doute moins stricte à l'égard de la qualité d'intervenant dans les affaires dont est saisi le Tribunal :

Vu le double objectif de rapprochement et d'accès à la justice que vise le règlement des revendications historiques des Premières Nations, j'estime que, à ce moment[-]ci et pour ce qui est d'accorder la qualité d'intervenant, l'approche du Tribunal devrait être libérale et souple. La LTRP est clairement une loi réparatrice et, pour cette raison, le droit appuie l'adoption d'une approche libérale qui donnera effet à son objet (voir *Clarke c Clarke*, [1990] 2 RCS 795 (1990), par 21, 73 DLR (4th) 1; voir généralement Ruth Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e éd (Markham, ON: Butterworths Canada, 2002) p 382 et 383). La LTRP et les Règles doivent être interprétées de manière libérale afin de permettre la réalisation de leur objet. Cela ne signifie pas que l'on doive écarter les normes d'analyse juridique, surtout lorsqu'il risque d'y avoir un préjudice, un retard ou un gaspillage important. Cependant, les Premières Nations devraient pouvoir bénéficier d'une audience complète et équitable, qui s'accorde avec l'objectif de règlement et de rapprochement de la LTRP. La procédure du Tribunal devrait avoir pour effet d'encourager les Premières Nations à obtenir justice de manière efficace, efficiente et en temps opportun, et non pas les décourager. L'équité, l'accès à la justice et la primauté du droit sont des principes fondamentaux de la démocratie canadienne. [Para 44.]

[27] Toutefois, dans l'affaire *Tsleil-Waututh*, l'intervenante et la revendicatrice avaient un intérêt commun dans la question en litige portant sur la valeur actuelle de pertes historiques. Cette question, qui avait des répercussions sur les valeurs à attribuer à l'égard des revendications présentées par la demanderesse, était par ailleurs en litige dans plusieurs, sinon la plupart, des revendications encore en instance devant le Tribunal. En ce sens, la question en litige présentait un intérêt plus général et constituait une question à laquelle la demanderesse pouvait apporter une perspective utile, sans risquer de faire dévier l'instance des questions en litige définies par les parties. Soulignons que, bien que la décision *Tsleil-Waututh* traite d'une interprétation plus

large des règles de procédure, il y est également précisé que « l'on [ne doit pas] écarter les normes d'analyse juridique, surtout lorsqu'il risque d'y avoir un préjudice, un retard ou un gaspillage important » (para 44).

[28] En l'espèce, l'intervention est fondée sur un prétendu intérêt direct individuel, et un changement d'orientation marqué vers la division de 1892 serait, compte tenu des actes de procédure actuels, embarrassant et, par conséquent, préjudiciable (*Keddie c Dumas Hotels Ltd (Cariboo Trail Hotel)* (1985), 62 BCLR 145, à la p 147 (CA)).

VII. DISCUSSION

[29] La demande de Kitsumkalum repose sur la question de savoir si celle-ci peut démontrer un intérêt direct dans la présente instance. L'intérêt que Kitsumkalum affirme avoir dans la présente instance est axé sur la revendication particulière qu'elle a présentée au Canada le 6 juin 2016 relativement à la division de la RI Tsimpsean n° 2 effectuée en 1892. La division de cette réserve et l'attribution de la partie sud à Metlakatla font partie de l'exposé circonstancié des faits ayant mené aux événements ultérieurs de 1906, qui fondent la revendication de Metlakatla. Mais dans l'état actuel des actes de procédure, personne ne conteste le pouvoir qu'avait le Canada d'effectuer la division de 1892. Bref, Metlakatla ne demande aucune indemnité pour des actes accomplis avant les opérations réalisées entre 1904 et 1906.

[30] La position de prudence adoptée par Kitsumkalum est ainsi énoncée au paragraphe 7 de sa demande datée du 27 mars 2017 :

[TRADUCTION] Par conséquent, Kitsumkalum a un intérêt dans la revendication de Metlakatla dans la mesure où le Tribunal sera appelé à tirer des conclusions de fait concernant la division de 1892 et le droit de propriété bénéficiaire de la RI n° 2. Ces conclusions porteraient un grave préjudice aux droits de Kitsumkalum et à sa capacité future de faire valoir sa revendication devant le Tribunal.

[31] Et au paragraphe 31 de la demande :

[TRADUCTION] Kitsumkalum envisage plutôt son rôle de la façon suivante :

- a) se voir accorder l'autorisation d'intervenir dans la revendication de Metlakatla pour des motifs d'ordre procédural seulement;

- b) assister aux prochaines conférences de planification de l'instance et examiner avec le Tribunal et les parties la portée de la revendication de Metlakatla et les conclusions de fait que le Tribunal sera appelé à tirer;
- c) si le Tribunal n'est pas appelé à tirer des conclusions de fait concernant la division de 1892 ou le droit de propriété bénéficiaire de la RI n° 2, ou si les parties conviennent que Kitsumkalum et sa revendication ne subiront aucun préjudice en raison des limites et de l'issue de la revendication de Metlakatla, Kitsumkalum demeurera une intervenante procédurale et ne présentera pas d'arguments de fonds ni d'éléments de preuve;
- d) si le Tribunal est appelé à tirer des conclusions de fait concernant la division de 1892 ou le droit de propriété bénéficiaire de la RI n° 2 d'une manière préjudiciable à Kitsumkalum, Kitsumkalum se verra accorder la qualité de partie à part entière ou l'autorisation de présenter une demande visant à obtenir cette qualité dans la revendication de Metlakatla.

[32] Cependant, les actes de procédure, dans leur état actuel, ne soulèvent pas la question formulée par Kitsumkalum, et le Tribunal n'est pas appelé à trancher cette question ni à tirer des conclusions de fait de la nature de celles qui préoccupent la demanderesse. Si la question devait par la suite devenir une question réelle, la demanderesse serait alors considérée comme ayant le droit de présenter une nouvelle demande visant à obtenir la qualité de partie ou d'intervenante.

[33] Bien qu'aucune des parties ni la demanderesse ne l'aient soulevée en tant que question pertinente à l'égard de la présente demande, il existe peut-être une question commune concernant l'étape de la création des réserves et les obligations de la Couronne envers les peuples autochtones au cours de la période couvrant les dates mentionnées dans les revendications de Metlakatla et de Kitsumkalum. Au paragraphe 41 de sa déclaration de revendication, Metlakatla a allégué ce qui suit :

[TRADUCTION] La RI n° 2, une réserve indienne mise de côté par la colonie en 1863-1864, était en 1906 une réserve indienne au sens de l'*Acte des Sauvages*.

[34] Aux paragraphes 25 et 26 de la réponse, le Canada a répondu ce qui suit :

[TRADUCTION] Le Canada reconnaît qu'en 1892 la réserve gouvernementale était devenue une réserve indienne provisoire (réserve indienne provisoire), connue sous le nom de réserve indienne Metlakatla n° 2, destinée provisoirement à l'usage et au profit d'une bande indienne, la Bande indienne Metlakatla (Metlakatla), et dont le titre était dévolu à la Couronne du chef de la province de la Colombie-Britannique.

Le Canada nie que la réserve indienne provisoire ait été une réserve indienne au sens de l'*Acte des Sauvages* [...]

[35] Ces positions pourraient donner lieu à une argumentation portant sur l'étape de la création des réserves établie par les faits et les obligations de la Couronne envers les bandes, telles qu'elles sont déterminées par la loi (l'*Acte des Sauvages*), ou par son obligation de fiduciaire envers les bandes dans le cadre de la création des réserves (*Bande indienne Wewaykum c Canada*, 2002 CSC 79, [2002] 4 RCS 245).

[36] Mais à l'heure actuelle, il s'agit d'une hypothèse. L'affirmation selon laquelle le Canada devait administrer la réserve conformément aux dispositions de l'*Acte des Sauvages* ne constitue pas la seule allégation soulevée à l'appui du bien-fondé de la revendication, et pourrait ultimement ne pas être jugée convaincante ou déterminante quant au bien-fondé. Elle pourrait néanmoins constituer un argument utilisé par Kitsumkalum pour faire valoir sa revendication. Je dis « pourrait » parce que les détails de la revendication ne sont pas généralement connus. Si c'est le cas, la revendicatrice et la demanderesse ont un intérêt commun dans cette question, mais il n'y a aucune raison de croire que Metlakatla aborderait la question d'une manière préjudiciable à Kitsumkalum ou que Kitsumkalum est mieux placée pour soulever la question dans le cadre de la présente instance.

[37] La demande visant à obtenir la qualité d'intervenante en l'espèce découle de la crainte que la décision qui sera rendue dans la présente revendication comporte des conclusions de fait susceptibles de constituer un précédent faisant obstacle aux faits que Kitsumkalum pourrait vouloir faire valoir. Il s'agit d'une crainte liée à la préclusion découlant d'une question déjà tranchée. Dans l'arrêt *Cliffs Over Maple Bay Investments Ltd (Re)*, 2011 BCCA 180, au para 31, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a fait observer ce qui suit sur la doctrine de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée :

[TRADUCTION] Il y a aussi la formulation bien connue de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée qui a été faite par le juge Middleton dans l'arrêt *McIntosh c Parent* [1924] 4 D.L.R. 420 (C.A. Ont.) :

[TRADUCTION] Lorsqu'une question est soumise à un tribunal, le jugement de la cour devient une décision définitive entre les parties et leurs ayants droit. Les droits, questions ou faits distinctement mis en cause et directement réglés par un tribunal compétent comme motifs de recouvrement ou comme réponses

à une prétention qu'on met de l'avant, ne peuvent être jugés de nouveau dans une poursuite subséquente entre les mêmes parties ou leurs ayants droit, même si la cause d'action est différente. Le droit, la question ou le fait, une fois qu'on a statué à son égard, doit être considéré entre les parties comme établi de façon concluante aussi longtemps que le jugement demeure. [Souligné dans l'arrêt *Cliffs Over Maple Bay Investments Ltd (Re.)*]

[38] En l'espèce, étant donné que la revendication de Metlakatla est considérée comme étant définie par les actes de procédure actuels, les deux bandes ont des revendications distinctes à présenter et ne semblent pas être des ayants droit. De plus, la doctrine est discrétionnaire, peut-être même davantage dans le cas des tribunaux administratifs, lorsque les restrictions qu'elle impose créeraient une injustice appréciable (*Danyluk c Ainsworth Technologies Inc*, 2001 CSC 44, au para 62, [2001] 2 RCS 460).

[39] La réponse révisée du Canada à la demande d'intervention semble indiquer que l'affaire devrait maintenant être axée sur la division de 1892, ce qui menace d'élargir les questions en litige bien au-delà de ce qui est actuellement soulevé. Advenant le cas, plusieurs autres parties pourraient vouloir participer et la présente affaire pourrait fort bien être surchargée par ce qui est proposé. L'intimée craint de verser une indemnité trop élevée à Metlakatla dans l'éventualité où celle-ci aurait gain de cause dans la présente action et où d'autres bandes seraient considérées comme ayant droit à une fraction des terres cédées. L'intimée n'a toutefois pas reconnu le bien-fondé de la revendication de Kitsumkalum et a convenu, au moyen d'admissions formelles, que seule Metlakatla détenait provisoirement un droit sur les terres en question.

[40] Une partie ne peut faire valoir des arguments qui ne trouvent pas appui dans ses actes de procédure, et il me semble qu'il serait difficile pour le Canada de présenter des actes de procédure modifiés soulevant les quatre questions dont il a fait état dans sa réponse révisée.

[41] La demande de Kitsumkalum a une portée limitée et n'est pas, en soi, porteuse du préjudice consistant à accroître de façon importante la complexité de la présente revendication. Mais en même temps, les instances du Tribunal sont publiques, certains documents pouvant être consultés en ligne et d'autres pouvant être fournis sur demande. De plus, rien n'empêche selon moi le Tribunal de fournir de l'aide à la demanderesse en ordonnant que les avis d'audience,

directives, procès-verbaux, ordonnances et avis en vertu de l'article 22 du Tribunal, ou les mémoires aux avocats, lui soient transmis, à moins qu'une ordonnance de confidentialité n'ait été rendue. J'estime que Kitsumkalum ne subit actuellement aucun préjudice du fait qu'elle ne se voit pas accorder de qualité officielle, mais si une éventuelle demande de modification des actes de procédure devait être accueillie, elle aura la possibilité de présenter une demande d'intervention ou une demande visant à se voir reconnaître la qualité de partie.

WILLIAM GRIST

L'honorable William Grist

Traduction certifiée conforme
Diane Provencher

TRIBUNAL DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES
SPECIFIC CLAIMS TRIBUNAL

Date : 20180504

Dossier : SCT-7002-13

OTTAWA (ONTARIO), le 4 mai 2018

En présence de l'honorable William Grist

ENTRE :

BANDE INDIENNE METLAKATLA

Revendicatrice

et

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

Intimée

et

BANDE INDIENNE DE KITSUMKALUM

Demanderesse

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

AUX : **Avocats de la revendicatrice BANDE INDIENNE METLAKATLA**
Représentée par M^e Michael Bissonnette et M^e Brenda Gaertner
Mandell Pinder LLP, Barristers & Solicitors

ET AUX : **Avocats de l'intimée**
Représentée par M^e John Russell et M^e Michael Mladen

Ministère de la Justice

ET À :

Avocat de la demanderesse

Représentée par Graham Kosakoski

Rosenberg Kosakoski LLP