



Date : 20110119

Dossier : T-434-06

Référence : 2010 CF 1244

Vancouver (Colombie-Britannique), le 19 janvier 2011

**En présence de : Monsieur Roger R. Lafrenière
Juge responsable de la gestion de l'instance**

ENTRE :

MAGGIE MYRNA LORRAINE GAMBLIN

demanderesse

et

**LE CONSEIL DE BANDE DE LA NATION
DES CRIS DE NORWAY HOUSE**

défenderesse

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

- [1] Le 9 mars 2006, la demanderesse, membre de la Nation des Cris de Norway House (NCNH), a déposé un avis de requête demandant une ordonnance de nullité d'une résolution de la défenderesse, le conseil de bande de la NCNH (le conseil de bande), du 21 juillet 2005 (RCB), de même qu'une ordonnance d'annulation de la décision du conseil de bande du 7 février 2006, censée ratifier la RCB.

[2] Le procureur général du Canada (Canada) demande une ordonnance d'ajout en tant que partie défenderesse ou encore, d'autorisation d'intervenir dans la présente instance. Pour les motifs ci-après, je conclus que le Canada devrait figurer en tant que partie défenderesse étant donné qu'il est directement affecté par la déclaration et les ordonnances demandées par la demanderesse. En outre, la participation du Canada est nécessaire étant donné que le conseil de bande actuel ne semble pas être un opposant authentique disposé à prendre en charge de façon adéquate la défense des décisions de son prédécesseur.

Contexte

[3] Il est essentiel de faire état en détail du contexte et de l'historique entourant la RCB et de sa ratification subséquente de façon à comprendre l'intérêt du Canada dans la présente instance.

[4] Le 16 décembre 1977, le Canada, la province du Manitoba, Manitoba Hydro et le Comité des inondations dans le Nord Inc. ont passé, pour le compte de cinq Premières Nations, dont la NCNH, la Convention sur l'inondation des terres du Nord (CITN). La CITN fut conçue dans le but d'indemniser les Premières Nations susdites des effets néfastes de l'inondation occasionnée par les projets de Manitoba Hydro.

[5] Au titre de l'article 6.1 de la CITN, le Canada s'est engagé à assurer un approvisionnement continu en eau potable dans chacune des réserves des Premières Nations. Au titre de l'article 6.2, Manitoba Hydro s'est engagée à rembourser au Canada 50 % de ses dépenses raisonnables en eau potable liées aux effets néfastes de son projet.

[6] Le 10 mai 1988, le Canada a conclu une Entente Infrastructure (EA) avec le Comité des inondations dans le Nord Inc, la Société de reconstruction des terres inondées dans le Nord du Manitoba Inc. (SRTINM) et les cinq Premières Nations. L'EA était destinée à remplir les obligations du Canada en matière d'approvisionnement continu en eau potable des Premières Nations en permettant à celles-ci de s'approvisionner elles-mêmes.

[7] Au titre de l'article 15 de l'EA, le Canada a convenu de tenter de recouvrer le montant le plus élevé possible de Manitoba Hydro au titre de l'Article 6.2 de la CITN, en recourant au besoin à l'arbitrage, et de transférer ensuite les sommes recouvrées au SRTINM pour les projets d'eau potable des Premières Nations visées par la CITN, sous réserve des dispositions de l'article 15 de l'EA.

[8] Le Canada a présenté la demande d'arbitrage 138 contre Manitoba Hydro le 19 avril 1984, afin que soit établie la responsabilité de Manitoba Hydro par rapport aux dépenses en matière d'eau potable du Canada au titre de l'article 6.2 de la CITN. Les Premières Nations ont subséquemment pris part à la demande d'arbitrage 138, aux frais du Canada.

[9] Le 19 novembre 2003, le Canada et Manitoba Hydro ont signé une lettre d'intention dans laquelle il est fait état des principaux éléments du règlement de la demande d'arbitrage 138. La NCNH a donné son « approbation de principe provisoire » à l'égard du montant du règlement et des modalités de paiement de celui-ci par la voie de la résolution du conseil de bande (RCB) du 19 mai 2004.

[10] Le Canada et Manitoba Hydro ont formalisé le règlement le 27 août 2004. Manitoba Hydro a convenu de payer 40,5 millions \$ au Canada, par versements échelonnés sur une période de 17 ans, soit de 2004 à 2021; le Canada avait le droit exprès de demander à Manitoba Hydro de payer directement les Premières Nations; le Canada et Manitoba Hydro ont convenu d'obtenir le rejet de la demande d'arbitrage 138 de la part de l'arbitre de la CITN.

[11] Le 28 octobre 2004, le Canada a signé l'accord de règlement de la demande d'arbitrage 138 (l'accord de règlement) avec la NCNH et trois autres Premières Nations. Le Canada a convenu que Manitoba Hydro paierait les 40,5 millions \$, par versements, directement à la NCNH et aux autres Premières Nations signataires. La part de la NCNH correspond à 28 % de chaque versement, pour un total de 11 340 000 \$ sur les 40,5 millions \$.

[12] Par rapport à l'accord de règlement, la NCNH : a consenti au rejet de la demande d'arbitrage 138 (Article 2.1); a libéré le Canada de toute autre obligation au titre de l'article 6 de la CITN et du paragraphe 15 de l'EA (Article 3); a convenu que le chef et le conseil de bande de la NCNH ont approuvé les dispositions de l'accord de règlement, comme l'atteste la RCB préalable à la signature de ce dernier (articles 5.1 et 6.1(a)); a reçu des conseils juridiques indépendants avant de signer l'accord (article 6.1(b); a formellement confirmé qu'elle ne fait l'objet d'aucune entrave d'ordre juridique qui l'empêcherait de signer l'accord de règlement (article 9.1); et a convenu que l'accord de règlement lie ses membres (article 11.1).

[13] Le 26 novembre 2004, l'arbitre de la CITN a rejeté la demande d'arbitrage 138 avec l'accord du Canada et de Manitoba Hydro. La NCNH a également donné son accord au rejet de la demande par l'entremise de ses avocats.

[14] Manitoba Hydro a effectué le premier versement échelonné de 1,5 million \$ au Canada le 1^{er} septembre 2004. Le Canada a versé à la NCNH la somme de 420 000 \$, soit sa part de 28 % de cette somme. Le 10 juin 2005, à la demande de la NCNH, le Canada a donné comme directive à Manitoba Hydro de verser directement à la NCNH sa part de 28 % de tout versement échelonné futur. Manitoba Hydro a accepté cette directive.

[15] Par la suite, à la demande de la NCNH, Manitoba Hydro a convenu de payer le solde restant de la part de la NCNH (soit 10 920 000 \$) par la voie d'un paiement forfaitaire accéléré de 6 365 000 \$, constituant effectivement la valeur actuelle de cette part selon les conseillers juridiques et experts comptables indépendants de la NCNH.

[16] Le 21 juillet 2005, la NCNH a adopté la RCB contestée par la demanderesse. La RCB a formellement approuvé et accusé réception du paiement forfaitaire accéléré de 6 365 000 \$ de Manitoba Hydro et autorisé la NCNH à transmettre une quittance entière et finale au Canada en ce qui a trait à ses obligations futures au titre de l'accord de règlement de la demande d'arbitrage 138. La RCB et la quittance furent dûment signées par le chef et la majorité des membres du conseil de bande.

[17] Manitoba Hydro a par la suite versé le montant de 6 365 000 \$ à la NCNH, conformément à l'obligation du Canada de payer le solde de la part de la NCNH à partir des sommes versées par Manitoba Hydro.

[18] Lors de la réunion du conseil de bande de la NCNH du 7 février 2006, le conseiller Saunders a proposé la ratification du RCB du 21 juillet 2005. Les conseillers Clarke, Muswagon et Saunders ont voté en faveur de la proposition, tandis que le conseiller Balfour fut le seul à voter contre.

Historique procédural de la requête

[19] Comme je l'indiquais plus tôt dans les présents motifs, la demanderesse a amorcé sa requête en examen judiciaire le 9 mars 2006. Le Canada a immédiatement déposé une demande d'ajout en tant que partie défenderesse ou d'autorisation d'intervenir.

[20] Le 4 mai 2006, l'avocat du conseil de bande a indiqué par écrit que les parties avaient convenu de suspendre la procédure afin de se laisser davantage de temps pour discuter du règlement. Une réunion devait avoir lieu de 12 octobre 2006 dans le but de permettre au Canada de présenter un complément d'informations relativement à la demande d'arbitrage 138 à la demanderesse, au conseil de bande et aux membres de la NCNH. Par la voie d'une ordonnance datée du 14 septembre 2006, madame la protonotaire Mireille Tabib a suspendu l'instance jusqu'au 20 octobre 2006.

[21] La réunion du 12 octobre fut annulée en raison de plusieurs décès survenus dans la communauté et fut reportée au 7 décembre 2006. Suivant les directives de la protonotaire Tabib, le

conseil de bande a déposé une requête en ordonnance de suspension ou d'ajournement, pour une période de temps supplémentaire, de la demande déposée par le Canada, précédemment ajournée sur consentement, et de prolongation de tous les délais prescrits par les *Règles des Cours fédérales* jusqu'à ce que la demande du Canada soit instruite et jugée.

[22] Une ordonnance datée du 14 novembre 2006 a permis à la requête de suivre son cours à titre d'instance à gestion spéciale. La demande du Canada fut ajournée *sine die* et la requête fut suspendue. La demanderesse a également reçu l'indication de présenter, au plus tard le 18 décembre 2006, un rapport d'étape et un calendrier conjoint pour la réalisation des prochaines étapes de l'instance.

[23] Dans sa représentation du 18 décembre 2006, la demanderesse a indiqué qu'elle n'avait pas reçu, du conseil de bande, de copies certifiées des documents demandés dans son avis de requête, et que par conséquent, elle ne pouvait instituer sa requête de façon appropriée sans ces documents. La demanderesse a également indiqué par écrit que, bien qu'elle demeure très déterminée à déposer sa requête, elle n'a pas les moyens de retenir les services d'un avocat, elle ne peut poursuivre sans assistance juridique et a l'intention de demander une ordonnance de frais provisoires afin d'obtenir une représentation par avocat.

[24] Le 2 janvier 2007, la demanderesse reçut la directive de présenter une requête visant à obliger le conseil de bande à produire les documents une fois que la suspension de l'instance aura été levée sur demande conjointe des parties ou suite à la requête d'une des parties. Le recours à une

requête s'avéra inutile lorsque le conseil de bande transmet des copies authentiques des documents demandés le 2 février 2007.

[25] L'instance demeura ensuite inactive pendant tout près de trois ans. Le 10 janvier 2010, les directives suivantes furent communiquées aux parties :

En vertu d'une ordonnance du 14 novembre 2006, l'action fut suspendue sur consentement des parties. Étant donné que le dossier est demeuré inactif pendant plus de trois ans, la demanderesse est invitée à indiquer par écrit, d'ici le 1^{er} mars 2010, si elle a l'intention de poursuivre sa requête et de demander les ordonnances ou directives nécessaires pour soit mener à terme l'instance, soit lui faire suivre son cours conformément à la règle 385 des *Règles des Cours fédérales*.

[26] La demanderesse a fait savoir le 1^{er} mars 2010 qu'elle avait l'intention poursuivre l'instance avec représentation par avocat. Elle a présenté une copie de la somme versée à titre d'acompte à son avocat, qui lui a été fournie par la NCNH à la demande des membres de la bande. La demanderesse a indiqué que la question du financement continu de la requête devra être soumise aux prochains chef et conseil après l'élection générale de la NCNH prévue le 17 mars 2010.

[27] En vertu d'une ordonnance du 8 mars 2010, la suspension de l'instance fut levée et on a indiqué à la demanderesse de signifier et déposer un Avis de nomination d'un avocat au plus tard le 31 mars 2010. Le Canada a reçu la directive de transmettre les dates de disponibilité mutuelle des avocats pour l'instruction de sa demande en suspens dans un délai d'une semaine après la nomination d'un avocat au dossier par la demanderesse.

[28] Le 30 mars 2010, la demanderesse a demandé un sursis pour la soumission du nom de son avocat. Le lendemain, le greffe a reçu une lettre de M. Vilko Zbogar, du cabinet d'avocats Orkin, informant la Cour que son cabinet avait été consulté par la demanderesse, mais qu'il nécessitait plus de temps pour l'examen du dossier et que ses services soient formellement retenus.

[29] Le 15 juin 2010, devant le défaut de la demanderesse de prendre d'autres mesures, la Cour a rendu, au titre de la règle 385(2) des *Règle des Cours fédérales*, une ordonnance exigeant que la demanderesse justifie par observations écrites les raisons pour lesquelles la requête ne devrait pas être rejetée pour cause de retard et pour défaut de se conformer à l'ordonnance du 8 mars 2010.

[30] Après réception des observations écrites de la demanderesse et du Canada, la Cour a autorisé la poursuite de l'instance pour le motif que les parties ont consenti au retard.

Position des parties

[31] Le Canada plaide qu'il a un intérêt en l'instance et qu'il est directement affecté par l'ordonnance demandée par la demanderesse. Il soutient que sa participation à titre de partie est nécessaire afin de s'assurer que les motifs de la requête soient déterminés de façon efficace et exhaustive.

[32] La demanderesse fait valoir que la bande et ses membres constituent les seules parties à être affectées par toute ordonnance découlant de l'instruction de sa requête. Selon la demanderesse, le Canada ne sera pas directement touché étant donné que les droits contractuels ne sont pas en cause dans la présente instance. Elle allègue que l'inquiétude du Canada par rapport au fait que la décision

de la Cour puisse être utilisée dans une procédure judiciaire future au sujet de la validité ou de l'applicabilité de l'accord de règlement de la demande d'arbitrage 138 ou de la libération du Canada ne justifie pas une jonction dans la présente instance.

[33] Le conseil de bande n'a adopté aucune position par rapport à la présente requête.

Analyse

[34] La règle 303(1)(a) des *Règles des Cours fédérales* stipule qu'un demandeur doit désigner à titre de défendeur toute personne « directement touchée par l'ordonnance recherchée ».

[35] Il est concevable que le Canada ait exprimé un intérêt envers la présente instance. Si l'ordonnance demandée par la demanderesse est rendue, la demanderesse ou toute autre personne pourrait recourir à cette ordonnance pour attaquer la validité du rejet consensuel de la demande d'arbitrage 138 et la libération du Canada, de l'accord de règlement de la demande d'arbitrage 138 avec la NCNH elle-même ou l'entente de la NCNH avec Manitoba Hydro en ce qui a trait à l'acceptation du versement d'un montant forfaitaire escompté plutôt que de paiements échelonnés sur une période de temps.

[36] La demanderesse prétend que sa requête en révision judiciaire ne consiste qu'à déterminer la validité d'une résolution du conseil de bande et sa ratification présumée. Il n'en demeure pas moins qu'au départ, la requête semble avoir comme principal objectif la contestation de l'accord de règlement de la demande d'arbitrage 138 en attaquant le pouvoir sous-jacent du conseil de bande en tant que signataire compétent de l'accord de règlement de la demande d'arbitrage 138 pour le compte de la NCNH et son pouvoir de négocier un versement accéléré et d'accorder une quittance.

Les conséquences possibles de cette requête ne constituent pas, de mon point de vue, une « affaire locale » ou une simple question de bonne gouvernance.

[37] Le Canada est clairement intéressé à confirmer que les documents sur lesquels est fondé le pouvoir du conseil de bande pour ce qui est de son consentement à l'égard du rejet de la demande d'arbitrage 138, à sa signature de l'accord de règlement de la demande d'arbitrage 138, à la négociation d'un paiement accéléré et à la signature de la quittance, lui confèrent effectivement ledit pouvoir. Que ces documents délèguent ou non un pouvoir suffisant ou qu'ils aient ou non une incidence sur la validité de l'accord de règlement de la demande d'arbitrage 138 sont des éléments que le Canada aurait à aborder si la question devait être soulevée lors d'instances subséquentes. Compte tenu de ces circonstances, j'en viens à la conclusion que le Canada est directement touché et devrait être ajouté à titre de partie défenderesse.

[38] De tout manière, même si le Canada n'était pas directement touché par l'ordonnance recherchée dans la requête, je suis d'avis qu'il devrait constituer une partie en l'instance de façon à s'assurer que toutes les questions en litige puissent être déterminées de façon efficace et exhaustive. Pour des motifs inconnus, le conseil de bande a joué un rôle passif dans l'affaire au cours des trois dernières années. Il ne m'apparaît pas clairement pourquoi la requête est demeurée inactive pendant une si longue période de temps ni pourquoi le conseil de bande a consenti à ce que la poursuite de l'instance par la demanderesse puisse accuser un tel retard.

[39] L'inaction du conseil de bande m'apparaît motivée par l'intention de demeurer neutre dans la présente affaire et de transférer à la Cour l'entière responsabilité de déterminer l'issue des questions

afférentes à la requête sans la présence d'un *legitimus contradictor*¹ des arguments de la demanderesse. Dès lors, j'en viens à la conclusion que la Cour gagnerait à entendre les arguments du Canada en faveur de la validité de la RCB et de sa ratification par le conseil de bande.

¹ Un *legitimus contradictor* est une personne qui présente un point de vue opposé devant un tribunal. Référence : *Murdoch, Murdoch's Dictionary of Irish Law* (5^e éd. Tottel 2009), pages 268 et 711.

ORDONNANCE

LA COUR STATUE que :

1. Le procureur général du Canada soit inscrit à titre de partie défenderesse dans le cadre de cette requête, de façon à ce que l'intitulé de la présente instance se lise comme suit :

ENTRE :

MAGGIE MYRNA LORRAINE GAMBLIN

demanderesse

et

**LE CONSEIL DE BANDE DE LA NATION DES CRIS DE NORWAY HOUSE
ET LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

défenderesses

2. Les frais et dépens afférents à la présente requête sont adjugés contre la demanderesse, Maggie Myrna Lorraine Gamblin, en faveur du procureur général du Canada. Les frais sont établis à 2 500 \$, plus la TPS de 125 \$, et les débours, à 3 000 \$

« Roger R. Lafrenière »

Juge responsable de la gestion de
l'instance

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-434-06

INTITULÉ : MAGGIE MYRNA LORRAINE GAMBLIN c.
LE CONSEIL DE BANDE DE LA NATION DES CRIS
DE NORWAY HOUSE

LIEU DE L'AUDIENCE : Winnipeg (Manitoba)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 25 novembre 2010

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : Le protonotaire Lafrenière

DATE DE L'ORDONNANCE : Le 19 janvier 2011

COMPARUTIONS :

Vilko Zbogar POUR LA DEMANDERESSE

Brent Kaneski POUR LA DÉFENDERESSE

Randal T. Smith POUR LA DÉFENDERESSE ÉVENTUELLE/
L'INTERVENANTE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Zbogar, avocat POUR LA DEMANDERESSE
Toronto (Ontario)

Booth Dennehy LLP POUR LA DÉFENDERESSE
Winnipeg (Manitoba)

Ministère de la justice POUR LA DÉFENDERESSE ÉVENTUELLE/
Winnipeg (Manitoba) L'INTERVENANTE