

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20230516**

**Dossier : T-95-22**

**Référence : 2023 CF 690**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**Ottawa (Ontario), le 16 mai 2023**

**En présence de madame la juge McDonald**

**ENTRE :**

**RICHARD SHANKS**

**demandeur**

**et**

**LA PREMIÈRE NATION DE SALT RIVER  
n° 195**

**défenderesse**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

[1] M. Richard Shanks est membre de la Première Nation de Salt River n° 195 [la PNSR]. Dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire, M. Shanks conteste la résolution du conseil de bande [la Résolution] de la PNSR du 26 octobre 2021 ayant eu pour effet de lui retirer, ainsi qu'à d'autres membres de la PNSR, le droit de recevoir des versements au titre de la

distribution *per capita* [DPC] provenant des fonds détenus par la PNSR au titre d'une entente sur le règlement de la revendication issue d'un traité.

[2] M. Shanks soutient que la Résolution en raison de laquelle les membres de la PNSR ajoutés à la liste des membres de la bande après 2002 se voient privés des versements au titre de la DPC est déraisonnable et perpétue des pratiques discriminatoires du passé.

[3] La PNSR soutient qu'en adoptant la Résolution, elle n'agissait pas à titre d'office fédéral aux fins de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7 et que, par conséquent, la Cour n'a pas compétence pour statuer sur la présente affaire. Subsidiairement, la PNSR soutient que la Résolution découle de l'exercice de l'autonomie gouvernementale de la PNSR et qu'il y a donc lieu de faire preuve de retenue à son égard.

[4] Pour les motifs exposés ci-dessous, je juge que la Cour a compétence pour statuer sur la présente affaire et j'en suis arrivée à la conclusion que la Résolution est déraisonnable.

#### I. Le contexte

[5] La mère de M. Shanks a épousé un homme non-autochtone et elle a donc perdu son statut d'Indienne. En 1985, le législateur a adopté la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens*, LC 1985, c 27, connue sous le nom de projet de loi C-31 avant son adoption, dans le but d'éliminer ce qui constituait de la discrimination à l'égard des femmes autochtones dans la *Loi sur les Indiens*, LRC 1985, c I-5 avant la mise en application de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* de la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de*

*1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c 11. L'adoption du projet de loi C-31 a eu pour effet de rétablir le statut d'Indienne des femmes qui l'avaient perdu en application de l'alinéa 12(1)b) de la *Loi sur les Indiens* en raison de leur union avec un « non-Indien ».

[6] Après l'adoption du projet de loi C-31, la mère de M. Shanks a vu son statut d'Indienne rétabli en 1989 et est devenue membre de la PNSR. Cependant, la mère de M. Shanks n'a pas pu transmettre le statut d'Indien à son fils, puisque ce dernier était issu d'une union entre une femme autochtone et un non-Indien.

[7] Par conséquent, M. Shanks est demeuré inadmissible au statut d'Indien jusqu'en 2010, soit l'année de l'adoption de la *Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens*, LC 2010, c 18 [le projet de loi C-3] en réponse à la décision *McIvor c Canada (Registrar of Indian and Northern Affairs)*, 2009 BCCA 153. Le projet de loi C-3 a modifié la *Loi sur les Indiens* afin de permettre aux petits-enfants admissibles de femmes autochtones ayant perdu leur statut d'Indienne après leur union avec un « non-Indien » d'être inscrits en tant qu'Indiens.

[8] M. Shanks a obtenu le statut d'Indien le 24 février 2012 et il a été inscrit comme membre de la PNSR.

A. *L'Entente sur le règlement de la revendication issue d'un traité et la fiducie de la PNSR*

[9] La PNSR est signataire du Traité n° 8, par lequel le gouvernement du Canada [le Canada] s'est vu dans l'obligation d'allouer des terres de réserve aux Premières Nations, y compris la

PNSR. Le Canada n'a pas fourni les terres de réserve ou les avantages agricoles auxquels les prédécesseurs de la PNSR avaient droit depuis plus de 100 ans.

[10] Dans les années 1990, le Canada et la PNSR ont commencé à mener des négociations ayant trait à la revendication de droits fonciers issus de traités (ci-après parfois désignés par l'abréviation « DFIT »).

[11] Le 13 novembre 2001, le Canada et la PNSR ont signé l'Entente sur le règlement de la revendication issue d'un traité de la Première Nation de Salt River (l'Entente). L'indemnisation prévue dans l'Entente était fondée sur la population de la PNSR en date de juin 2002, soit sur une population de 757 membres. La PNSR désigne ces personnes comme étant les

[TRADUCTION] « bénéficiaires initiaux ».

[12] Selon l'Entente, les fonds d'indemnisation versés à la PNSR sont des [TRADUCTION] « biens personnels » et ne relèvent pas de la *Loi sur les Indiens*. Le montant de l'indemnisation a été placé dans un fonds fiduciaire [le fonds]. L'Accord sur le règlement en fiducie [l'Accord de fiducie] régit le fonds.

[13] En 2010, les membres de la PNSR ont approuvé le rattachement de la Loi relative au compte de revenus provenant du règlement de la PNSR [la Loi relative au compte de revenus] au code électoral consolidé de la PNSR. La Loi relative au compte de revenus indique que [TRADUCTION] « lors de chaque exercice financier, les membres du Conseil peuvent autoriser le versement de fonds au titre de la distribution *per capita* à tous les membres de la Première

Nation en fonction du montant de revenus annuels versé dans le compte de revenus provenant du règlement au cours de l'année civile en question ».

B. *L'appartenance à la PNSR et les versements au titre de la DPC*

[14] Depuis juin 2002, M. Shanks et d'autres personnes ont été ajoutés à la liste des membres de la bande de la PNSR par le Canada. Compte tenu du fait que la PNSR n'a pas de code d'appartenance, c'est Services aux Autochtones Canada [SAC] qui gère la liste des membres de la bande de la PNSR.

[15] La PNSR a tenu deux référendums relativement au code d'appartenance, soit en septembre 2014 et en décembre 2015, dans un effort visant le contrôle de sa propre liste des membres de la bande. Cependant, comme moins de 50 % des membres de la PNSR ont participé aux référendums, SAC ne reconnaît pas le code d'appartenance.

[16] À la suite d'une assemblée extraordinaire des membres de la PNSR tenue le 7 novembre 2016, une résolution du conseil de bande a été adoptée, laquelle comprend notamment le passage suivant :

[TRADUCTION]

**ATTENDU QUE** lors d'une assemblée extraordinaire des membres de la PNSR tenue le 7 novembre 2016 à Fort Smith, la majorité des membres présents a ordonné au Conseil de la PNSR de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger et préserver les terres et le fonds fiduciaire (à savoir les DFIT) établis en fonction des 757 bénéficiaires initiaux et d'arrêter la dilution des avantages issus des DFIT, y compris l'arrêt des versements futurs au titre de la DPC à toute personne figurant sur notre liste de membres qui n'est ni un bénéficiaire initial ni un descendant d'un bénéficiaire initial [...].

[17] Cette résolution du conseil de bande est désignée par la PNSR sous le nom de [TRADUCTION] « Politique de prévention de la dilution ».

[18] M. Shanks a reçu des versements au titre de la DPC de 2012, soit l'année à laquelle il a été reconnu pour la première fois comme membre de la PNSR, jusqu'à l'adoption de la Politique de prévention de la dilution.

[19] Le 30 octobre 2017, M. Shanks a reçu une lettre de la PNSR qui lui indiquait qu'il n'était plus admissible aux versements au titre de la DPC, car selon le chef et le Conseil de la PNSR, le terme « membre » désignait uniquement les personnes qui figuraient sur la liste des membres de la bande de la PNSR à la date de la conclusion de l'Entente, ou les descendants de ces personnes. Dans la lettre, il était question de la Politique de prévention de la dilution adoptée lors de l'assemblée extraordinaire de 2016, selon laquelle les avantages issus de la fiducie sont réservés aux 757 « bénéficiaires initiaux » et à leurs descendants. La lettre indiquait que le chef et le Conseil continueraient à se battre pour obtenir du Canada des terres supplémentaires ou l'octroi de fonds de règlement pour inclure dans l'Entente les membres qui étaient désormais exclus.

## II. La Résolution faisant l'objet du contrôle

[20] La Résolution du 26 octobre 2021 énonce les éléments suivants :

[TRADUCTION]

**ATTENDU QUE** la Première Nation de Salt River n° 195 (ci-après la PNSR) a la compétence et le droit ancestral inhérents de régir les relations entre ses membres et entre la PNSR et d'autres gouvernements et organismes;

**ATTENDU QUE** les droits ancestraux et ceux issus de traités de la PNSR relatifs à l'autonomie gouvernementale ont été reconnus

et confirmés dans le Traité n° 8 conclu entre Sa Majesté la Reine et la PNSR et entérinés par la *Loi constitutionnelle* de 1982;

**ATTENDU QUE** le Conseil de la PNSR (le Conseil) est légalement et traditionnellement autorisé à prendre des décisions au nom de la PNSR et de ses membres en vue de favoriser le bien-être, l'intérêt supérieur et la bonne gouvernance de la PNSR et de ses membres;

**ATTENDU QUE** conformément à l'article 13.1 de l'Accord sur les droits fonciers issus de traités de la Première Nation de Salt River, les fonds de la réserve ne constituent pas de l'« argent des Indiens » au sens de la *Loi sur les Indiens* du Canada et ne sont pas régis par les dispositions de cette Loi;

**ATTENDU QUE** 827 membres figuraient sur la liste des membres de la PNSR en date du 22 juin 2002 (les membres initiaux), lorsque la PNSR a signé l'Accord sur les droits fonciers issus de traités, que la Fiducie issue du règlement a été établie et que le premier versement au titre de la DPC a été effectué;

**ATTENDU QUE** l'indemnisation que le Canada a accepté de verser à la PNSR pour établir la Fiducie issue du règlement a été calculée en fonction des membres initiaux par le Canada, nonobstant le fait que la PNSR ait demandé au Canada de verser une indemnisation supplémentaire dans la Fiducie issue du règlement pour tenir compte d'autres personnes qui ne sont pas des descendants de membres initiaux nés après le 22 juin 2002 et qui pourraient, à l'avenir, être ajoutées à notre liste de membres par le Canada;

**ATTENDU QUE** le 7 novembre 2016, les membres ont ordonné au Conseil de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger et préserver les terres de réserve et la Fiducie issue du règlement qui avaient été établies en fonction des membres initiaux (à savoir les DFIT) et pour mettre fin à la dilution des avantages découlant des DFIT, y compris les prochains versements de fonds au titre de la DPC à tout membre de la PNSR figurant sur notre liste de membres qui est soit un membre initial, soit le descendant d'un membre initial né après le 22 juin 2002;

**ATTENDU QUE** la PNSR recevra les revenus nets gagnés en 2020 découlant des placements de la Fiducie issue du règlement, conformément aux dispositions de la Loi relative au compte de revenus provenant du règlement de la PNSR;

**IL EST DONC RÉSOLU QUE :**

L'administration de la PNSR est autorisée à verser à chaque membre initial et à chaque descendant d'un membre initial né après le 22 juin 2002, dont le nom figure sur la liste des membres de la PNSR provenant d'Affaires autochtones et du Nord Canada au 1<sup>er</sup> octobre 2021, une somme au titre de la distribution *per capita* (DPC) de 800 \$ (huit cents dollars) provenant des revenus nets que la PNSR a perçus de la Fiducie issue du règlement et qui avaient été gagnés en 2020.

### III. Les questions en litige

[21] Dans la présente demande, les questions en litige sont les suivantes :

- A. La Cour a-t-elle compétence en l'espèce?
- B. La Résolution est-elle raisonnable?
- C. Quelle est la réparation appropriée?

### IV. La norme de contrôle

[22] Les questions de compétence sont des questions préliminaires. Si la Cour établit qu'elle n'a pas compétence pour examiner la présente demande, il est mis fin à la procédure judiciaire.

[23] Si, toutefois, la Cour a compétence, la norme de contrôle applicable à la Résolution est celle de la décision raisonnable (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65).



V. Analyse

A. *La Cour a-t-elle compétence en l'espèce?*

[24] La PNSR soutient qu'en adoptant la Résolution en question, elle n'agissait pas à titre d'« office fédéral », et que, par conséquent, la Cour fédérale n'a pas compétence en l'espèce. De plus, la PNSR soutient que, même si le Conseil de la PNSR agissait à titre d'office fédéral, ce ne sont pas toutes les décisions des offices fédéraux qui sont susceptibles de contrôle judiciaire. La PNSR soutient, en se fondant sur les arrêts *Air Canada c Administration Portuaire De Toronto Et Al*, 2011 CAF 347 au para 52 et *Highwood Congregation of Jehovah's Witnesses (Judicial Committee) c Wall*, 2018 CSC 26 au para 14, que la Résolution relève du droit privé, de sorte qu'elle ne peut être soumise à un contrôle judiciaire de la Cour.

[25] Subsidiairement, la PNSR soutient que le chef et le Conseil agissaient à titre de fiduciaires particuliers en effectuant des versements discrétionnaires au titre de la DPC, conformément à la Loi relative au compte de revenus et à l'Entente. À ce titre, la Résolution est régie par des principes fiduciaires de droit privé, et non de droit public.

(1) L'alinéa 18(1)a) de la *Loi sur les Cours fédérales*

[26] L'alinéa 18(1)a) de la *Loi sur les Cours fédérales* confère à la Cour fédérale la compétence à l'égard de « tout office fédéral ».

[27] Les parties s'entendent sur le critère applicable pour établir si une entité constitue un office fédéral. Ce critère consiste à (1) établir la nature de la compétence ou du pouvoir que l'entité cherche à exercer et à (2) établir la source ou l'origine de cette compétence ou de ce pouvoir (*Nation Innue c Pokue*, 2014 CAF 271 au para 11 [*Pokue*]).

[28] La PNSR soutient que le chef et le Conseil n'ont pas agi conformément à la législation fédérale, en se fondant sur le deuxième volet du critère de l'arrêt *Pokue*. Elle affirme que le chef et le Conseil de la PNSR exerçaient un pouvoir en vertu des propres lois de la PNSR, découlant du droit inhérent de la PNSR à l'autonomie gouvernementale. Par conséquent, la PNSR est d'avis que le chef et le Conseil n'agissaient pas à titre d'office fédéral en adoptant la Résolution.

[29] La Résolution en question a été adoptée aux termes de la Loi relative au compte de revenus. La Loi relative au compte de revenus fait partie du code électoral de la PNSR. La Cour fédérale procède régulièrement au contrôle judiciaire des décisions prises en application des codes électoraux coutumiers des Premières Nations.

[30] Comme l'a relevé le juge Grammond dans l'affaire *Thomas c Première Nation One Arrow*, 2019 CF1663, « [o]n ne saurait remettre en cause la compétence de notre Cour pour examiner des décisions prises aux termes des lois électorales d'une Première Nation » (au para 14).

[31] En outre, dans la décision *Horseman c Première Nation de Horse Lake*, 2013 CAF 159, la Cour d'appel fédérale a relevé les points suivants :

[5] Le contrôle judiciaire a pour objet d'annuler les décisions invalides de l'administration publique – ou d'obliger l'administration publique à agir ou à ne pas agir – au moyen d'un processus expéditif : *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585 (« *TeleZone* »), au par. 26. Ce recours convient au demandeur qui veut attaquer directement et rapidement la mesure (ou l'inaction) dont il se plaint : *ibid.* Comme il est indiqué dans *TeleZone*, au par. 32, la *Loi sur les Cours fédérales* vise à accroître la responsabilité de l'administration publique ainsi qu'à promouvoir l'accès à la justice; il faut l'interpréter de façon à promouvoir ces objets.

[6] Il est établi depuis longtemps que le conseil de bande est un office fédéral au sens de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* : *Canatonquin c. Gabriel*, [1980] 2 C.F. 792 (C.A.); *Sebastian c. Première nation Saugeen no 29*, 2003 CAF 28, [2003] 3 C.F. 48, au par. 51. La compétence de la Cour fédérale sous le régime de l'article 18 s'étend non seulement au conseil de bande, mais aussi au chef et aux conseillers lorsqu'ils agissent ou sont censés agir à titre officiel : *Lake Babine Band v. Williams (1996)*, 194 N.R. 44, 61 A.C.W.S. (3d) 256 (C.A.F.); *Salt River First Nation 195 (Council) v. Salt River First Nation (2003)*, [2004] 1 C.N.L.R. 319 (C.A.F.).

[7] En l'espèce, s'appuyant sur sa prétention selon laquelle la réunion, au cours de laquelle le conseil de bande avait adopté certaines résolutions, avait été convoquée et tenue de manière abusive, l'appelant a demandé une injonction et un jugement déclaratoire contre les conseillers de la bande agissant à leur titre officiel sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. À première vue, il s'agit d'une question qui relève de la compétence exclusive de la Cour fédérale.

[32] La décision *Gamblin c Conseil de la Nation des Cris de Norway House*, 2012 CF 1536 [*Gamblin*], dans laquelle le juge Mandamin s'est penché sur la compétence de la Cour pour instruire le contrôle judiciaire d'une décision d'un conseil de bande élu selon les coutumes, est également instructive. La décision contestée était une résolution du conseil de bande approuvant le versement forfaitaire accéléré de l'indemnisation prévue par un accord de règlement. Le juge Mandamin s'est exprimé dans les termes suivants :

[50] À mon avis, les décisions du conseil de la NCNH ne sont pas des décisions de « droit privé ». Elles sont prises par un organe d'une Première Nation qui est de nature fédérale. La NCNH tire sa compétence à la fois de la common law fédérale relative aux droits ancestraux et de son pouvoir d'exercer des pouvoirs législatifs fédéraux conférés aux conseils de bandes indiennes par la *Loi sur les Indiens fédérale*. La nature de la compétence du conseil de la NCNH qu'exerce le conseil de la NCNH en matière de gouvernance de Premières Nations est une question d'intérêt public, compte tenu du fait que les décisions contestées s'inscrivent dans le cadre d'une série de décisions se rapportant à la distribution d'eau potable aux membres de la NCNH.

[...]

[53] Compte tenu des facteurs que la juge Dawson a retenus de son examen de la décision *DRL Vacations Ltd*, je ferais observer ce qui suit :

- a) *L'expression « pouvoirs prévus par une loi fédérale » doit recevoir une interprétation libérale. La Loi sur les Indiens reconnaît, à son article 2, les conseils choisis selon la « coutume de la bande » et confère aux conseils coutumiers des Premières Nations les pouvoirs confiés aux conseils de bandes, y compris le conseil de la NCNH; la Loi sur les Indiens reconnaît en fait qu'un conseil coutumier de Première Nation est un organe chargé de diriger la Première Nation;*
- b) Les pouvoirs conférés ne comprennent pas les pouvoirs qui sont susceptibles d'être exercés à titre privé par une personne morale ordinaire constituée sous le régime d'une loi fédérale qui sont de simples accessoires de sa personnalité juridique ou de son entreprise autorisée : le conseil de la NCNH n'est pas une personne morale ordinaire, et ses pouvoirs de prendre des décisions ne sont pas nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations pour assurer la gouvernance de la NCNH; il s'agit de vastes pouvoirs qui lui permettent notamment de signer des ententes et de mettre en œuvre les règlements qui ont été approuvés. Les Lignes directrices de la NCNH prévoient que le conseil de la NCNH est chargé de former un gouvernement local pour le bien-être et dans l'intérêt des membres de la NCNH et pour

s'assurer que les politiques, les Lignes directrices et les règlements qui ont été adoptés sont mis en œuvre au moyen de règlements administratifs et de résolutions;

- c) *La nature des pouvoirs exercés* : la RCB 050 du conseil de la NCNH est une décision qui est intimement liée à des décisions antérieures qui concernent le bien-être des membres de la NCNH, à savoir l'obtention d'un approvisionnement en eau potable pour les membres de la NCNH; il ne s'agit donc pas d'une simple question de droit commercial privé, mais bien d'une question d'intérêt public;
- d) *La nature des pouvoirs exercés* : le pouvoir exercé par le conseil de la NCNH dans la RCB 050 est de s'engager financièrement par contrat et de consentir à libérer quelqu'un d'autre de ses obligations, mais cet aspect financier ne peut être dissocié de l'objet des décisions antérieures, qui concernent des ententes se rapportant à l'approvisionnement en eau potable des membres de la NCNH.

[Non souligné dans l'original.]

[33] Je prends acte de l'argument de la PNSR selon lequel les résolutions du conseil de bande relatives à une opération commerciale privée (*Peace Hills Trust Co c Moccasin*, 2005 CF 1364 au para 61; *Devil's Gap Cottagers (1982) Ltd. c Première Nation de Rat Portage n° 38B*, 2008 CF 812 [*Devil's Gap*] au para 46) ou à une décision visant le règlement d'un litige (*Ballantyne c Bighetty*, 2011 CF 994 au para 40 [*Ballantyne*]) ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire, car les conseils de bande « possèdent un pouvoir implicite de contracter, sans fondement législatif exprès aux termes de la *Loi [sur les Indiens]* » (*Devil's Gap* au para 46).

[34] En l'espèce, toutefois, la Résolution adoptée par le Conseil de la PNSR l'a été à la suite d'une assemblée [TRADUCTION] « dûment convoquée au sens du paragraphe 2(3) de la *Loi sur les*

*Indiens* » et elle concerne le versement des revenus nets gagnés [TRADUCTION] « conformément aux dispositions de la Loi relative au compte de revenus provenant du règlement de la PNSR ».

Dans ces circonstances, je conclus que le Conseil de la PNSR n'agissait pas à titre « privé », mais bien à titre d'office fédéral au sens de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[35] De plus, la Résolution autorisant les versements au titre de la DPC est intrinsèquement une question de gouvernance. Elle a trait à la gestion et à la distribution des fonds qui avaient été obtenus à la suite d'un règlement et qui ont été dégagés au profit de la PNSR. Le bien-être de la Nation est l'une des principales fonctions de gouvernance du Conseil de la PNSR. La situation factuelle en l'espèce diffère de celle de l'affaire *Ballantyne*, dans laquelle la décision de régler un litige a été considérée comme contractuelle. Il ne s'agissait pas d'une décision visant un règlement, mais d'une décision de gestion d'un règlement. En l'espèce, la situation factuelle s'apparente davantage à celle de l'affaire *Gamblin*, dans laquelle la gestion de l'indemnisation prévue au titre du règlement a été considérée comme une question de gouvernance publique susceptible de contrôle par la Cour.

[36] La Cour a compétence pour entendre les affaires qui découlent de décisions rendues par le chef et le Conseil lorsque la question en litige est de nature « publique », peu importe si la décision a été prise au titre de la *Loi sur les Indiens*, d'un règlement interne d'une bande ou de l'application d'une coutume ou d'une pratique de la Première Nation (*Crowchild c Nation Tsuut'ina*, 2017 CF 861 au para 27, citant *Vollant c Sioui*, 2006 CF 487 au para 25; *Hill c Nation des Onneiouts de la Thames et Clinton Wayne Hill*, 2014 CF 796 aux para 37-38).

(2) Principes fiduciaires de droit privé

[37] La PNSR soutient également que la distribution des fonds s'est faite au titre d'une fiducie d'intérêt privé et qu'elle ne peut donc pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

[38] Les versements au titre de la DPC sont effectués à partir du compte de revenus provenant du règlement, conformément à l'alinéa 3a) de la Loi relative au compte de revenus. Les fonds du compte de revenus provenant du règlement consistent en des revenus provenant de comptes fiduciaires établis aux termes de l'Accord de fiducie. Il n'est pas question de versements provenant des fonds de l'Entente en tant que tels.

[39] L'article 8.2 de l'Accord de fiducie indique expressément que [TRADUCTION] « les fonds versés par le fiduciaire dans le compte de revenus provenant du règlement ne constituent pas un bien fiduciaire; le fiduciaire n'est donc pas responsable de l'utilisation des fonds provenant de ce compte » (non souligné dans l'original).

[40] À la lumière de cette formulation claire, les versements au titre de la DPC ne sont pas effectués à partir d'un compte fiduciaire. Par conséquent, je ne suis pas d'accord avec la position de la PNSR selon laquelle les principes fiduciaires s'appliquent à ces versements.

[41] Je conclus donc que la Cour a compétence sur les questions soulevées par M. Shanks dans la présente demande de contrôle judiciaire.

B. *La Résolution est-elle raisonnable?*

[42] M. Shanks ne conteste pas l'Entente, la fiducie, l'Accord de fiducie ou les montants versés au titre de la DPC. Il conteste la Résolution au motif qu'elle l'a privé de manière déraisonnable du droit de recevoir des versements au titre de la DPC. M. Shanks soutient que, n'eût été les articles de la *Loi sur les Indiens* aujourd'hui abrogés, il serait considéré comme un « bénéficiaire initial ». Quoi qu'il en soit, il n'est pas contesté qu'il est maintenant membre de la PNSR.

[43] Au cœur de la présente demande se trouve l'approche de la PNSR selon laquelle seuls les « bénéficiaires initiaux » ont droit aux versements au titre de la DPC. Selon M. Shanks, la Résolution qui prévoit les versements au titre de la DPC à un groupe restreint de membres repose sur une interprétation erronée de l'Entente. M. Shanks soutient que rien dans l'Entente ne définit le terme « membre » selon les termes de la Résolution. Il relève également qu'il n'y a pas de liste de membres de la bande jointe à l'Entente. M. Shanks soutient que l'interprétation du chef et du Conseil de la PNSR selon laquelle l'Entente ne visait à bénéficier qu'aux personnes qui étaient membres de la PNSR au moment de la conclusion de l'Entente est incompatible avec le texte même du document.

[44] La PNSR soutient que l'Entente et l'Accord de fiducie doivent être interprétés à la lumière des circonstances qui prévalaient au moment où l'Entente a été conclue et des termes employés dans les documents. Selon la PNSR, l'un des principaux enjeux des négociations était



le nombre d'habitants qui servirait à établir l'indemnisation de la PNSR, puisque les droits à l'égard des terres de la réserve aux termes du Traité n° 8 sont fondés sur ce nombre.

[45] La PNSR soutient donc qu'il est raisonnable d'interpréter la définition de « membre » dans l'Accord de fiducie en fonction des personnes qui étaient membres au moment de la signature de l'Entente en juin 2002. Elle soutient que l'objectif de l'Entente était d'indemniser les personnes qui étaient membres en date du mois de juin 2002.

[46] Pour apprécier le caractère raisonnable de cette interprétation, il est nécessaire d'examiner les dispositions des documents de règlement pertinents.

[47] L'article 1.1 de l'Entente est ainsi libellé :

[TRADUCTION]

Dans le présent accord de règlement, les termes « bande », « conseil de bande », « ministère », « Indien », « membre d'une bande », « ministre » et « réserve » ont le même sens qui leur est donné dans la *Loi sur les Indiens*, LRC 1985, c 1-5. Dans le présent accord de règlement, « Conseil de bande » est parfois désigné par le terme « Conseil » et « membre d'une bande » est parfois désigné par le terme « membre ».

[48] La *Loi sur les Indiens* définit le « membre d'une bande » comme une « [p]ersonne dont le nom apparaît sur une liste de bande ou qui a droit à ce que son nom y figure » (paragraphe 2(1)). La même définition était en vigueur lors de la signature de l'Entente en 2001 (*Loi sur les Indiens*, paragraphe 2(1) tel qu'il apparaissait le 13 novembre 2001).

[49] Les dispositions relatives à la quittance dans l'Entente [la quittance] qui figurent à l'annexe A et à l'annexe D comprennent la mention suivante : la PNSR [TRADUCTION] « en son nom propre et au nom de tous les membres passés, présents ou futurs [...] » de la PNSR.

[50] L'Accord de fiducie comprend les éléments suivants :

[TRADUCTION]

1.2.15 « **Membre** » s'entend d'une personne dont le nom figure sur la liste des membres de la Première Nation de Salt River tenue par le ministère des Affaires indiennes ou par la Première Nation de Salt River suivant la ratification d'un code d'appartenance.

[...]

3.1 Le constituant et bénéficiaire de la Fiducie issue du règlement est la Première Nation de Salt River située dans les réserves de Salt River.

[51] Le code électoral consolidé de la PNSR comprend l'énoncé suivant :

[TRADUCTION]

2. [...]

y) « **Membre** » s'entend, tant que la Première Nation n'assume pas le contrôle de ses propres membres par l'établissement de ses propres règles d'appartenance, d'une personne dont le nom figure sur la liste de la Première Nation tenue par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada conformément à la *Loi sur les Indiens* du Canada, ,; à partir du moment où la Première Nation assume le contrôle de ses propres membres, « **Membre** » s'entend d'une personne dont le nom figure sur la liste de

membres tenue par la Première Nation aux termes de ses propres règles d'appartenance.

[52] La Loi relative au compte de revenus est jointe au code électoral de la PNSR à l'annexe B. Les dispositions pertinentes de cette Loi sont les suivantes :

[TRADUCTION]

1. a) La présente Loi porte le titre **Loi relative au compte de revenus provenant du règlement de la Première Nation de Salt River**.
- (b) Les termes non définis dans la présente Loi ont le même sens qui leur est donné dans l'Entente sur le règlement de la revendication issue d'un traité de la Première Nation ou dans l'Accord sur le règlement en fiducie de la Première Nation.

[...]

#### **VERSEMENTS *PER CAPITA* AUX MEMBRES**

3. a) Sous réserve de l'alinéa 3b), les membres du Conseil peuvent autoriser, lors de chaque exercice financier, le versement de fonds au titre de la distribution *per capita* à tous les membres de la Première Nation en fonction du montant de revenus annuels versés dans le compte de revenus provenant du règlement au cours de l'année civile en question.
- b) Le montant total des versements au titre de la distribution *per capita* à tous les membres de la Première Nation au cours de chaque exercice financier ne doit pas dépasser quinze pour cent (15 %) du montant restant dans le compte de revenus provenant du règlement après que les versements des montants à la Fiducie issue du règlement qui sont prévus à l'article 2 eurent été effectués.

[53] Le libellé même de l'Entente ne limite pas son application aux seuls membres dont le nom figure sur la liste des membres de la bande à la date de la signature de l'entente. La définition du terme « membre » dans l'Entente vient appuyer l'interprétation selon laquelle l'Entente était censée bénéficier à la fois aux membres actuellement inscrits et à ceux qui avaient le droit d'être inscrits, comme M. Shanks.

[54] L'alinéa 3a) de la Loi relative au compte de revenus indique que [TRADUCTION] « les membres du Conseil peuvent autoriser, lors de chaque exercice financier, le versement de fonds au titre de la distribution *per capita* à tous les membres de la Première Nation en fonction du montant de revenus annuels versés dans le compte de revenus provenant du règlement au cours de l'année civile en question ».

[55] À la simple lecture de la définition de « membre » prévue à l'Accord de fiducie, qui est intégrée à la Loi relative au compte de revenus par l'alinéa 1b), M. Shanks était un membre de la PNSR en 2021 qui aurait droit aux versements au titre de la DPC.

[56] En outre, cette interprétation est raisonnable au regard d'autres articles de l'Accord de fiducie qui fixent des échéanciers précis en ce qui a trait à l'admissibilité. Par exemple, l'alinéa 5.3a) indique que [TRADUCTION] « l'un des objectifs de la Fiducie issue du règlement est de permettre à la Première Nation de Salt River [...] d'effectuer un versement unique par habitant d'un montant de trois mille (3 000) dollars à chaque membre vivant au moment de la distribution ». Aucun critère de ce genre ne figure dans la définition de « membre » prévue à l'Accord de fiducie ou à la Loi relative au compte de revenus.

[57] Enfin, bien que l'indemnisation aux termes de l'Entente ait été calculée en fonction du nombre d'habitants de la PNSR à un moment précis, l'Entente vise à bénéficier à l'ensemble de la Nation. L'Accord de fiducie indique que le bénéficiaire de la fiducie est la Nation. Le préambule de l'Accord de fiducie indique également que [TRADUCTION] « la Première Nation de Salt River et le fiduciaire reconnaissent et conviennent que les fonds devant être versés par le Canada à la Fiducie issue du règlement visent le bénéfice de la Première Nation de Salt River en tant que bénéficiaire de la fiducie » (non souligné dans l'original).

[58] De plus, l'énoncé des dispositions relatives à la quittance liant tous les membres – passés, présents ou futurs – n'étaye pas la position de la PNSR selon laquelle les [TRADUCTION] « bénéficiaires initiaux » sont les seuls membres ayant droit à des versements au titre de la DPC. L'interprétation selon laquelle tous les membres de la PNSR seraient visés par les dispositions relatives à la quittance, sans toutefois avoir droit à une indemnisation aux termes de l'Entente, n'est pas raisonnable.

[59] Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas raisonnable d'interpréter l'Entente de façon à ce qu'elle ne profite qu'aux « bénéficiaires initiaux » et aux descendants de ces derniers.

[60] La PNSR n'a cité aucune disposition, aucune clause ou aucun article de l'Entente, de l'Accord de fiducie ou de tout autre document de règlement qui laissent entendre que les versements au titre de la DPC sont limités aux « bénéficiaires initiaux ». Elle affirme qu'il s'agit d'une interprétation raisonnable fondée sur les renseignements contextuels et généraux relatifs

aux négociations. Toutefois, la précision ou les termes à cet effet n'apparaissent que dans la Politique de prévention de la dilution qui a été mise en place pour la première fois en 2016.

[61] La question de savoir si le Canada aurait dû verser une indemnisation en fonction de l'évolution de la population de la PNSR est une question distincte qui relève de l'intention exprimée par les parties au regard de la formulation employée au moment de la signature de l'Entente.

[62] De plus, bien que la PNSR s'appuie sur la décision *Taylor v Ginoogaming First Nation*, 2019 ONSC 328 [*Ginoogaming*], cette affaire est clairement différente. Les fiduciaires de la fiducie issue du règlement de la Première Nation de Ginoogaming ont présenté une demande visant à obtenir des directives des tribunaux de l'Ontario quant à savoir si les fiduciaires étaient tenus d'effectuer des versements au titre de la distribution *per capita* aux personnes qui auraient figuré sur la liste des membres de la bande si ce n'était des dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* au moment de la signature de l'accord de fiducie. L'accord de règlement définissait un « membre » comme [TRADUCTION] « une personne dont le nom figure sur la liste de la bande de la Première Nation à la date du scrutin » (*Ginoogaming*, aux para 14 et 36). La Cour supérieure de l'Ontario a jugé, à la lumière d'une simple lecture de l'accord de fiducie, que [TRADUCTION] « les constituants de la fiducie ont exprimé l'intention de limiter le versement aux personnes qui étaient membres de la Première Nation de Ginoogaming à la date du scrutin » (*Ginoogaming*, au para 40). Les personnes qui sont devenues membres après la date du scrutin n'étaient pas admissibles aux versements au titre de la distribution *per capita*.

[63] Cependant, les faits de l'affaire *Ginoogaming* diffèrent de ceux de la présente affaire. La définition de « membre » dans l'affaire *Ginoogaming* établit très clairement que tout membre doit figurer sur la liste des membres de la bande à la date du scrutin. Il n'y a pas de limite temporelle de ce genre dans les documents de la fiducie de la PNSR.

[64] À mon avis, le Conseil de la PNSR a donc appliqué une interprétation déraisonnable du terme « membre » dans la Résolution, de sorte que cette dernière est déraisonnable.

C. *Quelle est la réparation appropriée?*

[65] Dans la présente demande, M. Shanks implore la Cour de lui accorder une réparation en vertu du paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*, à savoir :

[TRADUCTION]

Un jugement déclarant que la décision de la défenderesse datée du 26 octobre 2021 d'effectuer des versements *per capita* à seulement certains membres de la PNSR, soit aux personnes qui étaient soit des membres inscrits de la PNSR en 2002, ainsi qu'aux descendants de ces personnes nés après 2002, était contraire à la loi et constituait un manquement aux obligations fiduciaires du chef et du Conseil à l'égard du demandeur.

[66] Ayant conclu que la Résolution est déraisonnable, je refuse de prononcer le jugement déclaratoire réclamé par M. Shanks.

[67] La Résolution est annulée et la situation doit être reconsidérée en fonction des présents motifs.

VI. Les dépens

[68] Comme il a gain de cause, M. Shanks a droit aux dépens. À l'audience, les parties ont demandé l'autorisation de présenter des observations au sujet des dépens après la réception du jugement de la Cour.



**JUGEMENT dans le dossier T-95-22**

**LA COUR REND LE JUGEMENT suivant :**

1. La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie et la résolution du conseil de bande de la Première Nation de Salt River n° 195, datée du 26 octobre 2021, est annulée.
  
2. M. Shanks a droit aux dépens. Les parties pourront présenter des observations écrites au sujet des dépens, d'au plus 10 pages, dans les quinze (15) jours suivant la date du présent jugement, à défaut de quoi la Cour adjugera les dépens.

« Ann Marie McDonald »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
M. Deslippes

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-95-22

**INTITULÉ :** SHANKS c LA PREMIÈRE NATION DE SALT RIVER  
n° 195

**LIEU DE L'AUDIENCE :** VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 25 JANVIER 2023

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LA JUGE MCDONALD

**DATE DES MOTIFS :** LE 16 MAI 2023

**COMPARUTIONS :**

Ian Knapp  
John Foster

POUR LE DEMANDEUR

Colleen Verville, c.r.  
David C. Rolf, c.r.

POUR LA DÉFENDERESSE

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

MACKENZIE FUJISAWA LLP  
Avocats  
Vancouver (Colombie-Britannique)

POUR LE DEMANDEUR

MLT Aikins LLP  
Edmonton (Alberta)

POUR LA DÉFENDERESSE