

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20151023

Dossier : T-2492-14

Référence : 2015 CF 1197

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa, le 23 octobre 2015

En présence de monsieur le juge Barnes

ENTRE :

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
(MINISTRE DES AFFAIRES AUTOCHTONES
ET DU DÉVELOPPEMENT DU NORD
CANADIEN)**

demandeur

et

**PREMIÈRES NATIONS DE COLD LAKE,
PREMIÈRE NATION DE SAWRIDGE,
PREMIÈRE NATION DES CHIPEWYANS
D'ATHABASCA,
NATION CRIE D'ONION LAKE,
PREMIÈRE NATION DE THUNDERCHILD,
LA BANDE D'OCHAPOWACE**

défenderesses

ORDONNANCE ET MOTIFS

[1] La Cour est saisie de deux requêtes, déposées respectivement par la Première nation de Sawridge [Sawridge] et la Nation crie d'Onion Lake [Onion Lake], lui demandant d'enjoindre au procureur général du Canada [le procureur général] de ne pas poursuivre l'instruction de la présente demande ou de suspendre l'audition de la demande en attendant le règlement d'actions connexes, l'une intentée devant la Cour et l'autre devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta. Onion Lake demande, de plus, la délivrance d'une injonction contre le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien [le ministre] relativement à la retenue des fonds destinés à des programmes soi-disant non essentiels.

[2] Toutes les procédures judiciaires en cours entre les parties concernent le caractère exécutoire de la *Loi sur la transparence financière des Premières Nations*, LC 2013, c 7 [la Loi]. La demande sous-jacente a été déposée par le procureur général en vertu de l'article 11 de la Loi, dans le but de réclamer l'exécution par les bandes défenderesses de l'obligation de divulgation de l'information financière à laquelle elles sont tenues par les articles 7, 8 et 9. Les défenderesses ont toutes refusé de se conformer à ces dispositions et elles contestent la validité de la Loi en se fondant sur leurs droits issus de traités et leurs droits ancestraux. Elles prétendent également que la Loi viole les articles 15, 25 et 35 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, 1982, RLRQ c C-12 [la Charte], et viole les obligations fiduciaires de la Couronne.

I. La preuve (Sawridge)

[3] Le dossier fait état d'une longue histoire de rapports essentiellement amicaux entre Sawridge et le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien [le ministère] en ce qui concerne la divulgation de renseignements de nature financière par Sawridge. La correspondance échangée en 2003 et plus tard indique que Sawridge transmet de façon régulière ses états financiers au ministère, mais toujours avec l'entente que les renseignements demeurent strictement confidentiels. Cette situation a changé à partir de 2012 quand Sawridge et un certain nombre d'autres Premières nations constituées en bandes ont exprimé leur opposition à l'adoption de la Loi.

[4] Le 12 février 2013, le chef Roland Twinn a témoigné devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones et a exprimé son opposition à la Loi. Dans ce témoignage, le chef a dit qu'il était disposé à suivre les pratiques de Sawridge en matière de divulgation au ministère et à rendre des comptes publiquement quant à son financement public. Il s'est opposé à la divulgation de renseignements financiers ayant trait aux activités commerciales de la bande. Il a également contesté la constitutionnalité de la Loi et a dit au Comité que son adoption ferait l'objet d'une action en justice.

[5] Lorsque Sawridge a décidé de ne pas se conformer aux exigences de la Loi en matière de divulgation, le ministère a déclaré que ce geste serait dénoncé publiquement et qu'une instance visant à l'obliger à respecter les exigences prévues par la Loi pourrait être engagée. Le 27 novembre 2014, le ministère a informé Sawridge que son manquement serait dénoncé

publiquement. Le 8 décembre 2014, le ministre a publié un communiqué de presse dans lequel il a fait part de son intention de présenter en Cour fédérale des demandes visant à contraindre les défenderesses à se conformer à la Loi. Ce communiqué de presse mentionnait également que le ministère ne verserait pas aux Premières Nations qui ne respectent pas la Loi les fonds destinés à des programmes non essentiels.

[6] Le 8 décembre 2014, le procureur général a déposé une requête introduisant la présente instance visant à obtenir une ordonnance enjoignant aux défenderesses de se conformer aux exigences prévues en matière de divulgation. Par la suite, Sawridge a intenté à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta (dossier n° 1503-04882) une action contre le procureur général en vue de contester la constitutionnalité de la Loi en invoquant ses droits ancestraux et ses droits issus de traités, un manquement à des obligations fiduciaires, une violation de son droit à l'autonomie gouvernementale, une violation de l'obligation de consulter et une violation des droits à l'égalité garantis à l'article 15 de la Charte.

II. La preuve (Onion Lake)

[7] Le dossier relatif à l'historique de l'affaire déposé pour le compte d'Onion Lake est moins volumineux que celui de Sawridge. Il comprend une lettre datée du 27 octobre 2014, envoyée par le ministère au chef et au conseil d'Onion Lake, mentionnant que leur non-respect de la Loi aurait pour conséquence la retenue des fonds destinés à des programmes non essentiels et peut-être la retenue des fonds destinés aux services essentiels. Dans une lettre datée du 27 novembre 2014, le ministère a confirmé qu'il avait retenu un montant de 159 605 \$ et qu'il

continuerait de retenir des fonds si Onion Lake ne satisfaisait pas aux exigences de divulgation prévues par la Loi.

[8] Dans son affidavit, le chef Fox déclare que, depuis le 14 mai 2015, le ministère a retenu un montant de 1 034 017,52 destiné à Onion Lake. Ces fonds étaient censés être versés relativement à des avantages sociaux visant environ 800 employés (y compris des enseignants travaillant dans la réserve), à l'administration du registre de la bande et à l'administration du soutien de la bande. Bien que l'affidavit du chef Fox ne soit pas très clair sur la question de l'impasse avec le ministère, il semble que celle-ci ait eu pour conséquence la retenue des fonds nécessaires à l'occupation de 15 unités d'habitation.

[9] Suite à ces actions du ministère, le 26 novembre 2014, Onion Lake a intenté à la Cour une action en justice contre le gouvernement du Canada. Dans le cadre de cette action, elle réclame des dommages-intérêts et une injonction contre la Couronne en invoquant la discrimination, laquelle est interdite par la Charte, l'omission de consulter, la violation des obligations fiduciaires, et le manquement à des promesses faites par la Couronne dans le Traité n° 6.

III. Analyse

[10] Sawridge et Onion Lake affirment qu'elles ont chacune établi le bien-fondé de leur demande d'injonction ordonnant qu'elles soient exemptées de l'application des dispositions relatives à la divulgation prévues dans la Loi en attendant le règlement des questions juridiques qu'elles ont soulevées. À titre subsidiaire, elles demandent que la Cour suspende l'application

par le ministre de l'article 11 en attendant l'issue de leurs contestations respectives, devant la Cour et devant la Cour du Banc de la reine de l'Alberta, de la constitutionnalité de la Loi. Ce redressement est sollicité sur le fondement du paragraphe 50(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC, 1985, c F-7, lequel autorise la Cour à suspendre une instance en attendant le règlement d'une autre instance dans laquelle les questions soulevées sont essentiellement les mêmes. Les autres Premières nations défenderesses n'ont pas déposé leurs propres requêtes en redressement, mais ont plutôt tenté de se prévaloir des requêtes déposées par Sawridge et Onion Lake.

[11] Pour les motifs qui suivent, je refuse d'entendre les requêtes visant à obtenir une injonction quant à la poursuite relative à la demande d'exécution du procureur général. Cela ne veut pas dire que ces requêtes ne sont pas fondées. Cela veut tout simplement dire que le redressement prévu à l'article 50 est celui qui convient le mieux et est moins perturbateur qu'une ordonnance provisoire exemptant une partie de l'obligation de se conformer à une loi en apparence valide. Sur le plan pratique, le résultat est le même.

[12] Le paragraphe 50(1) prévoit ce qui suit :

50. (1) La Cour d'appel fédérale et la Cour fédérale ont le pouvoir discrétionnaire de suspendre les procédures dans toute affaire	50. (1) The Federal Court of Appeal or the Federal Court may, in its discretion, stay proceedings in any cause or matter
a) au motif que la demande est en instance devant un autre tribunal;	(a) on the ground that the claim is being proceeded with in another court or jurisdiction; or
b) lorsque, pour quelque autre raison, l'intérêt de la justice l'exige.	(b) where for any other reason it is in the interest of justice that the proceedings be stayed.

[13] Bien entendu, c'est aux parties requérantes qu'il incombe de convaincre la Cour qu'il est justifié d'accorder un redressement de la nature d'une suspension.

[14] La décision de principe portant sur le paragraphe 50(1) est *White c EBF Manufacturing Ltd*, 2001 CFPI 713, [2001] ACF n° 1073. Dans cette affaire, le demandeur avait intenté, à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse et à la Cour fédérale, des procédures visant à obtenir essentiellement le même redressement. Les défendeurs demandaient la suspension de l'action intentée en Cour fédérale étant donné que l'instance en Cour suprême de la Nouvelle-Écosse était plus avancée. Après avoir examiné la jurisprudence pertinente, le juge Jean-Eudes Dubé, de la Cour, a énoncé les principes applicables :

1. La poursuite de l'action causerait-elle un préjudice ou une injustice (non seulement des inconvénients et des frais additionnels) au défendeur?
2. La suspension créerait-elle une injustice envers le demandeur?
3. Il incombe à la partie qui demande la suspension d'établir que ces deux conditions sont réunies;
4. L'octroi ou le refus de la suspension relèvent de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du juge;
5. Le pouvoir d'accorder une suspension peut seulement être exercé avec modération et dans les cas les plus évidents;
6. Les faits allégués, les questions de droit soulevées et la réparation demandée sont-ils les mêmes dans les deux actions?
7. Quelles sont les possibilités que les deux tribunaux tirent des conclusions contradictoires?
8. À moins qu'il y ait un risque que deux tribunaux différents rendent prochainement une décision sur la même question, la Cour devrait répugner fortement à limiter le droit d'accès d'une partie au litige à un autre tribunal;

9. La priorité ne doit pas nécessairement être accordée à la première instance par rapport à la deuxième ou *vice versa*.

[15] Plus récemment, la juge Anne Mactavish s'est penchée sur le paragraphe 50(1) dans le contexte d'une instance parallèle portant sur une affaire de marque de commerce : voir *Tractor Supply Co. of Texas, LP c TSC Stores L.P.*, 2010 CF 883, [2010] ACF n° 1102. L'une des parties a prétendu que le critère juridique applicable était celui qui, selon l'arrêt *RJR-MacDonald Inc c Canada*, [1994] 1 RCS 311, 1994 CarswellQue 120F, s'applique aux demandes d'injonction interlocutoire, à savoir qu'il existe une question sérieuse à trancher, qu'un préjudice irréparable serait causé et que la prépondérance des inconvénients milite en faveur de l'octroi du redressement demandé. La juge Mactavish a traité cet argument de la façon suivante :

[TRADUCTION]

[19] Il ne fait aucun doute que le critère énoncé dans l'arrêt *RJR-MacDonald* est souvent appliqué dans les cas de demandes de suspension. Il est incontestablement applicable lorsque ce dont on demande la suspension est l'application de règlements, en attendant qu'un tribunal se prononce sur leur constitutionnalité. C'est d'ailleurs là la question dont était saisie la Cour suprême dans l'arrêt *RJR-MacDonald*.

[20] Le critère énoncé dans l'arrêt *RJR-MacDonald* s'applique également manifestement lorsque ce dont on demande la suspension est la décision d'une cour ou d'un tribunal d'instance inférieure, en attendant l'issue d'un appel ou d'une demande de contrôle judiciaire de cette décision. C'est d'un tel cas dont la Cour d'appel fédérale était saisie dans les affaires *Canada (Procureur général) c. Canada (Tribunal canadien du commerce extérieur)* et *Canada (Procureur général) c. United States Steel Corp.*, toutes deux précitées.

[21] Toutefois, il arrive que des suspensions soient demandées dans des cas où le critère énoncé dans l'arrêt *RJR-MacDonald* ne s'applique pas. Par exemple, une instance dans un ressort peut être suspendue au profit d'une instance intentée dans un autre ressort, en application du principe du tribunal qui n'est pas approprié ou parce l'autre tribunal était « plus approprié » : voir, par exemple,

les décisions rendues par la Cour d'appel fédérale dans les arrêts *Apotex Inc. c. AstraZeneca Canada Inc.*, 2003 CAF 235, [2003] A.C.F. n° 838, demande d'autorisation de pourvoi rejeté [2003] 2 R.C.S., p. v, et *Discreet Logic Inc. c. Canada (Registraire des droits d'auteur)*, [1994] A.C.F. n° 582, 55 C.P.R. (3d) 167 (C.A.F.).

[22] Une suspension d'instance peut également être accordée au motif que la conduite des acteurs étatiques est telle que l'instance en question constitue un abus de procédure : voir, par exemple, *Mugesera*, précité, *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391, et *Canada (Procureur général) c. Sheriff*, 2007 CAF 90, [2007] A.C.F. n° 380. Encore une fois, le critère énoncé dans l'arrêt *RJR-MacDonald* ne s'applique pas dans de tels cas.

[23] De nombreuses décisions portent sur des cas où une suspension est demandée relativement à une instance alors qu'une instance connexe est en cours dans un autre tribunal : voir, par exemple, *Safilo Canada Inc. c. Contour Optik Inc.*, précitée; *Plibrico (Canada) Limited c. Combustion Engineering Canada Inc.*, [1990] A.C.F. n° 36, 30 C.P.R. (3d) 312 (C.F.P.I.); *Ass'n of Parents Support Groups c. York*, [1987] A.C.F. n° 141, 14 C.P.R. (3d) 263 (F.C.T.D.); *Compulife Software Inc. c. Compuoffice Software Inc.* (précitée); *94272 Canada Ltd. c. Moffatt*, [1990] A.C.F. n° 422 31 C.P.R. (3d) 95 (C.F.P.I.); *General Foods c. Struthers*, [1974] R.C.S. 98.

...

[29] Il existe manifestement un certain chevauchement entre les facteurs énoncés dans la décision *White c. E.B.F. Manufacturing Ltd.* et le critère énoncé dans l'arrêt *RJR-MacDonald*, surtout parce que ce dernier a trait à des questions de préjudice irréparable et de prépondérance des inconvénients. Étant donné que la question qui est vraiment en litige en l'espèce est de savoir si le fait que les deux instances se déroulent concurremment constitue un abus de procédure, je suis d'avis que des considérations comme celles qui ont été relevées dans la décision *White c. E.B.F. Manufacturing Ltd.* sont plus pertinentes lorsqu'il s'agit d'examiner une requête comme celle en l'espèce que ne le sont les trois éléments du critère énoncé dans l'arrêt *RJR-MacDonald*.

Je partage l'opinion exprimée ci-dessus. Je suis convaincu qu'une requête en suspension présentée sur le fondement du paragraphe 50(1) doit être, du moins dans le contexte d'instances connexes, tranchée en conformité avec les principes énoncés dans la décision *White*, précitée, tout en tenant compte de la prépondérance des inconvénients.

[16] Lorsqu'une instance parallèle comporte un conflit entre une action et une demande, il importe également de vérifier s'il convient davantage de régler les questions en litige par voie de communication de la preuve et d'instruction ou par voie de demande. Les avantages et les désavantages que comportent une demande de contrôle judiciaire ont été décrits par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada c Telezone Inc.*, 2010 CSC 62, au paragraphe 26, [2010] 3 RCS 585. Dans cet arrêt, la Cour suprême a fait remarquer que le processus de demande de contrôle judiciaire est rapide et économique, mais il prive les parties au litige de l'accès à une communication préalable de la preuve et des avantages que comportent les témoignages de vive voix : voir également *Lundbeck Canada Inc. c Genpharm ULC*, 2009 CF 146, au paragraphe 11, [2009] ACF n° 249.

[17] À cet égard, le droit semble bien établi : du moins dans le contexte d'affaires comme celle-ci, qui comporte des droits ancestraux ou des droits issus de traités. Dans *Bande indienne de Soowahlie c Canada*, 200 FTR 21, [2001] ACF n° 105, le juge Paul Rouleau a résumé comme suit le droit applicable :

6 La jurisprudence a clairement établi que les affaires nécessitant la preuve de droits ancestraux ou d'un titre autochtone devaient être résolues par voie d'action. Dans *MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin et al.* (1985), 61 B.C.L.R. 145, l'une des premières affaires portant sur les revendications de cette nature à s'être rendue devant les tribunaux, la Cour d'appel de

Colombie-Britannique a rejeté l'affirmation que les droits ancestraux et le titre autochtone pouvaient être déterminés au moyen d'une preuve par affidavits. La Cour a dit à la p. 151 :

[TRADUCTION] Je crois fermement que la revendication relative au titre autochtone ne peut pas être rejetée à cette étape du litige. Les questions soulevées par la revendication ne sont pas de celles qui doivent être tranchées dans le cadre d'une demande interlocutoire. De nombreux éléments de preuve factuelle devront être entendus et examinés, les témoignages d'opinion des experts en la matière devront être recueillis et liés à la preuve factuelle et il devra y avoir une étude approfondie du droit. Cela doit avoir lieu dans le cadre d'un procès; cela ne peut pas être fait dans le cadre d'une demande interlocutoire.

7 Le même raisonnement a été adopté dans bon nombre d'affaires ultérieures, notamment dans *Barlow c. Canada*, [2000] A.C.F. n° 282 (1^{re} inst.); *Taku River Tlingit First Nation v. Tulsequah Chief Mine Project* (30 avril 1999), no du greffe de Vancouver A990300 (C.S.C.-B.); *Athabasca Tribal Council v. Alberta (Minister of Environmental Protection)* (1985), 15 Admin. L.R. (3d) 110 (C.B.R. Alb.); *Calliou and Kelly Lake Cree Nation v. Canada (Ministry of Energy and Mines)*, (21 septembre 1998, no du greffe de Vancouver C984320 (C.S.C.-B.); *British Columbia (Minister of Forests) v. Westbank First Nation* [2000] B.C.J. No. 1613 (C.S.C.-B.).

8 La décision la plus récente sur cette question a été rendue dans *Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, [2000] B.C.J. No. 2427 (C.S.C.-B.), une affaire portant sur des questions fort semblables, voire même identiques, à celles soulevées en l'espèce. La décision *Haida Nation* a trait à une contestation judiciaire faite par la Nation Haida contre certaines décisions prises en vertu de la loi par le ministre des Forêts de la Colombie-Britannique relativement à la récolte du bois sur les îles Queen Charlotte. Les motifs invoqués à l'audience et examinés par la cour énonçaient que l'allégation de l'existence d'un titre autochtone donnait lieu à une obligation fiduciaire de la part de la Couronne provinciale et entraînait la protection de l'article 35 de la loi constitutionnelle de 1982.

9 Rejetant la demande de la Nation Haida, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a conclu qu'on ne pouvait pas se

prononcer sur l'allégation de l'existence d'un titre autochtone en l'absence de procès. La cour a dit ce qui suit à la p. 8 :

[TRADUCTION] J'estime que l'argument des demandeurs souffre de lacunes fondamentales. Premièrement, il vise à imposer à la Couronne la charge de réfuter l'existence du titre autochtone allégué par la Nation Haida relativement à toutes les terres du bloc 6. Selon cet argument, si la Couronne ne s'est pas acquittée de cette charge, l'existence du titre de la Nation Haida relativement au bloc 6 doit être présumée. Mais en plus, l'argument veut que le titre de la Nation Haida soit présumé dans la mesure revendiquée par cette dernière. C'est seulement si cette présomption est faite que l'argument peut se rendre jusqu'à l'étape suivante, à savoir la prétention que le titre de la Nation Haida doit recevoir « priorité ». Cela permettrait aux demandeurs de soutenir que la Couronne avait l'obligation d'« accommoder » le titre de la Nation Haida. Mais j'ai conclu qu'il n'existait aucune présomption de ce genre en droit.

Les demandeurs disent, dans les faits, que la Couronne a le fardeau de prouver la « justification » de l'atteinte à des droits dont la nature ou l'étendue n'a pas encore été établie. À mon avis, la question de savoir s'il y a eu atteinte à un droit ancestral ne peut pas être tranchée avant que la nature et l'étendue du droit ait été établie. J'estime que la lacune déterminante est le fait que les demandeurs veulent obtenir des résultats qui pourraient être atteints à un procès, et ce, seulement après que la Nation Haida aurait démontré l'existence de son titre autochtone et la violation de ce titre.

Je suis d'avis que la portée de l'obligation fiduciaire de la Couronne envers la Nation Haida ne peut être déterminée sans qu'il y ait un procès. La question de savoir si cette obligation exige que le titre autochtone reçoive priorité et, dans l'affirmative, celle de savoir si les mesures prises par la Couronne sont conformes au principe de la priorité sont des questions qui dépendent de la nature et de la portée du droit ancestral ou du titre autochtone en cause. Selon moi, les motifs rendus par le juge Lamer, juge en chef du Canada, dans l'arrêt *Delgamuukw*, aux

paragraphe 162 à 167, indiquent que ces questions doivent faire l'objet d'un procès.

10 Ce raisonnement s'applique également à l'affaire dont je suis saisi actuellement. Dans sa forme actuelle, la demande de contrôle judiciaire des demandeurs soulève la question de la preuve des droits ancestraux et celle de la preuve du titre autochtone. Il s'agit de questions qui ne peuvent être tranchées qu'au moyen d'un procès, de sorte que la demande de contrôle judiciaire présentée par les demandeurs doit être transformée en action. [Non souligné dans l'original.]

[18] Il y a quelques semaines à peine le juge Michael Manson s'est penché sur la question dans l'affaire *Prophet River First Nation v Canada*, 2015 FC 1030, 2015 CatswellNat 4485. Dans cette affaire, la Première Nation a demandé le contrôle judiciaire, et le ministre a soutenu qu'un procès était nécessaire. Le juge Manson a conclu qu'une demande ne ferait pas justice aux questions soulevées pour les motifs suivants :

[TRADUCTION]

[52] À mon avis, le dossier de la preuve préparé pour une action constitue le fondement approprié sur lequel une cour peut s'appuyer pour trancher la question de l'atteinte aux droits issus de traités des demanderesse. Tandis que dans l'arrêt *Beckman c Première nation Salmon/Carmacks*, précité, au paragraphe 47, la Cour suprême a clairement défini le processus de contrôle judiciaire comme étant souple et en mesure de trancher une panoplie de questions présentées dans ce contexte, on ne peut raisonnablement interpréter ce processus comme étant suffisamment souple pour trancher toutes les questions, dans tous les contextes et, comme en l'espèce, aucunement pour statuer sur l'atteinte aux droits issus du Traité n° 8.

[53] Lorsqu'une consultation est requise à l'extrémité totale du spectre et qu'une décision particulière sur l'atteinte à des droits issus de traités établis est en jeu, la Cour est mal outillée pour rendre une décision sur la base d'un dossier incomplet ou dans le cadre d'un processus informel de la preuve dont elle est saisie en matière de contrôle judiciaire. La question de l'atteinte à ces droits issus de traités importants et fondamentaux, qui exige un dossier de preuve complet qui respecte la norme d'admissibilité au procès,

doit être tranchée de manière raisonnable et équitable. Néanmoins, il ne fait pas de doute que l'examen de la question de l'atteinte à ces droits issus de traités, à défaut de mener à une décision définitive, doit faire partie d'un processus de consultation, comme il est discuté ci-après.

[19] Dans cette situation, il y a un recoupement important des questions juridiques qui sera déterminant sur l'issue des deux actions et de la présente demande. Les Premières Nations défenderesses entendent contester la validité de la loi au motif, entre autres, qu'elle viole leurs droits ancestraux ou issus des Traités n° 6 et n° 8 respectivement, lesquels sont protégés par la Constitution. Cet argument sera présenté dans le contexte limité de la présente demande et également dans le cadre des deux actions en suspens. Il entraînera également, par nécessité, l'élaboration d'un dossier de preuve important. Ce facteur favorise beaucoup plus une action par qu'une demande.

[20] Il y a également un risque d'aboutir à des conclusions incohérentes en particulier en raison des limites en matière de preuve qui sont inhérentes à une demande.

[21] En outre, je note que toutes les instances en sont aux premières étapes des procédures et qu'une suspension n'entraînera pas de dépens inutiles importants à aucune partie.

[22] Entre les deux actions dont la Cour est saisie, un choix doit être fait. La question de savoir si deux actions doivent être intentées devant deux cours différentes, et dans quelle mesure, n'est pas aussi claire. Cependant, il importe de souligner que ces actions portent sur des traités différents qui exigent l'élaboration de dossiers de preuve. Des deux actions en suspens, des

économies des ressources judiciaires pourraient toujours être réalisables dans l'éventualité d'une cogestion des instances.

[23] Dans la mesure où une pondération des intérêts devrait être faite, celle-ci ne favorisera pas le ministre dans de telles circonstances. Le ministre a été prévenu que la validité constitutionnelle de la Loi serait contestée si elle était adoptée. Onion Lake a engagé son action contre le ministre auprès de la Cour le 26 novembre 2014. Le lendemain, le ministre a retiré les fonds destinés à certains programmes d'Onion Lake qu'il jugeait non essentiels, apparemment sans consultation préalable. Le ministre a ensuite déposé la présente demande le 8 décembre 2014.

[24] Le procureur général reconnaît que les questions soulevées par les défenderesses sont sérieuses et, par conséquent, qu'elles méritent que la Cour se prononce sur elles. Ces questions ont été clairement présentées à la Cour par Onion Lake et plus tard par Sawridge dans son action en Alberta. La Cour suprême du Canada a conclu, à maintes reprises, que les désaccords soulevés dans ces procédures judiciaires devraient faire l'objet de consultation et, lorsque cela est possible, d'accommodation.

[25] Il va sans dire qu'une conduite hautement d'opposition, par la Couronne ou une première nation, est généralement à éviter au profit de la médiation et, lorsque cela est nécessaire, par les tribunaux. Il n'est pas dans l'intérêt public que l'une ou l'autre des parties aggrave un désaccord légitime qui a été présenté de manière appropriée devant une cour aux fins de règlement.

[26] Sous réserve de l'obligation de consultation, la mesure d'exécution prise par le ministre contre les défenderesses était de nature discrétionnaire mais, néanmoins, autorisée par la Loi, comme l'était la mesure qu'il a prise en retirant le financement aux défenderesses et leurs membres. Le ministre a également le pouvoir discrétionnaire, en vertu de la Loi, d'imposer des pénalités administratives continues contre les défenderesses et d'autres premières nations qui ne respectent pas la Loi, bien que ce droit que la Loi lui confère n'ait pas encore fait l'objet d'une décision judiciaire. Toutefois, cela ne veut pas dire que ce contexte n'est pas utile pour déterminer laquelle des actions doit être autorisée à aller de l'avant. Dans un tel contexte, l'intérêt public favorise les Premières nations défenderesses et leurs droits de poursuivre leurs actions en l'absence de la charge que constitue la demande concurrente du procureur général.

[27] Pour les motifs qui précèdent, la demande du procureur général sera suspendue jusqu'à nouvelle ordonnance de la Cour.

IV. Demande d'injonction présentée par la Première d'Onion Lake

[28] La Première d'Onion Lake veut obtenir une injonction mandatoire obligeant le ministre à rétablir les fonds qu'il lui a retirés en vertu de l'article 13 de la Loi et d'empêcher le ministre de prendre une mesure similaire dans l'avenir.

[29] Je souscris à l'argument de la Première d'Onion Lake selon lequel une injonction contre la Couronne peut être accordée dans les affaires comme celle-ci où d'importantes questions constitutionnelles sont soulevées. En même temps, la jurisprudence précise qu'il faut faire preuve de beaucoup de prudence lorsque le redressement provisoire demandé interfère avec une

loi validement adoptée. Dans la décision *Bellegarde v Canada*, 2002 FCT 1131, 2002

CarswellNat 3081, cet argument a été présenté par le juge Michel Beaudry au paragraphe 66 :

[TRADUCTION]

66. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une affaire fondée sur la *Charte*, la *Loi constitutionnelle* de 1982, à laquelle fait partie la *Charte*, est en jeu en l'espèce. Les demandeurs font valoir des droits qui, à leur avis, sont conformes à la Constitution du Canada, ainsi qu'aux traités qu'ils ont conclus. Avec cette considération à l'esprit, il est utile de référer aux propos des juges Sopinka et Cory dans leur jugement sur l'injonction interlocutoire demandée dans l'affaire *RJR-Macdonald*. Dans cette affaire, les compagnies de tabac ont sollicité la suspension de l'application de dispositions législatives à l'égard de l'emballage et de la publicité des produits du tabac jusqu'à ce que la Cour se prononce définitivement sur leur contestation de la loi. Aux pages 333 et 334 des motifs, les juges Sopinka et Cory exposent les forces opposées qui doivent être soigneusement examinées :

Le redressement demandé est important et ses effets sont d'une portée considérable. Il faut procéder à un processus de pondération soigneux. D'une part, les tribunaux doivent être prudents et attentifs quand on leur demande de prendre des décisions qui privent de son effet une loi adoptée par des représentants élus. D'autre part, la *Charte* impose aux tribunaux la responsabilité de sauvegarder les droits fondamentaux. Si les tribunaux exigeaient strictement que toutes les lois soient observées à la lettre jusqu'à ce qu'elles soient déclarées inopérantes pour motif d'inconstitutionnalité, ils se trouveraient dans certains cas à fermer les yeux sur les violations les plus flagrantes des droits garantis par la *Charte*. Une telle pratique contredirait l'esprit et l'objet de la *Charte* et pourrait encourager un gouvernement à prolonger indûment le règlement final des différends. [Non souligné dans l'original.]

Voir également l'arrêt *RJR MacDonald Inc*, précité, aux pages 346-347.

[30] Je suis également d'accord avec l'argument selon lequel le procureur général ne détient pas un monopole de l'intérêt public uniquement en raison de la force de l'application du respect de la loi. Cet argument a été admis dans l'arrêt *RJR MacDonald*, précité, aux pages 343-344 :

Dans *Metropolitan Stores*, le juge Beetz a formulé des directives générales quant aux méthodes à utiliser dans l'appréciation de la prépondérance des inconvénients. On peut y apporter quelques précisions. C'est le caractère « polycentrique » de la Charte qui exige un examen de l'intérêt public dans l'appréciation de la prépondérance des inconvénients : voir Jamie Cassels, « An Inconvenient Balance: The Injunction as a Charter Remedy », dans J. Berryman, ed., *Remedies: Issues and Perspectives*, 1991, 271, aux pp. 301-305. Toutefois, le gouvernement n'a pas le monopole de l'intérêt public. Comme le fait ressortir Cassels, à la 303 :

[TRADUCTION] Bien qu'il soit fort important de tenir compte de l'intérêt public dans l'appréciation de la prépondérance des inconvénients, l'intérêt public dans les cas relevant de la Charte n'est pas sans équivoque ou asymétrique comme le laisse entendre l'arrêt *Metropolitan Stores*. Le procureur général n'est pas le représentant exclusif d'un public « monolithique » dans les litiges sur la Charte, et le requérant ne présente pas toujours une revendication individualisée. La plupart du temps, le requérant peut également affirmer qu'il représente une vision de « l'intérêt public ». De même, il se peut que l'intérêt public ne milite pas toujours en faveur de l'application d'une loi existante.

À notre avis, il convient d'autoriser les deux parties à une procédure interlocutoire relevant de la Charte à invoquer des considérations d'intérêt public. Chaque partie a droit de faire connaître au tribunal le préjudice qu'elle pourrait subir avant la décision sur le fond. En outre, le requérant ou l'intimé peut faire pencher la balance des inconvénients en sa faveur en démontrant au tribunal que l'intérêt public commande l'octroi ou le refus du redressement demandé. « L'intérêt public » comprend à la fois les intérêts de l'ensemble de la société et les intérêts particuliers de groupes identifiables.

[31] Le critère relatif à une demande d'injonction interlocutoire exige que le proposant établisse a) une question sérieuse; b) un préjudice irréparable; et c) que la prépondérance des inconvénients penche en faveur de l'octroi du redressement.

[32] Comme il a déjà été mentionné, le procureur général admet qu'une question sérieuse a été soulevée. La question en litige qui demeure est celle de savoir si un préjudice irréparable a été établi. D'après le dossier de la preuve dont je dispose, je ne peux conclure qu'Onion Lake s'est acquittée de son fardeau à l'égard de cette question.

[33] Les parties ont accordé beaucoup d'attention au risque de préjudice que subiraient les intérêts financiers des Premières nations Sawridge et Onion Lake par la divulgation de leurs états financiers. Selon les Bandes, un préjudice irréparable sera causé si, pour rétablir le financement des programmes, elles sont tenues de divulguer du point de vue commercial des renseignements de nature délicate à leurs concurrents.

[34] Le procureur général soutient que la Loi exige seulement la divulgation des données financières fortement consolidées et qu'elle protège ainsi efficacement les renseignements qui pourraient être avantageux pour les concurrents commerciaux des Bandes. Même si leurs pratiques antérieures en matière de rapports étaient apparemment plus explicites, la Loi n'exige pas un tel degré d'établissement de rapports.

[35] La preuve d'experte présentée pour le compte des défenderesses afin de démontrer le préjudice économique véritable est, à mon avis, insuffisante. Vraisemblablement parce qu'il n'a

pas examiné les états financiers véritables de Sawridge, M. Glen Hamilton n'a pas été en mesure d'affirmer si la divulgation de ses données financières d'une manière consolidée serait susceptible de compromettre ses intérêts commerciaux. Les opinions qu'il a exprimées concernant Sawridge sont donc théoriques. De toute façon, la preuve qu'il a présentée ne touche pas les affaires financières d'Onion Lake et n'appuie aucunement sa demande d'injonction. En l'absence d'exemples précis de renseignements financiers susceptibles de causer un préjudice aux intérêts commerciaux d'Onion Lake et qui doivent selon la Loi être divulgués publiquement, cet argument n'est pas suffisamment étayé par la preuve.

[36] La seule preuve de préjudice irréparable contre Onion Lake provient de l'affidavit du chef Fox. Même si on ne sait pas très bien si Onion Lake a été privée d'un niveau de financement important en matière de programmes, les conséquences pratiques des mesures administratives prises par le ministre ne sont pas suffisamment expliquées pour permettre d'établir l'existence d'un préjudice irréparable. Je ne peux donc que faire des hypothèses quant à savoir si le manque de fonds pour les avantages sociaux touchant quelque 800 employés de la Bande (y compris les enseignants) peut être comblé par d'autres sources ou a autrement causé un préjudice personnel aux employés et à leurs familles. Si la mesure prise par le ministre nuit au recrutement des employés et à la durée de leurs fonctions, certains éléments de preuve sont nécessaires.

[37] Selon Onion Lake, le retrait d'une garantie d'emprunt ministérielle aurait touché 15 familles dans le besoin, mais aucune précision sur leurs situations personnelles n'a été donnée. Il n'est même pas clair si les habitations en question ont été construites et, si oui, pourquoi elles ne peuvent être occupées.

[38] Je reconnais que, dans certaines circonstances, l'omission de consulter de la Couronne avant d'agir peut être suffisant pour constituer un préjudice irréparable : voir *Nation Haida c Canada*, 2015 CF 290, au paragraphe 54, [2015] ACF No 281 et *Wahgoshig v Ontario*, [2012] OJ No 22, 108 OR (3d) 647, au paragraphe 53. Cependant, dans les deux affaires *Nation Haida* et *Wahgoshig*, il y avait une preuve de préjudice important à la ressource en question. La première affaire concernait un préjudice possible contre la petite pêche commerciale au hareng défini comme un « risque important de préjudice qui ne peut être compensé par des dommages-intérêts ». Dans l'autre affaire, l'atteinte découlait d'un [TRADUCTION] « effort concerté et délibéré de ne pas consulter » au sujet d'activités d'exploration minière sur des territoires traditionnels revendiqués.

[39] Dans l'affaire qui nous occupe, le ministre a agi unilatéralement – quoique sur avis – en vertu d'un pouvoir particulier que lui confère la Loi. On compte parmi les mesures qu'il a prises la retenue de sommes d'argent : lesquelles peuvent en soi être compensées par des dommages-intérêts. En l'absence d'une preuve claire et convaincante selon laquelle la retenue des fonds destinés aux programmes en question entraîne d'autres types de préjudices non indemnisables aux membres d'Onion Lake ou à ses employés, je ne suis pas convaincu que l'omission apparente de consulter est suffisante, à elle seule, pour établir l'existence d'un préjudice irréparable.

[40] Le refus d'accorder un redressement provisoire relativement à cet aspect de la requête d'Onion Lake repose uniquement sur la faiblesse de la preuve du préjudice irréparable qu'aurait causé la mesure administrative prise par le ministre. Rien dans les présents motifs ne devrait être

interprété par les parties comme étant déterminant ou privatif de manière définitive quant aux droits de l'une des défenderesses de demander un redressement provisoire au moyen d'un dossier de preuve plus solide. Le procureur général ne devrait pas non plus interpréter cette conclusion comme un appui à l'égard des mesures prises jusqu'à maintenant par le ministère. La Couronne a une obligation permanente de consultation, et le ministre est tenu d'examiner attentivement les effets préjudiciables que pourraient causer d'autres mesures administratives à l'égard des membres de ces Bandes. Il est particulièrement évident où la légalité de la Loi se situe devant la Cour. Il est utile de rappeler que les décisions sous-jacentes qui ont donné lieu à ce litige ont été prises par les chefs des Bandes et par le ministère. Cependant, les individus les plus touchés sont les membres des Bandes, et leurs intérêts méritent d'être examinés minutieusement. L'omission de la Couronne de consulter avant de retirer d'autres fonds aux défenderesses est donc susceptible de faire l'objet d'un examen au vu de la preuve établissant l'existence d'un préjudice non indemnisable aux membres des Bandes dans l'avenir.

V. Redressement

[41] Compte tenu de ce qui précède, la présente demande est suspendue jusqu'à ce que la Cour rende une nouvelle ordonnance. La requête d'Onion Lake en vue d'obtenir une injonction en lien avec la retenue de fonds destinés à des programmes par le ministre est rejetée, mais sous réserve du droit des défenderesses de présenter une nouvelle requête fondée sur un dossier de preuve différent.

[42] Dans la mesure où la requête de Sawridge a été en grande partie accueillie, je lui accorde des dépens de 4 500 \$ ainsi que le remboursement de ses débours raisonnables, y compris les frais de déplacement pour au moins deux avocats.

[43] Compte tenu du gain de cause partiel d'Onion Lake, je lui accorde des dépens de 2 500 \$ ainsi que le remboursement de ses débours raisonnables, y compris les frais de déplacement pour au moins deux avocats.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que les présentes requêtes soient accueillies en partie et la présente demande soit suspendue jusqu'à nouvelle ordonnance de la Cour.

LA COUR ORDONNE EN OUTRE que Sawridge ait droit à ses dépens pour un montant de 4 500 \$ et au remboursement de ses débours raisonnables, y compris les frais de déplacement pour au moins deux avocats.

LA COUR ORDONNE EN OUTRE qu'Onion Lake ait droit à ses dépens pour un montant de 2 500 \$ et au remboursement de ses débours, y compris les frais de déplacement pour au moins deux avocats.

« Robert L. Barnes »

Juge

Traduction certifiée conforme
Caroline Tardif, LL.B., B.A. Trad.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-2492-14

INTITULÉ : LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA,
(MINISTRE DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET
DÉVELOPPEMENT DU NORD) c PREMIÈRE NATION
DE COLD LAKE, PREMIÈRE NATION DE
SAWRIDGE, PREMIÈRE NATION DES CHIPEWYANS
D'ATHABASCA, NATION CRIE D'ONION LAKE,
PREMIÈRE NATION DE THUNDERCHILD, BANDE
INDIENNE D'OCHAPOWACE

LIEU DE L'AUDIENCE : SASKATOON (SASKATCHEWAN)

DATE DE L'AUDIENCE : LES 19 ET 20 AOÛT 2015

ORDONNANCE ET MOTIFS : LE JUGE BARNES

**DATE DE
L'ORDONNANCE ET DES
MOTIFS :** LE 23 OCTOBRE 2015

COMPARUTIONS :

Michael Roberts et Daniel Kuhlen	POUR LE DEMANDEUR
Edward Molstad et Gabriel Joshee-Arnal	POUR LA DÉFENDERESSE Première nation de Sawridge
Cathy Guirguis	POUR LA DÉFENDERESSE Première nation des Chipewyans d'Athabasca
Robert Hladun et Michael Marchen	POUR LA DÉFENDERESSE Première nation des Chipewyans d'Athabasca
Collin Hirschfeld et Kelsey O'Brien	POUR LA DÉFENDERESSE Première nation de Thunderchild
Michael Bailey et Ryan Lake	POUR LA DÉFENDERESSE Bande indienne d'Ochapowace

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada

POUR LE DEMANDEUR

Parlee McLaws LLP
Edmonton (AB)

POUR LA DÉFENDERESSE
Première nation de Sawridge

Olthuis Kleer Townshend LLP
Toronto (ON)

POUR LA DÉFENDERESSE
Première nation des Chipewyans d'Athabasca

Hladun & Company
Edmonton, AB

POUR LA DÉFENDERESSE
Première nation des Chipewyans d'Athabasca

McKercher LLP
Saskatoon (SK)

POUR LA DÉFENDERESSE
Première nation de Thunderchild

Maurice Law
Calgary (AB)

POUR LA DÉFENDERESSE
Bande indienne d'Ochapowace