

Date : 20060608

Dossier : T-1333-05

Référence : 2006 CF 721

**Ottawa (Ontario), le 8 juin 2006**

En présence de monsieur le juge Harrington

ENTRE :

**NATION SIOUX ALEXIS NAKOTA**

**demanderesse**

et

**ANDY SCOTT, MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET**

**DU NORD CANADIEN ET INTERLOCUTEUR FÉDÉRAL**

**AUPRÈS DES MÉTIS ET DES INDIENS NON-INSCRITS**

**défendeurs**

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] En 1969, le gouvernement fédéral (le Canada) a octroyé à Calgary Power Ltd. une servitude, sous forme de droit de passage, pour ériger des pylônes de transmission à haute tension dans l'ensemble de la réserve sioux Alexis Nakota 133, sur la rive nord du Lac Ste. Anne, à environ 60 kilomètres au nord-ouest d'Edmonton. À titre d'indemnité, la bande a reçu un paiement forfaitaire unique, et il a été prévu que les membres de la bande soient embauchés pour déboiser l'emprise et pour que les terres puissent être utilisées gratuitement pour le pâturage.

[2] La bande fait valoir que le Canada a manqué à ses obligations fiduciaires la concernant en ne lui accordant pas une indemnisation juste et raisonnable. Il ne s'est pas acquitté de ses paiements annuels, il n'a pas avisé la bande qu'elle pouvait percevoir des impôts auprès de Calgary Power et il ne l'a pas aidée à obtenir cette recette fiscale. La bande a présenté une revendication au ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord, laquelle a finalement été rejetée.

[3] La question a également été examinée par la Commission des revendications des Indiens, une commission d'enquête indépendante. Elle a recommandé que le Canada retienne la revendication aux fins de négociation, en vertu de ce que l'on appelle la politique des

revendications particulières, aux motifs que plusieurs obligations fiduciaires envers la bande n'avaient pas été respectées. Le ministre d'alors, l'honorable Andy Scott, a décidé de ne pas suivre cette recommandation. Il était d'avis que la revendication ne faisait pas état d'une « obligation légale » non respectée par le Canada. Il s'agit du contrôle judiciaire de cette décision.

### QUESTIONS EN LITIGE

[4] Il faut veiller à déterminer avec précision quelle est la décision faisant l'objet du contrôle. La décision de la Commission de recommander que la revendication fasse l'objet d'une négociation n'est pas visée par le contrôle. La Cour n'a pas non plus à déterminer si le Canada est redevable à la bande. Le refus du ministre de négocier est ce qui fait l'objet d'un contrôle, puisque ladite négociation constituerait une admission de responsabilité. Cette décision a-t-elle respecté la norme applicable? La décision devrait-elle être annulée si elle n'est pas correcte ou raisonnable, ou seulement si elle est manifestement déraisonnable?

### FAITS

[5] Le dossier en souffrance entre le Canada et la bande concerne des lignes de distribution électrique de 1959, de 1967 et de 1969. Les questions entourant les lignes de distribution électrique de 1959 et de 1967 ne sont pas visées par le présent contrôle judiciaire, et il n'y a rien de plus à ajouter, puisqu'il existe des procédures contentieuses en cours devant notre Cour les concernant. La ligne de distribution électrique de 1969 n'était pas destinée à distribuer de l'électricité aux membres de la bande. Elle devait plutôt servir à distribuer de l'électricité dans toute la réserve, entre Wabamun, au sud de cette dernière, et Slave Lake, dans le nord de l'Alberta, à partir de la centrale de Calgary Power. Les terres traversées étaient non exploitées et recouvertes de forêt. En contrepartie d'un prix forfaitaire de 100 \$ l'acre, la bande, par voie de résolution, a accepté d'accorder une servitude de droit de passage de 100 pieds, soit une superficie d'environ 41 acres, pour la construction d'environ 13 pylônes. Toutefois, il était prévu qu'une largeur de 150 pieds soit déboisée par les membres de la bande, pour une somme de 300 \$ l'acre. Cette surface couvrait 20 acres supplémentaires. Les terres visées par la servitude pouvaient être utilisées pour le pâturage ou pour l'agriculture, pourvu que ces utilisations ne nuisent pas aux lignes. Calgary Power devait être tenue responsable des dommages causés aux récoltes et au bétail ou occasionnés par le feu et découlant de l'exploitation de la ligne.

[6] Le droit de passage a été adopté comme il avait été décidé. Le gouverneur en conseil a approuvé l'octroi de la servitude, conformément à ce qui est maintenant l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* (la « Loi »). La réserve concernée relève du Traité n° 6, conclu en 1876. En contrepartie des terres cédées aux fins d'immigration et d'établissement, Sa Majesté a convenu de mettre à part des réserves, pourvu que telles parties des réserves, qui pourront de temps à autre être requises pour des travaux ou des édifices publics, puissent être prises dans ce but, et il sera accordé une « indemnité convenable » en compensation. Cette obligation est maintenant

indiquée à l'article 35 de la Loi, qui, en aucun cas, ne renferme la pleine portée des obligations et des droits du Canada.

[7] À titre de politique, le Canada divise les revendications des Premières Nations en deux catégories, les revendications particulières et les revendications globales. En l'espèce, la revendication déposée est de nature particulière. La politique a été établie avant 1982, année où le Canada a publié une politique relative aux revendications particulières, intitulée « Dossier en souffrance : une politique des revendications des Autochtones », laquelle prévoit que le Canada « reconnaît[a] [les revendications particulières] qui révéleront le non-respect d'une « obligation légale », c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter ». Cette politique met en place un processus d'examen effectué par ce qui est maintenant la Direction générale des revendications particulières du ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord, et qui réduit, en théorie, la nécessité de procédures contentieuses.

[8] Pour améliorer davantage le processus, la Commission des revendications des Indiens est créée en 1991. Si une revendication particulière d'une bande est rejetée ou si elle est accueillie, mais que l'on ne parvient pas à un accord quant à l'indemnité, la bande peut présenter une demande en vue d'obtenir que la Commission enquête sur la question. Il s'agit d'une commission d'enquête indépendante, qui dispose des pouvoirs qui lui sont conférés dans la *Loi sur les enquêtes*. Il ne s'agit pas d'une commission juridique ou d'un organisme quasi judiciaire, et ses rapports et recommandations ne sont pas juridiquement contraignants.

[9] En 1995, la bande a présenté une revendication à la Direction générale des revendications particulières, alléguant que le Canada avait manqué à son obligation fiduciaire en négociant trois droits de passage pour des lignes de transport d'électricité, y compris le droit de passage de 1969, qui fait l'objet du présent contrôle.

[10] En 1998, la bande a soumis des mesures à entreprendre devant la Cour fédérale, laquelle a ensuite été suspendue, le temps que la bande poursuive sa revendication particulière. Elle est maintenue en vigueur.

[11] Comme le Canada n'avait ni retenu ni rejeté la revendication, la bande a demandé que la Commission procède à une enquête, au motif que le Canada était réputé avoir rejeté la revendication. En avril 2000, la Commission a décidé de procéder à une enquête. Quoiqu'il en soit, en janvier 2001, le Canada a officiellement rejeté la revendication. En mars 2003, la Commission a publié son rapport et elle a recommandé que la revendication soit accueillie à des fins de négociation.

[12] Enfin, le ministre Scott a indiqué, l'an dernier, qu'il avait décidé de ne pas retenir la revendication aux fins de négociation. Selon une lettre d'accompagnement du sous-ministre adjoint, le Canada était en désaccord avec la conclusion de la Commission selon laquelle il avait une « obligation légale » non respectée envers la bande. Dix ans se sont écoulés sans qu'aucune démonstration soit faite.

## ANALYSE

[13] Les parties ont été incapables de citer une seule affaire à l'égard de laquelle la décision du ministre de refuser de suivre les recommandations de la Commission a été soumise à l'approche fonctionnelle et pragmatique du contrôle judiciaire, laquelle est résumée dans des arrêts comme *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 RCS. 226 et *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 RCS 247.

[14] Avant que l'approche pragmatique et fonctionnelle ne soit établie, les tribunaux faisaient preuve d'une très grande déférence à l'égard des décisions discrétionnaires. Dans l'arrêt *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 RCS 2, la Cour a dit ce qui suit :

C'est aussi une règle bien établie que les cours ne doivent pas s'ingérer dans l'exercice qu'un organisme désigné par la loi fait d'un pouvoir discrétionnaire simplement parce que la cour aurait exercé ce pouvoir différemment si la responsabilité lui en avait incombé. Lorsque le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi a été exercé de bonne foi et, si nécessaire, conformément aux principes de justice naturelle, si on ne s'est pas fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi, les cours ne devraient pas modifier la décision.

[15] Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, il a été établi que les décisions discrétionnaires étaient assujetties au contrôle judiciaire, selon une approche pragmatique et fonctionnelle. Comme il y est souligné, aux paragraphes 51 et suivants : « La notion de pouvoir discrétionnaire s'applique dans les cas où le droit ne dicte pas une décision précise, ou quand le décideur se trouve devant un choix d'options à l'intérieur de limites imposées par la loi. ». Toutefois, le pouvoir discrétionnaire n'est pas sans limites. Il doit être exercé d'une manière conforme à la loi (arrêt *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] SCR 121).

[16] Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de procéder à une analyse approfondie concernant l'application des trois critères de contrôle : la norme de la décision correcte, la norme de la décision raisonnable *simpliciter* ou la norme de la décision manifestement déraisonnable. Le pouvoir discrétionnaire comporte un choix. La question en litige n'est pas de déterminer si le Canada est redevable à la bande. La question en litige est de savoir si le ministre doit admettre une responsabilité. En l'absence d'admission, la responsabilité sera, en dernier ressort, tranchée par les tribunaux. En conséquence, lorsque le ministre Scott a pris sa décision, il n'existait pas de réponse correcte. La norme de contrôle ne peut être celle de la décision correcte.

[17] Il n'est pas nécessaire de choisir entre la norme de la décision raisonnable *simpliciter* et la norme de la décision manifestement déraisonnable. La présomption initiale est que les décisions discrétionnaires ne doivent pas être annulées, à moins d'être manifestement déraisonnables (arrêt *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, [2001] 2 RCS 281. Toutefois, la décision du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de déroger à certaines exigences de la *Loi sur l'immigration* pour des motifs d'ordre humanitaire peut faire l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, arrêt *Baker, précité*. Je conclus que la décision du ministre était raisonnable, il n'est donc pas nécessaire de choisir entre deux normes.

Expropriation

[18] Le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les Indiens* porte que :

35. (1) Lorsque, par une loi fédérale ou provinciale, Sa Majesté du chef d'une province, une autorité municipale ou locale, ou une personne morale, a le pouvoir de prendre ou d'utiliser des terres ou tout droit sur celles-ci sans le consentement du propriétaire, ce pouvoir peut, avec le consentement du gouverneur en conseil et aux conditions qu'il peut prescrire, être exercé relativement aux terres dans une réserve ou à tout droit sur celles-ci.	35. (1) Where by an Act of Parliament or a provincial legislature Her Majesty in right of a province, a municipal or local authority or a corporation is empowered to take or to use lands or any interest therein without the consent of the owner, the power may, with the consent of the Governor in Council and subject to any terms that may be prescribed by the Governor in Council, be exercised in relation to lands in a reserve or any interest therein.
---	---

[19] Comme il a été établi dans l'arrêt *Bande indienne d'Osoyoos c. Oliver (Ville)*, [2001] 3 RCS 746, aux paragraphes 51 et suivants, « une fois qu'il est établi que l'expropriation de terres indiennes est dans l'intérêt du public, la Couronne a l'obligation de fiduciaire de n'exproprier que le droit minimal requis pour réaliser cette fin d'intérêt public ». Cela fait partie de l'obligation fiduciaire *sui generis* du Canada. Une servitude ne constitue pas une aliénation complète des terres. En conséquence, les terres n'ont pas été retranchées de la réserve et elles pouvaient être imposées conformément au règlement de la bande, en vertu de l'article 83 de la Loi. Toutefois, avant 1988, une bande avait un pouvoir d'imposition limité, lequel était subordonné à une déclaration du gouverneur en conseil selon laquelle la bande avait [TRADUCTION] « atteint un stade de développement avancé ». Après 1988, les bandes se sont vu accorder un large pouvoir d'imposition, sous réserve de l'approbation du ministre. Il a semblé à la Commission qu'aucune déclaration n'avait été prononcée avant 1988, selon laquelle la bande avait atteint un stade de développement avancé. Il semble s'agir d'une erreur, puisqu'un décret à cet effet a été pris en février 1974 (C.P. 1974-224).

[20] Il n'est pas nécessaire d'examiner la portée de l'obligation du Canada à l'égard de la bande et du droit de celui-ci, puisque je conclus qu'il existe une cause raisonnablement défendable selon laquelle, peu importe l'étendue de l'obligation, il n'y a pas eu de manquement. Comme l'a affirmé la juge McLachlin, tel était alors son titre, dans l'arrêt *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344 (souvent cité par le nom du chef de bande, Joseph Apsassin) :

¶ 37 Si la *Loi des Indiens* n'imposait pas à la Couronne l'obligation de bloquer la cession de la réserve, se pose alors la question de savoir si, compte tenu des faits particuliers de l'espèce, des rapports de fiduciaire ne venaient pas s'ajouter au régime d'aliénation des terres indiennes établi par la *Loi des Indiens*.

¶ 38 En règle générale, une obligation de fiduciaire prend naissance lorsqu'une personne possède un pouvoir unilatéral ou discrétionnaire à l'égard d'une question touchant une autre personne « particulièrement vulnérable » : voir *Frame c. Smith*, [1987] 2 R.C.S. 99; *Norberg c. Wynrib*, [1992] 2 R.C.S. 226; et *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377. La partie vulnérable est tributaire de la partie qui possède le pouvoir unilatéral ou discrétionnaire, qui, à son tour, est obligée d'exercer ce pouvoir uniquement au profit de la partie vulnérable. La personne qui cède (ou, plus souvent, qui se trouve dans la situation où quelqu'un d'autre a cédé pour elle) son pouvoir sur quelque chose à une autre personne escompte que la personne à qui le pouvoir en question est cédé l'exercera avec loyauté et diligence. Cette notion est la pierre d'assise de l'obligation de fiduciaire.

[21] Je jugerais la décision du ministre comme étant manifestement déraisonnable, si la responsabilité du Canada était « évidente et manifeste » (arrêt *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 SCR 959). Je jugerais sa décision comme étant raisonnable s'il existait une cause raisonnablement défendable selon laquelle le Canada n'a pas de responsabilité (*Bains v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, (1990), 109 N.R. 239 (C.A.F.), [1990] F.C.J. N° 457 (QL)). Une cause raisonnablement défendable ne respecte pas la norme de la prépondérance des probabilités. En effet, une cause raisonnablement défendable fait valoir qu'il peut très bien exister une défense raisonnablement défendable. Le ministre a l'obligation de ne pas déboursier des montants d'argent sans motif valable. Il doit exister un fondement juridique. Notre Cour décidera ensuite, dans l'instance intentée en 1998, si le Canada a ou non une responsabilité. Dans les circonstances, il serait très hypothétique et irresponsable de conclure qu'il y a eu manquement à une obligation fiduciaire.

[22] En ce qui concerne la transaction de 1969, il n'y a qu'une atteinte minimale, en ce sens que le décret a été pris pour un droit de passage et non pour un fief simple. En outre, la lisière de cent pieds et les cinquante pieds supplémentaires qui ont été déboisés consistaient en une forêt inexploitée. La bande était libre d'utiliser ces cent pieds à des fins agricoles ou de pâturage pour le bétail, et les cinquante pieds supplémentaires ont été aménagés aux frais de Calgary Power. Le prix négocié par le Canada pour le droit de passage était au moins 5 % plus élevé que le taux courant pour la vente de terres.

[23] L'argument de la Commission veut que le droit de passage ait dû être limité dans le temps et comporté des renouvellements périodiques qui auraient permis à la bande de gagner plus d'argent, au fil du temps. En effet, le Canada était en voie d'adopter cette politique. Si tel avait été le cas, le paiement forfaitaire initial aurait été moindre. Des fonds en caisse constituent également une bonne affaire. Il est très théorique de dire que moins représente plus, en fin de compte, et que, par conséquent, la confiance que la bande a accordée au Canada était mal placée. Le Canada dispose d'une cause raisonnablement défendable, selon laquelle il n'a pas manqué à

une obligation fiduciaire à l'occasion de ses négociations avec Calgary Power. Quant à la question de l'assistance du Canada à l'égard de la bande pour lui permettre d'atteindre un stade de développement avancé, de manière à pouvoir imposer le droit de passage avant 1988, et à la prétendue obligation du Canada de conseiller la bande sur la manière de gérer ses activités, aucune jurisprudence n'a été présentée à l'appui de la proposition selon laquelle le Canada avait une obligation fiduciaire de placer la bande dans une position lui permettant de prélever des impôts ou de l'informer de la manière d'exercer ce pouvoir d'imposition. Comme l'a dit Oliver Wendell Holmes Jr. : [TRADUCTION] « Les prédictions concernant ce que les tribunaux feront effectivement, et rien de plus prétentieux que cela, c'est ce que j'appelle le droit ». Le Canada dispose certainement d'une cause raisonnablement défendable, selon laquelle il n'a pas de responsabilité à cet égard, ce qui ne veut pas dire, je dois le souligner, que la bande, qui s'est grandement fiée au Canada, ne peut faire valoir une cause raisonnablement défendable, selon laquelle elle était en droit de s'attendre à ce que la prestation de conseils juridiques découle naturellement de cette relation.

[24] De manière générale, les deux parties sont censées connaître le droit, et il n'existe aucune obligation pour l'une d'entre elles de porter à la connaissance de l'autre certaines dispositions législatives d'une loi (arrêt *Anticosti Shipping Co. v. Saint-Amand*, [1959] S.C.R. 372.

[25] L'hypothèse de la Commission veut que la transaction de 1969 fût inadéquate. Elle a admis qu'il n'existe pas de précédent jurisprudentiel pour étayer l'argument selon lequel il est né une obligation formelle d'aider la bande, dans les années qui ont suivi, à rédiger et à appliquer un règlement fiscal. Elle s'est fondée sur l'arrêt *Apsassin*, précité, pour dire qu'une obligation fiduciaire est continue. Toutefois, dans l'arrêt *Apsassin*, l'obligation fiduciaire consistait à révoquer un octroi de terres entaché d'erreur. En l'espèce, il était raisonnable de la part du ministre de faire valoir qu'aucune erreur n'a été commise et que le paiement forfaitaire versé en 1969 n'a pas entraîné une perte pour la bande ni constitué un manquement à une obligation fiduciaire. Même la Commission n'a pas soutenu qu'il existait une obligation à caractère général d'agir comme conseiller juridique pour la bande.

[26] Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

## ORDONNANCE

**LA COUR ORDONNE QUE** la demande de contrôle judiciaire de la décision rendue par l'honorable Andy Scott, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des métis et des Indiens non inscrits, en date du 4 juillet 2005, refusant de mettre en œuvre les recommandations de la Commission des revendications particulières des Indiens, est rejetée avec dépens.

« Sean Harrington »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

**Dossier :** T-1333-05

**INTITULÉ :** NATION SIOUX ALEXIS NAKOTA c.

ANDY SCOTT, MINISTRE DES AFFAIRES  
INDIENNES ET DU NORD CANADIEN ET INTERLOCUTEUR FÉDÉRAL AUPRÈS DES  
MÉTIS ET DES INDIENS NON-INSCRITS

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Edmonton (Alberta)

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 24 mai 2006

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE**

**ET ORDONNANCE :** LE JUGE HARRINGTON

**DATE DES MOTIFS :** Le 8 juin 2006

**COMPARUTIONS :**

Dushan Bednarsky	POUR LA DEMANDERESSE
Krista Epton	POUR LES DÉFENDEURS

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Akroyd, Piasta, Roth & Day, LLP	POUR LA DEMANDERESSE
------------------------------------	----------------------

Avocats

Edmonton (Alberta) John H. Sims, c.r.	POUR LES DÉFENDEURS
--	---------------------

Sous-procureur général du  
Canada