

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20160309**

**Dossier : T-799-15**

**Référence : 2016 CF 296**

**Ottawa (Ontario), le 9 mars 2016**

**En présence de madame la protonotaire Mireille Tabib**

**ENTRE :**

**DOMINIQUE CÔTÉ**

**demanderesse**

**et**

**SA MAJESTÉ LA REINE ET PROCUREUR  
GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeurs**

**ORDONNANCE ET MOTIFS**

[1] Dans une déclaration extrêmement complexe, la demanderesse, qui se décrit comme « indienne non inscrite et Chef de la Nation algonquine abénakise Antaya et de la Communauté autochtone Antaya », réclame, pour elle et les membres du groupe qu'elle représente, de nombreuses déclarations relatives à la reconnaissance de leur statut, de leurs droits ancestraux et droits issus de traités, ainsi que divers paiements à titre de redevances, subventions, salaires, frais judiciaires, et de dommages-intérêts compensatoires, punitifs et exemplaires.

[2] Les défendeurs, par requête, demandent la radiation de la Déclaration, au motif principal de l'absence de juridiction de la Cour et subsidiairement de l'absence de fondement factuel suffisant pour soutenir les conclusions recherchées et du caractère théorique des déclarations demandées.

[3] Le procureur des défendeurs a reconnu d'emblée à l'audience le travail monumental qu'a requis la préparation de la demande. Il a de plus tenu à préciser que la question qui se soulève en l'instance n'est pas à savoir si la demanderesse ou le groupe qu'elle représente ont des droits valables à faire valoir, mais bien si la Cour fédérale a compétence pour entendre et disposer des remèdes demandés, et si, advenant même sa compétence sur une partie de ceux-ci, leur fondement factuel est suffisamment étayé dans la déclaration pour permettre d'en débattre.

[4] Bien que le dossier de requête écrit des défendeurs soulève aussi comme motif de radiation l'absence de qualité pour agir de la demanderesse, il n'a pas insisté sur ce moyen à l'audience.

[5] La déclaration comporte 22 pages et plus de 63 paragraphes numérotés. La liste des réparations recherchées s'étend à près de cinq pages.

[6] Il est utile, pour faciliter la compréhension des présents motifs, de classifier les demandes selon les catégories suivantes :

- A. Déclarations et remèdes liés à la reconnaissance de l'identité et du statut de la demanderesse et des membres de son groupe comme autochtones au sens des lois

constitutionnelles et comme Abénakis et/ou indiens inscrits en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

- B. Déclarations et remèdes liés à la reconnaissance et au statut de la Première Nation Abénakise Antaya comme un peuple ou première nation autochtone, au sens des lois constitutionnelles et comme bande inscrite, reconnue et financée selon la *Lois sur les Indiens*.
- C. Déclarations à l'effet que la Nation Antaya, ainsi que ses membres et la demanderesse, bénéficient de certains droits ancestraux et de droits issus de traités, y compris des déclarations et remèdes quant aux territoires et aux droits spécifiques visés.
- D. Déclaration et condamnation au paiement de diverses sommes à titre de dommages-intérêts, dommages punitifs et exemplaires pour divers préjudices causés par l'inaction du gouvernement et la violation des droits ancestraux et issus de traités.
- E. Déclarations accessoires et condamnations au paiement de diverses sommes à titre de financement, salaires, honoraires et frais de représentation, et provision pour frais liés au litige.

## I. Jurisdiction

[7] Contrairement aux cours supérieures des provinces, comme la Cour supérieure du Québec, qui jouissent d'une juridiction originale, générale et inhérente, la Cour fédérale est une cour de juridiction statutaire, créée par le Parlement en vertu de l'article 101 de la *Loi*

*constitutionnelle* 1867. Alors que les cours supérieures des provinces sont présumées avoir compétence sur leur territoire à moins qu'une loi ne leur ait expressément retiré compétence, la Cour fédérale ne jouit d'aucune juridiction ou compétence à moins que celle-ci ne lui ait été expressément conférée par une loi fédérale. (*Ordon Estate c Grail*, [1998] 3 SCR 437 à la page 474; *Roberts c Canada*, [1989] 1 SCR 322 à la page 331). Ce n'est donc pas parce que la demande est dirigée contre sa Majesté la Reine du chef du Canada et porte sur la compétence du gouvernement fédéral en matière autochtone que la Cour fédérale a juridiction.

[8] De plus, même si la Cour fédérale pourrait avoir juridiction sur une partie d'un litige porté devant elle, une jurisprudence bien établie veut que la Cour se refuse à exercer cette juridiction lorsque la loi prévoit une procédure administrative adéquate qui n'a pas été exercée, ou lorsqu'un autre tribunal compétent peut plus adéquatement déterminer de l'essence même du litige.

A. *Remèdes liés au statut d'autochtone ou d'indien*

[9] La déclaration cherche de multiples remèdes relatifs aux droits individuels de la demanderesse et des membres de son groupe d'être reconnus à titre d'autochtones au sens des lois constitutionnelles et d'être inscrits au registre des indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens* LRC (1985), ch. I-5. Les réparations demandées incluent des déclarations très générales quant à « l'origine Abénakise » de la demanderesse et des autres membres du groupe, et leur identité comme Abénakis au sens des lois constitutionnelles, mais aussi des réparations plus particulières quant aux droits prévus à la *Loi sur les Indiens*, entre autres : le droit d'être inscrit au registre des indiens, de se voir émettre une carte de statut et de bénéficier des autres droits conférés par cette loi.

[10] La demanderesse, à l'audience, a reconnu qu'aucun droit spécifique ne résulte de la reconnaissance de l'identité « autochtone » d'une personne, mais que sa demande de déclaration en ce sens fait plutôt partie intégrante d'une démarche menant à la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traité de la Nation Antaya, et des droits de la bande d'être reconnue et inscrite en vertu de la *Loi sur les Indiens*. En effet, les droits ancestraux et de traités garantis dans la *Loi constitutionnelle de 1982* sont ceux appartenant aux « peuples autochtones », et la *Loi sur les Indiens* confère des droits aux « bandes » indiennes. Cependant, tant que le groupe de la demanderesse n'est pas reconnu comme peuple autochtone ou bande indienne, ni le groupe ni ses membres ne peuvent faire reconnaître ces droits. À leur tour, les notions de « peuple autochtone » ou de « bande » présupposent l'existence et le regroupement d'individus reconnus ou reconnaissables comme « autochtones », d'où l'utilité des déclarations demandées quant à l'identité « autochtone » de la demanderesse et des personnes qu'elle représente.

[11] Il est clair de ce qui précède que les déclarations générales que la demanderesse recherche à l'égard de son identité « autochtone » et de celles des membres de son groupe n'ont d'objet que dans le cadre de sa demande de reconnaissance du groupe à titre de bande en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou de sa demande de reconnaissance de droits ancestraux ou de traités. Dans la mesure où la Cour fédérale avait compétence pour entendre ses demandes, il ne serait pas problématique que l'action inclue des demandes de déclarations plus générales et non porteuses de droits spécifiques, et il n'y aurait pas lieu de les radier. Cependant, comme la Cour n'a pas compétence pour entendre de ces demandes, tel que discuté plus loin, les demandes de déclarations générales de statut autochtone sont purement académiques. La saine administration de la justice exige que soient radiées des demandes qui ne présentent qu'un intérêt académique ou théorique, et qui ne peuvent résoudre concrètement une difficulté réelle.

[12] En ce qui est des remèdes visant particulièrement les droits individuels conférés par la *Loi sur les Indiens*, ceux-ci découlent tous du droit revendiqué d'être inscrit au Registre des indiens. Or, tel que le fait valoir le défendeur dans leurs représentations écrites, la *Loi sur les Indiens* confère au Registraire des affaires indiennes la compétence pour ajouter le nom d'une personne au registre. La déclaration indique que la demanderesse a fait une telle demande à plusieurs reprises, mais toujours sans succès. La *Loi sur les Indiens* prévoit une procédure particulière pour contester les décisions du Registraire relative à l'inclusion au registre. Cette procédure requiert d'abord une « protestation » adressée au Registraire, et ultimement, un appel porté devant la Cour supérieure du Québec (articles 5(3), 14.2 et 14.3 de la *Loi sur les Indiens*). La déclaration n'indique pas très clairement si la demanderesse s'est déjà prévalu de ce mécanisme de contestation. Quoiqu'il en soit, et tel que notre Cour l'a déjà déterminé dans la décision *Callihoo c. Canada* 2004 CF 1312, aux paras 11 à 17, confirmée à 2008 CAF 368, l'existence même de ce mécanisme exclut la compétence de la Cour fédérale. Il est manifeste, dans les circonstances, que la Cour fédérale n'a pas compétence à l'égard des demandes de réparation relatives au droit allégué d'être inscrit au registre des indiens. Ne pouvant se prononcer sur le droit de la demanderesse ou d'autres membres de son groupe d'être inscrits au registre, les réparations visant à faire reconnaître ou déclarer tout autre droit découlant de cette inscription sont vouées à l'échec et doivent aussi être radiées.

B. *Remèdes liés au statut de la nation ou de la bande*

[13] De même qu'elle le fait pour le statut individuel de la demanderesse, la déclaration recherche aussi, à l'égard du groupe qu'elle représente, des déclarations très générales quant à son statut de peuple autochtone ou de première nation selon les lois constitutionnelles, et des déclarations de droits plus particuliers conférés aux bandes indiennes par la *Loi sur les Indiens*.

[14] Le raisonnement appliqué plus haut à l'égard des remèdes relatifs au statut individuel est également applicable aux remèdes relatifs au statut du groupe : les déclarations générales n'ont d'objet que dans la mesure où elles s'inscrivent dans une démarche menant à la reconnaissance ultime des droits ancestraux et issus de traités de la bande, ou de la reconnaissance de la bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Vu la conclusion discutée plus loin, à l'effet que la Cour n'a pas juridiction sur ces questions ultimes, les déclarations générales recherchées n'ont qu'un intérêt académique et seront radiées.

[15] Pour ce qui est de la reconnaissance de la bande aux fins de la *Loi sur les Indiens*, cette loi confère au ministre des Affaires indiennes le pouvoir de constituer de nouvelles bandes lorsque demande lui en est faite (article 17(1)). Les défendeurs soumettent que ce pouvoir relève entièrement de la prérogative du ministre et n'est pas justiciable, que ce soit devant la Cour fédérale ou une autre cour. La Cour ne considère pas que la question soit aussi claire et manifeste que ne le soumet la défenderesse. La Cour n'écarte pas la possibilité qu'elle puisse avoir juridiction selon l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* en révision judiciaire d'un refus du ministre de constituer une nouvelle bande, si demande lui en avait été faite. Cependant, en l'absence d'une décision préalable du ministre, il est manifeste que la Cour ne peut, dans le cadre d'une action, se substituer au ministre et déclarer le droit d'une nouvelle bande d'être constituée. Ce pouvoir, de reconnaître une nouvelle bande, est attribué au ministre, et non à la Cour fédérale, et la Cour ne peut s'arroger une compétence qui ne lui a pas été spécifiquement attribuée.

[16] La déclaration recherche aussi une série de condamnations au paiement de sommes dont la bande pourrait ou aurait pu bénéficier si elle avait le statut de bande reconnue : subventions, financement de conseil de bande, salaires et frais d'administrateurs, etc. Ces demandes

présupposent la reconnaissance de la bande aux termes de la *Loi sur les Indiens*, reconnaissance qui n'est pas du ressort de la Cour fédérale. Ces demandes sont donc vouées à l'échec. De plus, si les montants demandés sont souvent d'une grande précision, la déclaration est dénuée de toute allégation de fait qu'il pourrait être nécessaire de mettre en preuve afin d'établir le droit à ces montants, en supposant même que la bande soit reconnue à titre de bande indienne selon la loi. Pour ne citer qu'un exemple, la déclaration réclame le remboursement des salaires du conseil de bande depuis sa première demande d'inscription, mais ne contient aucune allégation permettant d'établir qu'un conseil de bande ait été constitué et ait exercé des fonctions pour lesquelles des salaires auraient pu ou auraient dû être versés. Les déclarations qui ne comportent pas d'allégations de fait suffisantes pour justifier les remèdes demandés sont vouées à l'échec et doivent être radiées.

C. *Remèdes relatifs aux droits ancestraux et issus de traités*

[17] L'essence même du recours de la demanderesse est la recherche de la reconnaissance des droits collectifs de la Nation Antaya à des droits et titres ancestraux sur un territoire particulier, soit le Mechatigan ou Sartigan, situé dans la région Chaudière-Appalaches au Québec, et à des droits issus de traités, dont le Traité Swegatchy d'août 1760. Or, si un tel recours a effectivement en partie pour objet une demande de réparation contre la couronne fédérale et que la juridiction de la Cour fédérale puisse donc paraître engagée aux termes de l'article 17 de la *Loi sur les Cours fédérales*, ce recours ne peut être déterminé sans affecter directement les droits de propriété, les ressources, les intérêts et la compétence de la province de Québec sur son territoire. La jurisprudence de la Cour fédérale est constante et claire à cet effet : la Cour fédérale n'a aucune compétence pour rendre quelque ordonnance que ce soit contre une province, même dans une affaire qui tomberait autrement dans un sujet de juridiction fédérale exclusive (*Canada c*

*Toney* 2012 FCA 167). La Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale ont expressément reconnu, dans plusieurs recours dans lesquels des bandes indiennes demandaient la reconnaissance de droits ancestraux ou territoriaux, qu'elles n'avaient pas compétence pour déclarer de tels droits : *Bande indienne de Conne River c. Canada (CAF)* [1983] ACF no 531, 49 NR 198, confirmée à [1986] 2 RCS 145, *Vollant c Canada* 2009 CAF 185 et *Innus de mak Manu-Utenam* 2015 CF 687. Dans les deux dernières de ces causes, la cour, ayant reconnu son défaut de juridiction et le fait que les demandes pouvaient être radiées pour ce motif, s'est qu'interrogée à savoir s'il était préférable de radier les demandes sans possibilité d'amendement ou de les suspendre de façon à leur permettre d'être plaidées devant le tribunal provincial ayant compétence. Dans les circonstances de la présente affaire, où il n'existe pas d'autre demande présentement pendante devant la Cour supérieure du Québec et où la déclaration est alourdie de nombreuses autres demandes qui sont vouées à l'échec, il n'est pas dans l'intérêt de la justice de suspendre l'action. Il faut aussi noter que la radiation de la demande ne détermine pas du bien-fondé des droits dont se réclame la demanderesse ou la bande, et n'aura donc pas pour effet de les éteindre ou d'y préjudicier dans l'éventualité où la demande était portée devant le tribunal approprié.

D. *Domages et intérêts compensatoires, punitifs et exemplaires*

[18] La déclaration demande que les défendeurs soient condamnés au paiement de dommages-intérêts pour des préjudices qui auraient été subis par la demanderesse elle-même, sa famille, les membres de sa Nation, et les membres du Conseil de Bande de la Nation. Ces montants représenteraient des redevances que la bande aurait reçues à titre de Première Nation, et des compensations pour des préjudices financiers, moraux et psychologiques et des inconvénients. La cause de ces préjudices est sommairement identifiée comme la non-inaction du gouvernement envers la demanderesse, les dommages subis en raison des activités antérieures d'exploitation

forestière et minière sur le territoire de la Nation, la violation de droits ancestraux et issus de traités, la violation des droits reconnus par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et la *Charte canadienne des droits et libertés*, entre autres, la violation du droit identitaire et la privation de la culture, des traditions, et de l'origine de la demanderesse, ainsi que le manquement à l'obligation fiduciaire du gouvernement envers les peuples autochtones. La déclaration demande aussi la condamnation à des dommages-intérêts exemplaires et punitifs.

[19] La déclaration, si extensive et complexe qu'elle le soit à l'égard du fondement légal et historique de la revendication de la demanderesse et de sa Nation de leur statut d'autochtone et de bande, est néanmoins dépourvue de faits matériels et substantiels au soutien des condamnations monétaires recherchées. Prenant même pour acquis que les droits de la demanderesse ou de sa Nation aux statuts légaux ou aux droits ancestraux ou de traités puissent éventuellement être reconnus, il n'en résulterait pas nécessairement un droit à compensation financière. La responsabilité civile de l'État dépend de l'existence d'une faute (*Loi sur la responsabilité civile de l'État et du contentieux administratif* L.R.C. 1985, c. C-50), d'une obligation contractuelle, ou d'une disposition législative autre. Aucun fait n'est allégué avec suffisamment de spécificité pour démontrer l'existence d'une faute donnant ouverture à la responsabilité civile des défendeurs ou d'autres faits donnant ouverture à un droit à la compensation. Aucun fait n'est allégué pour justifier le montant des dommages réclamés. Cela n'est pas pour dire que les circonstances générales dont fait état la déclaration ne peuvent donner ouverture à compensation. Cependant, la capacité d'un défendeur de se défendre contre une réclamation et de la Cour d'en entendre d'en disposer de façon juste et efficace dépendent de la présentation ordonnée et complète des faits spécifiques donnant ouverture aux réparations recherchées. Comme le font valoir les défendeurs dans leurs représentations écrites, la

complexité des questions soulevées par la demanderesse ne saurait la dispenser de son obligation d'alléguer tous les faits matériels au soutien des redressements soulevés.

[20] Une demande qui n'allègue pas les faits nécessaires à établir le droit recherché doit être radiée, mais la Cour peut prévoir la radiation avec possibilité d'amender pour pallier aux lacunes. Le remède approprié dans les circonstances n'est pas la radiation avec permission d'amender. En effet, malgré le manque de particularités factuelles suffisantes, il est clair que les réparations pécuniaires réclamées dans la demande sont intimement liées aux reconnaissances de statut, droits ancestraux et droits issus de traités par ailleurs recherchées, et découlent même de leur existence présumée. Tel que mentionné, la Cour n'a pas juridiction quant à l'établissement des droits dont semblent principalement découler les demandes de réparation monétaires. Si, sous le couvert des demandes extrêmement larges de la déclaration, il y avait quelque'autres réclamations monétaires sur lesquelles la Cour pourrait avoir juridiction, il faudrait, pour les extraire de la masse des allégations qui doivent être radiées, remanier la déclaration de façon si considérable qu'elle serait méconnaissable. Il ne resterait de la déclaration originale plus rien qui ne puisse justifier la continuation de la présente instance. Encore une fois, la radiation n'emporte pas la détermination des droits substantifs. Si tant est que la déclaration incluait des demandes de réparation qui peuvent raisonnablement être instruites indépendamment des revendications de droits ancestraux, il est loisible pour la demanderesse de les faire valoir dans une autre action, d'une portée plus restreinte.

#### E. *Réparations accessoires*

[21] La déclaration énumère une série de remèdes que l'on peut considérer comme accessoires à la demande elle-même, entre autres : des demandes de reconnaître le mandat de la

demanderesse pour représenter la bande, des demandes de financement pour maintenir et présenter la présente action, le remboursement des honoraires et dépens engagés pour le présente action, les frais judiciaires et extra-judiciaires, l'exemption des dépens, etc. Vu la radiation de la déclaration, ces demandes accessoires deviennent sans objet et seront aussi radiées.

**ORDONNANCE**

**LA COUR ORDONNE que :**

1. La déclaration datée du 15 mai 2015 est radiée.
2. Le tout, sans frais.

« Mireille Tabib »

---

Protonotaire

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-799-15

**INTITULÉ :** DOMINIQUE CÔTÉ c SA MAJESTÉ LA REINE ET  
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** QUÉBEC (QUÉBEC)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 14 JANVIER 2016

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE  
ET ORDONNANCE :** LA PROTONOTAIRE TABIB

**DATE DES MOTIFS :** LE 9 MARS 2016

**COMPARUTIONS :**

Mme Dominique Côté

POUR LA DEMANDERESSE  
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Me Éric R. Gingras

POUR LES DÉFENDEURS

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

William F. Pentney, C.R.  
Sous-procureur général du Canada  
Ottawa (Ontario)

POUR LES DÉFENDEURS