

N° DE DOSSIER : SCT-5003-24
RÉFÉRENCE : 2025 TRPC 4
DATE : 20250724

TRADUCTION OFFICIELLE

TRIBUNAL DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES
SPECIFIC CLAIMS TRIBUNAL

ENTRE :

PREMIÈRE NATION DE PASQUA

Revendicatrice

– et –

SA MAJESTÉ LE ROI DU CHEF DU
CANADA

Représenté par le ministre des Relations
Couronne-Autochtones

Intimé

M^e Ryan Lake et M^e Anjalika Rogers, pour
la revendicatrice

M^e Gabriela Fuentealba et M^e Evan Morrow,
pour l'intimé

ENTENDUE : Le 16 avril 2025

MOTIFS SUR LA DEMANDE

L'honorable Victoria Chiappetta, présidente

NOTE : Le présent document est une version caviardée de la décision, préparée aux fins du dossier public, car la version originale non caviardée (qui contient des renseignements confidentiels visés par le privilège) a été transmise uniquement aux conseillers juridiques des parties à la présente revendication. Il pourrait également faire l'objet de modifications de forme avant la parution de sa version définitive.

Jurisprudence :

Aundeck Omni Kaning c Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2014 TRPC 1; *Québec (Procureur général) c Pekuakamiulnuatsh Takuhikan*, 2024 CSC 39.

Loi citée :

Loi sur le Tribunal des revendications particulières, LC 2008, c 22, art 14, 16, 17.

Doctrine citée :

Ruth Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e éd (Markham, ON : Butterworths Canada, 2002).

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION.....	4
II. CONTEXTE	5
A. Privilège relatif aux règlements	5
B. La loi et la jurisprudence.....	7
C. Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada.....	9
III. COMMUNICATIONS FAITES SOUS TOUTES RÉSERVES	10
A. L’acte introductif d’instance	10
B. La lettre du 30 novembre 2022	10
C. Les efforts déployés par les parties en vue d’un règlement	12
D. L’analyse des efforts déployés en vue d’un règlement	14
E. La lettre du 8 avril 2024 de la sous-ministre de RCAAN.....	16
IV. POSITIONS DES PARTIES.....	17
V. ANALYSE	18
VI. DÉCISION.....	22
VII. MOT DE LA FIN	22

I. INTRODUCTION

[1] Le 24 juillet 2024, la revendicatrice, la Première Nation de Pasqua (Pasqua), a déposé une déclaration de revendication auprès du Tribunal des revendications particulières (le Tribunal). Selon cette déclaration, l'intimé, Sa Majesté le Roi du chef du Canada (le Canada ou la Couronne), a manqué à ses obligations de fiduciaire en omettant de majorer ou d'augmenter les paiements d'annuités de cinq dollars par personne prévus par le Traité n° 4 afin de contrebalancer les effets de l'inflation et de maintenir le pouvoir d'achat qui en découle (déclaration de revendication au para. 3). Pasqua soutient également que, au fil du temps, la valeur relative des paiements d'annuités a diminué en raison de l'inflation, si bien que le pouvoir d'achat est rendu négligeable (au para. 48).

[2] Le 24 février 2025, l'intimé a présenté une demande d'autorisation dans le but de faire radier la déclaration de revendication de la revendicatrice (la demande). Le Canada soutient qu'aucune des conditions préalables au dépôt de la déclaration de revendication qui sont énoncées au paragraphe 16(1) de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, LC 2008, c 22 [la LTRP], n'a été remplie. Il ajoute que le ministre des Relations Couronne-Autochtones (le ministre) a jusqu'au 20 septembre 2025 pour faire savoir à Pasqua s'il acceptera de négocier le règlement de la revendication particulière. Le Canada fait donc valoir que la déclaration de revendication doit être radiée au titre de l'alinéa 17a) de la LTRP, car la revendication n'est « manifestement » pas admissible aux termes des articles 14 à 16 de la LTRP.

[3] Avant l'adoption de la LTRP et la création du Tribunal, le ministre disposait d'un vaste pouvoir discrétionnaire qui lui permettait d'accepter, de négocier et de régler les revendications particulières à la Direction générale des revendications particulières (la DGRP) puisqu'il n'existait aucune instance indépendante pour statuer sur les revendications. La LTRP a été adoptée afin d'offrir un cadre clair et efficace au règlement des revendications particulières de longue date. Le paragraphe 16(1) de la LTRP prévoit, entre autres exigences, les délais dans lesquels le ministre doit décider si le règlement de la revendication particulière sera négocié à la DGRP et aviser la Première Nation en conséquence. Si les négociations échouent ou que le ministre refuse de négocier le règlement de la revendication particulière à la DGRP, la Première Nation peut alors déposer une déclaration de revendication auprès du Tribunal, qui agit à titre de décideur impartial.

[4] La question à trancher en l'espèce est donc de savoir si le ministre, conformément à

l'alinéa 16a) de la LTRP, a avisé Pasqua de son refus de négocier le règlement de tout ou partie de la revendication particulière avant que Pasqua ne dépose sa déclaration de revendication auprès du Tribunal. Si un tel avis a été fourni, le Tribunal a alors compétence pour instruire la revendication. Dans le cas contraire, le Tribunal n'a pas compétence pour l'instruire suivant l'alinéa 17a) de la LTRP.

II. CONTEXTE

[5] En l'espèce, la demande comporte des éléments complexes, dont bon nombre recoupent le mandat et la compétence du Tribunal, et dont certains touchent au cœur de la fonction de recherche de la vérité du système de justice canadien.

A. Privilège relatif aux règlements

[6] Dans le cadre de son mandat, le Tribunal a notamment la responsabilité « [d'encourager] le règlement par la négociation des revendications bien-fondées » (préambule de la LTRP). Dans le système de justice canadien, les négociations menées en vue du règlement d'un différend juridique sont confidentielles compte tenu du concept du « privilège relatif aux règlements ». L'objectif de ce privilège est de permettre aux parties d'en arriver à des compromis qu'elles ne seraient peut-être pas disposées à faire dans le cadre du processus judiciaire, tout en préservant leur capacité à adopter une position moins conciliante dans l'éventualité où les négociations échoueraient et où il deviendrait nécessaire de saisir les tribunaux de l'affaire. La mise en place d'un cadre confidentiel pour les discussions de règlement permet aux parties d'avoir des échanges francs et honnêtes, sans avoir à se soucier des effets défavorables que pourrait avoir un compromis sur le processus judiciaire. Le privilège relatif aux règlements est un concept particulièrement important au Tribunal, car celui-ci privilégie les règlements négociés.

[7] Parallèlement, le principe de la publicité des débats judiciaires est un principe constitutionnel du système de justice canadien et une pierre angulaire de toute démocratie. Selon ce principe, les instances judiciaires, y compris les éléments de preuve qui y sont présentés, sont généralement accessibles au public du fait que la transparence et l'obligation de rendre compte sont des valeurs importantes en démocratie. Le principe de la publicité des débats judiciaires et le principe du privilège relatif aux règlements peuvent entrer en conflit si les parties doivent porter devant une cour de justice ou le Tribunal un différend survenu dans le cadre des négociations en

vue d'un règlement. Dans de tels cas, la cour de justice ou le Tribunal devra prendre en compte et soupeser les deux principes concurrents.

[8] La présente affaire est un cas du genre. Pour trancher la question en litige dans la présente demande, le Tribunal doit examiner, analyser et interpréter les communications faites sous toutes réserves entre le Canada et Pasqua, sur lesquelles cette dernière s'appuie pour affirmer que le ministre a refusé de négocier le règlement de sa revendication particulière et que la condition préalable énoncée au paragraphe 16(1) de la LTRP est donc remplie.

[9] À l'audition de la demande, le 16 avril 2025, après avoir entendu les deux parties sur l'affaire, le Tribunal a déclaré qu'il était d'accord pour dire qu'il était nécessaire de rendre une ordonnance de confidentialité à l'égard des communications visées par le privilège relatif aux règlements présentées par le Canada et Pasqua dans la présente instance. Le Tribunal a jugé que les documents déposés dans la présente instance ne présentent aucun intérêt pour le public, mais que leur divulgation pourrait avoir des effets négatifs importants sur les parties si elles venaient à négocier.

[10] En guise de contexte, les parties ont présenté un projet d'ordonnance de confidentialité, et le Tribunal a rendu l'ordonnance proposée le 25 avril 2025. L'ordonnance prévoit ce qui suit :

[TRADUCTION] [1] L'ensemble des communications et des documents présentés par les parties relativement à la demande déposée par l'intimé dans le but de faire radier la déclaration de revendication de la revendicatrice sont considérés comme confidentiels et ne peuvent être consultés par le public ni devenir des documents publics au sens du paragraphe 38(1) de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, LC 2008, c 22. La présente ordonnance s'applique à tous les renvois aux communications et aux documents visés par le privilège figurant dans les documents déposés par les parties;

[2] Les versions caviardées des documents déposés demeurent accessibles au public en tant que documents publics au sens du paragraphe 38(1) de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, LC 2008, c 22.

[11] En raison de l'ordonnance de confidentialité qui a été rendue, des parties de la version publique de la présente décision ont été caviardées. Une version confidentielle de la décision, non caviardée, a été transmise aux parties.

B. La loi et la jurisprudence

[12] Le Tribunal tire sa compétence de la LTRP. Le paragraphe 16(1) de la LTRP énonce les conditions préalables au dépôt d'une déclaration de revendication auprès du Tribunal. La disposition prévoit notamment ce qui suit :

16 (1) La première nation ne peut saisir le Tribunal d'une revendication que si elle l'a préalablement déposée auprès du ministre et que celui-ci, selon le cas :

a) l'a avisée par écrit de son refus de négocier le règlement de tout ou partie de la revendication;

b) ne l'a pas avisée par écrit, dans les trois ans suivant la date de dépôt de la revendication, de son acceptation ou de son refus de négocier un tel règlement;
[...]

[13] La question en litige dans la présente demande est celle de savoir si les communications entre le Canada et Pasqua sont considérées comme un refus de négocier le règlement de la revendication suivant l'alinéa 16(1)a) de la LTRP. Le Tribunal s'est penché sur cette question dans l'affaire *Aundeck Omni Kaning c Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, 2014 TRPC 1 [Aundeck]. Dans l'affaire *Aundeck*, le Canada estimait que la revendication en était une de faible valeur qui pouvait être réglée pour une somme inférieure à trois millions de dollars. Le Canada a suivi sa politique applicable aux revendications de faible valeur en écrivant à la Première Nation pour lui faire une offre de règlement qui, à défaut d'être acceptée, expirerait dans les 90 jours. La Première Nation ne semble pas avoir accepté l'offre, mais elle a communiqué avec le Canada pour savoir si l'offre pouvait être revue. Le Canada a répondu à la Première Nation au moyen de deux courriels. Dans son premier courriel, le Canada indiquait qu'Aundeck Omni Kaning ne lui avait pas présenté d'arguments ou d'éléments de preuve qui justifieraient un réexamen ou une réévaluation de l'offre de règlement. Dans son second courriel, le Canada expliquait que le dossier avait été fermé, mais que si Aundeck Omni Kaning souhaitait reconsidérer son offre d'indemnisation, elle pouvait communiquer avec lui.

[14] Peu de temps après, Aundeck Omni Kaning a déposé sa revendication auprès du Tribunal.

[15] Le Canada a présenté une demande de rejet de la revendication d'Aundeck Omni Kaning au motif que le délai de trois ans prévu pour les négociations à l'alinéa 16(1)b) de la LTRP n'était pas encore écoulé, et que le ministre n'avait pas avisé la Première Nation de son refus de négocier

le règlement de la revendication conformément à l'alinéa 16(1)a).

[16] Le juge Smith du Tribunal a estimé que les courriels envoyés par le Canada indiquaient que celui-ci n'avait pas l'intention de discuter de son offre de règlement avec Aundeck Omni Kaning. Il a jugé que la classification par le Canada de la revendication à titre de revendication de faible valeur reflétait essentiellement une offre unique « à prendre ou à laisser » qui devait être acceptée dans les 90 jours (*Aundeck* au para. 82). En procédant comme il l'a fait, le Canada a « unilatéralement exclu toute consultation ou discussion portant sur les aspects essentiels “de tout ou partie” de la revendication, y compris sa valeur ou la façon dont elle a été calculée » (au para. 81). Le juge Smith a également déclaré qu'il était difficile de savoir quels éléments de preuve Aundeck Omni Kaning devrait produire pour faire rouvrir le dossier, car rien ne démontrait que le Canada avait transmis les renseignements sur lesquels il s'était appuyé pour en arriver à son offre de règlement.

[17] Dans l'affaire *Aundeck*, le Tribunal a examiné les principes d'interprétation des lois dans le contexte de l'alinéa 16(1)a) de la LTRP. Au paragraphe 52 de sa décision, citant l'ouvrage *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, le Tribunal a énoncé les principes généraux de la règle du sens ordinaire qui relève de l'interprétation législative :

- 1) Il est présumé que le sens ordinaire d'un texte législatif est le sens voulu ou le plus approprié. En l'absence d'un motif tendant à l'écarter, le sens ordinaire des mots est retenu.
- 2) Même lorsque le sens ordinaire d'un texte législatif semble clair [...] ainsi que des conséquences qu'aurait l'adoption de ce sens. [Les tribunaux] doivent tenir compte de tous les éléments indiquant l'intention du législateur.
- 3) À la lumière de ces considérations supplémentaires, le tribunal peut adopter une interprétation qui modifie ou écarte le sens ordinaire des mots. Cette interprétation doit toutefois être plausible; c'est-à-dire qu'elle doit donner aux mots un sens qu'ils peuvent raisonnablement avoir.

[Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e éd (Toronto : Butterworths Canada, 1994) à la p. 7]

[18] Selon Sullivan et Driedger, l'expression « sens ordinaire » renvoie la plupart du temps à [TRADUCTION] « la première impression du lecteur, c'est-à-dire au sens qui lui vient spontanément lorsqu'il lit les termes dans leur contexte immédiat – pour reprendre les mots du juge Gonthier, “le sens naturel qui se dégage de la simple lecture de la disposition dans son ensemble” » (*Lignes*

Aériennes Canadien Pacifique Ltée c Assoc. Canadienne Des Pilotes De Lignes Aériennes, [1993] 3 RCS 724 à la p. 735, renvoyant à Ruth Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e éd (Markham, ON : Butterworths Canada, 2002) à la p. 21).

[19] Le Tribunal a également déclaré que, en plus de suivre l'approche fondée sur le sens ordinaire en matière d'interprétation législative, il importe « [d'examiner] aussi l'objet d'une loi pour mieux comprendre et déterminer l'intention du législateur » (*Aundeck* au para. 54). Finalement, le juge Smith a déterminé que, dans ses communications, le Canada n'avait pas négocié sur le fond et que cela « revenait à décider de ne pas négocier le règlement [...] de la revendication », au sens de l'alinéa 16(1)a) de la LTRP (au para. 85). Il a donc conclu que la revendication avait été dûment présentée au Tribunal et il a rejeté la demande du Canada.

C. Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada

[20] Pour trancher la question en litige dans la présente demande, il importe de comprendre la structure organisationnelle et les processus distincts du ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAAN). Pasqua a envoyé le dossier de présentation de sa revendication particulière (le dossier de revendication) au directeur général de la DGRP conformément à la Politique sur les revendications particulières (la Politique). La DGRP est un secteur de RCAAN qui ne peut traiter que les griefs historiques, c'est-à-dire qu'elle ne peut se prononcer sur des revendications fondées sur des événements survenus il y a moins de 15 ans ni sur celles qui sont de nature prospective.

[21] Le secteur des traités et du gouvernement autochtone (le STGA), qui est un autre secteur de RCAAN, est également pertinent en l'espèce. Le mandat du STGA est plus vaste que celui de la DGRP. Le STGA est responsable de la négociation des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs avec les Premières Nations, ce qui comprend les revendications globales, les revendications particulières et certains règlements à l'amiable.

[22] Le processus de négociation et d'obtention de mandats de négociation du STGA est différent de celui de la DGRP. Le STGA n'a pas le pouvoir de parler au nom de la DGRP, ni d'accepter ou de refuser les revendications particulières aux fins de négociations à la DGRP.

[23] Compte tenu de la nature de la revendication particulière de Pasqua selon laquelle le Canada a omis de majorer ou d'augmenter les paiements d'annuités prévus par le Traité n° 4, les parties de la revendication particulière relatives à l'indexation future des annuités issues de traités comprenant l'ajustement des avantages économiques périodiques en fonction de l'inflation ne sont pas visées par la Politique. RCAAN a donc proposé de renvoyer la revendication particulière au STGA afin qu'il mène des discussions exploratoires. Le Canada affirme que le dossier de la revendication particulière de Pasqua est toujours ouvert et en cours d'évaluation, mais à la DGRP.

[24] C'est dans ce contexte que les communications faites sous toutes réserves doivent être examinées.

III. COMMUNICATIONS FAITES SOUS TOUTES RÉSERVES

A. L'acte introductif d'instance

[25] Le 25 mars 2022, Pasqua a transmis son dossier de revendication à la DGRP (affidavit de l'ancien chef Matthew Todd Peigan (l'affidavit de Peigan), Pièce A).

[26] Dans une lettre datée du 16 mai 2022, le directeur général de la DGRP [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] (affidavit de Peigan, Pièce B).

B. La lettre du 30 novembre 2022

[27] Dans une lettre datée du 30 novembre 2022, le directeur général de la DGRP a informé l'ancien chef Peigan de Pasqua que [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] (affidavit de Peigan, Pièce C). La lettre indiquait notamment ce qui suit :

[REDACTED]

[28] Elle mentionnait également que [REDACTED]
[REDACTED].

[29] Le Canada fait valoir que la lettre du 30 novembre 2022 [REDACTED], mais en même temps, que le dossier de la revendication particulière de Pasqua était toujours ouvert et en cours d'évaluation à la DGRP (mémoire des faits et du droit du Canada au para. 9). La lettre [REDACTED].

[30] Dans ses observations de vive voix, Pasqua a soutenu que, compte tenu de la lettre, elle avait compris [REDACTED] (voir également le mémoire des faits et du droit de Pasqua aux para. 66, 81).

[31] À mon avis, la lettre n'explique pas de manière précisée et détaillée la suite du processus. Dans sa réponse, le Canada a déclaré ce qui suit :

[REDACTED]
[au para. 23]

[32] La lettre ne [REDACTED], ce qui n'est pas le cas de la réponse. Elle n'indique pas si [REDACTED], mais seulement que [REDACTED]. L'auteur de la lettre a peut-être jugé qu'il n'était pas nécessaire d'apporter une telle précision étant donné que la DGRP et le STGA suivent des processus distincts, mais on ne peut pas présumer que les personnes qui ne font pas partie du gouvernement comprennent les nuances qu'il peut y avoir entre deux secteurs de RCAAN, qui relèvent du même ministre, même lorsque le groupe, comme Pasqua, est une partie prenante des deux secteurs.

[33] Le manque de précision a causé de la confusion, mais, à mon avis, cet état de fait ne signifie pas pour autant qu'il ait été décidé de ne pas négocier le règlement de la revendication particulière au sens de l'alinéa 16(1)a) de la LTRP. Pasqua a cru qu'elle était en contact avec RCAAN pour discuter de la portée de la revendication particulière et de la voie à suivre pour en arriver à un

règlement, car c'est ce qui lui avait été communiqué. Le Canada affirme que ni le STGA ni la DGRP n'avaient de mandat de négociation. Pourtant, les deux parties se sont comportées comme si elles travaillaient ensemble pour parvenir à un règlement. Aucune des parties n'a évoqué la possibilité d'un recours judiciaire. Pasqua n'a pas déposé de revendication auprès du Tribunal à ce moment. Comme l'indiquait la lettre, [REDACTED]. Il était raisonnable de la part de Pasqua de croire qu'elle travaillait avec RCAAN pour faciliter l'obtention d'un règlement. Après la lettre du 30 novembre 2022, suivant le processus de réconciliation, les parties ont déployé des efforts de bonne foi pour régler les griefs de Pasqua.

C. Les efforts déployés par les parties en vue d'un règlement

[34] Le 5 juillet 2023, Tammy Hannibal, Blake McLaughlin et Alexandra Fensome, des représentants du STGA (l'équipe de RCAAN), ont participé à une rencontre virtuelle avec l'ancien chef Peigan et les conseillers juridiques de Pasqua (mémoire des faits et du droit de Pasqua au para. 9).

[35] Dans son affidavit, souscrit le 18 février 2025, Tammy Hannibal, affirme que, lors de la rencontre du 5 juillet 2023, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] (affidavit de Tammy Hannibal (l'affidavit d'Hannibal) au para. 6; mémoire des faits et du droit du Canada au para. 11).

[36] Au paragraphe 11 de l'affidavit qu'il a souscrit le 13 mars 2025, l'ancien chef Peigan a affirmé que l'objectif déclaré de cette rencontre était de [REDACTED]. Il a déclaré que [REDACTED]:

[REDACTED]

[REDACTED]

[37] L'ancien chef Peigan a également déclaré que [REDACTED] :

[REDACTED] [affidavit de Peigan au para. 12]

[38] Lors de cette rencontre, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
(affidavit de Peigan au para. 13). En outre, Pasqua a ensuite [REDACTED]
[REDACTED]
(affidavit de Peigan au para. 19).

[39] Le 6 juillet 2023, Pasqua a envoyé un courriel à l'équipe de RCAAN, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] (affidavit de Peigan, Pièce D).

[40] Dans une lettre datée du 15 novembre 2023, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] (affidavit de Peigan, Pièce J). La lettre indiquait ensuite que [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[41] Le Canada soutient que le dossier de revendication que Pasqua a déposé auprès de la DGRP le 25 mars 2022 se limitait à une demande d'indemnisation rétroactive pour le manquement au Traité no 4 qu'aurait commis le Canada et le défaut du Canada d'avoir indexé dans le passé les paiements d'annuités découlant de traités. Cependant, Pasqua [REDACTED].

Dans ses observations orales, le Canada a fait valoir que, même si la DGRP avait accepté de négocier le règlement de la revendication particulière, elle n'aurait pas pu traiter la demande d'indemnisation pour les 15 dernières années ni pour les années à venir, et qu'il cherchait à offrir à Pasqua une "solution centralisée" pour le traitement de sa revendication. Le STGA pouvait obtenir un mandat pour traiter à la fois les aspects passés et futurs de la méthode et du cadre. Le Canada a indiqué que, dans un tel cas, le dossier pouvait alors être transféré de la DGRP au STGA.

[42] Pasqua soutient qu'elle a préparé son dossier de revendication [REDACTED]. [REDACTED] (mémoire des faits et du droit de Pasqua au para. 11; affidavit de Peigan aux para. 16-21).

D. L'analyse des efforts déployés en vue d'un règlement

[43] Dans un courriel daté du 18 décembre 2023, Tammy Hannibal [REDACTED]. Elle a ajouté ce qui suit :

[REDACTED]

[affidavit d'Hannibal, Pièce B]

[44] L'ancien chef Peigan a déclaré ce qui suit :

[REDACTED]

Peigan au para. 26]

[affidavit de

[45] Le 20 décembre 2023, Pasqua a répondu au Canada, et voici un extrait pertinent de sa

réponse :

[affidavit de Peigan, Pièce K]

[46] Le Canada n'a pas fourni de réponse écrite au courriel (affidavit de Peigan au para. 29).

[47] Le 8 janvier 2024, Tammy Hannibal a rencontré virtuellement l'ancien chef Peigan et les conseillers juridiques de Pasqua et les a avisés [REDACTED].

[48] L'ancien chef Peigan a joint à son affidavit (Pièce L) les brèves notes qu'il avait rédigées, en style télégraphique, lors de cette réunion. Selon les notes, les déclarations suivantes sont celles de Tammy Hannibal :

[49] Le 9 janvier 2024, l'ancien chef Peigan a écrit à Valerie Gideon, qui était à l'époque la sous-ministre déléguée de Services aux Autochtones Canada. Il a dit en résumé [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED].

[50] Le 13 février 2024, Tammy Hannibal a rencontré virtuellement l'ancien chef Peigan et les

conseillers juridiques de Pasqua (mémoire des faits et du droit du Canada au sous-para. 12d)). Dans les notes qu'il a prises lors de la rencontre en question, l'ancien chef Peigan a attribué à Tammy Hannibal la déclaration suivante :

- [affidavit de Peigan, Pièce O]

[51] Lors de la rencontre, Tammy Hannibal a déclaré [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED].

[52] Pasqua soutient que la rencontre du 13 février 2024 était une [REDACTED] et que [REDACTED] (affidavit de Peigan au para. 33). Il ne semble pas que Pasqua ait compris, à la suite de cet appel, que le STGA n'avait pas le mandat de négociateur.

E. La lettre du 8 avril 2024 de la sous-ministre de RCAAN

[53] Le 1^{er} avril 2024, Pasqua a fait un suivi auprès du Canada [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] (affidavit de Peigan, Pièce Q).

[54] Valerie Gideon, qui était alors la sous-ministre de RCAAN, a répondu à l'ancien chef Peigan dans une lettre, dont la date d'envoi, soit le 8 avril 2024, fait consensus chez les parties. Dans la lettre, elle [REDACTED]. Elle a ensuite indiqué ce qui suit :

[affidavit de Peigan, Pièce R]

[55] Quelques mois après la lettre de Valerie Gideon, le 14 juillet 2024, Tammy Hannibal a envoyé aux conseillers juridiques de Pasqua un courriel mentionnant ce qui suit :

[Réponse partielle aux engagements au nom de l'intimé – au sujet du contre-interrogatoire de Tammy Hannibal du 7 mars 2025 – à la p. 11]

[56] Le dossier de la preuve ne contient aucune réponse de Pasqua à ce courriel.

IV. POSITIONS DES PARTIES

[57] Le Canada affirme que la revendication ne relève pas de la compétence du Tribunal et doit être radiée au titre de l'alinéa 17a) de la LTRP parce qu'elle ne respecte pas les conditions préalables prévues au paragraphe 16(1) de la LTRP. Le Canada soutient également que RCAAN n'a pas décidé s'il acceptera ou refusera de négocier le règlement de la revendication particulière de Pasqua et que les communications qu'il a adressées à Pasqua au sujet de sa revendication particulière ne constituaient pas un refus de négocier. Le Canada fait donc valoir que le délai de trois ans suivant la date du dépôt de la revendication particulière de Pasqua auprès du ministre n'est pas encore écoulé et que le ministre a jusqu'au 20 septembre 2025 pour décider s'il acceptera de négocier le règlement de la revendication particulière. Pasqua n'est donc pas autorisée à déposer sa revendication auprès du Tribunal jusqu'à cette date (mémoire des faits et du droit du Canada au para. 3).

[58] Pasqua s'appuie sur le libellé du préambule de la LTRP pour faire valoir que le processus du Tribunal a été mis en place dans l'intérêt de la réconciliation. L'objectif était d'établir des règles claires pour déterminer quand une revendication peut être déposée auprès du Tribunal. Dans ses observations orales, Pasqua a soutenu également que la LTRP visait à favoriser la transparence, la prévisibilité et la responsabilisation, et qu'il est contraire à l'esprit de la réconciliation d'utiliser l'alinéa 16(1)a) comme mécanisme pour permettre au Canada de retarder la prise d'une décision jusqu'à la dernière minute [TRADUCTION] « juste parce qu'il peut le faire ».

[59] Plus précisément, Pasqua fait valoir que tant la lettre du 30 novembre 2022, signée par le directeur général de la DGRP, que la lettre du 8 avril 2024, signée par la sous-ministre de RCAAN, constituent un refus de négocier le règlement de sa revendication particulière dans le cadre du processus de la DGRP tel qu'il est prévu à l'alinéa 16(1)a) de la LTRP. Elle estime donc qu'elle

avait le droit de déposer la revendication auprès du Tribunal en vue d'un règlement.

V. ANALYSE

[60] À mon avis, la question à trancher en l'espèce est fonction de la lettre du 8 avril 2024, interprétée dans le contexte des communications faites sous toutes réserves, des mesures prises par les parties, de l'interprétation de l'article 16 de la LTRP et de l'application de la décision *Aundeck* rendue par le Tribunal.

[61] Pasqua soutient que cette lettre, du fait qu'elle indiquait que le Canada n'avait pas le mandat de négocier le règlement de sa revendication particulière, communiquait le refus du ministre de négocier le règlement de tout ou partie de la revendication particulière. Pasqua souligne que la lettre présente les deux options de règlement de la revendication particulière, soit la négociation ou le recours aux tribunaux. Elle affirme qu'une personne raisonnable mise à sa place aurait compris que la lettre constituait un refus de négocier le règlement de sa revendication particulière. Pasqua a compris qu'elle devait maintenant porter sa revendication particulière devant le Tribunal.

[62] Le Canada soutient que cette lettre n'excluait pas la possibilité de négocier le règlement de la revendication particulière et que le ministre a jusqu'au 20 septembre 2025 pour décider s'il acceptera d'en négocier le règlement. Le Canada fait également valoir que le sous-ministre de RCAAN n'a pas le pouvoir d'accepter ou de refuser de négocier le règlement des revendications particulières, et que seul le sous-ministre adjoint responsable du processus des revendications particulières est autorisé par le ministre à exercer le pouvoir conféré au ministre de RCAAN en ce qui concerne l'acceptation ou le refus de négocier le règlement des revendications particulières.

[63] La LTRP vise à favoriser la réconciliation entre les Premières Nations et la Couronne en permettant le règlement juste et rapide des revendications particulières. L'alinéa 16(1)a) de la LTRP assure aux Premières Nations une prévisibilité quant au délai dont dispose le ministre pour décider s'il accepte ou non de négocier le règlement d'une revendication particulière à la DGRP. Toutefois, dans ses communications au sujet du processus de la DGRP concernant la revendication particulière de Pasqua, le Canada n'a été ni clair ni transparent. Il n'a pas offert à Pasqua la prévisibilité procédurale qu'il reconnaît pourtant comme un principe fondamental de la LTRP.

[64] Avant décembre 2023, l'ancien chef Pasqua n'avait pas reçu de renseignements suffisamment clairs pour bien comprendre que la revendication particulière était toujours en cours d'évaluation par le ministre conformément à la Politique. Pasqua croyait plutôt collaborer avec RCAAN pour trouver une voie de règlement adaptée à sa situation. À la demande du Canada, elle a consacré beaucoup de temps et de ressources à l'élaboration d'un projet de méthode visant à faciliter le règlement de la revendication particulière. Après avoir été informée que la revendication particulière était toujours en cours d'évaluation à la DGRP, Pasqua a tout de même continué à espérer en arriver à un règlement significatif. Le 1^{er} avril 2024, Pasqua a demandé au Canada de répondre officiellement au cadre et à la méthode qu'elle avait présentés à la demande de celui-ci le 15 novembre 2023. Pasqua a demandé directement au Canada de faire le point officiellement sur son intention de régler l'affaire avec elle de façon extrajudiciaire.

[65] En réponse à cette demande directe, dans la lettre du 8 avril 2024, Pasqua a été informée que le Canada préférerait régler les revendications particulières par la voie de la négociation plutôt que des tribunaux, mais qu'il n'avait pas le mandat de négocier. Le lettre indiquait ensuite que le Canada présenterait à Pasqua une offre de négociation s'il obtenait un mandat à cet effet, mais ne mentionnait pas que le Canada travaillait à obtenir un mandat ni ne précisait de délai dans lequel il ferait un suivi pour faire le point sur les progrès réalisés à cet égard. Le manque de clarté de la lettre sur ces questions clés est regrettable étant donné que la LTRP vise à offrir une certaine prévisibilité aux parties et que le Tribunal a pour rôle de favoriser le règlement juste, rapide et économique des revendications. Après avoir passé presque 17 mois à consacrer beaucoup de temps et de ressources en vue de régler l'affaire, Pasqua s'est fait dire que deux options s'offraient à elle, la négociation ou le recours au tribunaux, mais que la négociation, son choix, n'était plus envisageable.

[66] La lettre du 8 avril 2024 indiquait que le Canada n'avait pas le mandat de négocier l'indexation des annuités avec Pasqua. À mon avis, il était raisonnable de la part de Pasqua de supposer que cette lettre ne concernait pas que sa revendication particulière d'indexation des annuités futures, mais également sa revendication particulière visant une indemnisation rétroactive, et ce, pour deux motifs. Premièrement, la lettre du 8 avril 2024 a été envoyée en réponse à la lettre de Pasqua datée du 9 janvier 2024, dans laquelle celle-ci traitait d'une indemnisation rétroactive et d'une indemnisation pour les années à venir. Deuxièmement, il était

déraisonnable de supposer que Pasqua, qui ne fait pas partie de l'appareil fédéral, pouvait distinguer les différents secteurs de RCAAN. Il était raisonnable de supposer que Pasqua avait interprété la lettre du 8 avril 2024 de la sous-ministre de la DGRP et du STGA comme un refus de négocier le règlement de sa revendication particulière, tant en ce qui concerne l'indemnisation pour les années antérieures que celle pour les années à venir, y compris la partie de sa revendication particulière à l'égard de laquelle la DGRP avait un mandat. La lettre provenait de la sous-ministre de RCAAN. Le STGA et la DGRP relèvent du même sous-ministre (affidavit de Kelsey Gabel, Pièce A (transcription du contre-interrogatoire de Tammy Hannibal du 7 mars 2025) à la p. 34, lignes 23-25). L'alinéa 16(1)a) de la LTRP ne précise pas que le sous-ministre adjoint de la DGRP doit signer la lettre, mais seulement que le ministre doit avoir avisé la Première Nation de son refus de négocier le règlement de la revendication, et il ne prescrit pas la forme que doit prendre l'avis à transmettre à la Première Nation. La DGRP a établi une forme prescrite pour la lettre, mais cette forme prescrite n'a pas été utilisée en l'espèce.

[67] La lettre informait Pasqua que le Canada n'avait pas le mandat de négocier. Elle ne mentionnait ni RCAAN, ni la DGRP ni le STGA. La preuve au dossier ne permet pas de déterminer si les différences internes entre les deux secteurs et leurs pouvoirs respectifs ont été expliquées clairement à Pasqua. Il est raisonnable de croire que la sous-ministre avait le pouvoir de communiquer la décision du ministre. Il n'est pas raisonnable de la part du Canada de supposer que Pasqua a compris que la lettre ne concernait que le processus du STGA. Rien n'indiquait que le processus d'examen de la revendication particulière par le ministre à la DGRP se poursuivait. La lettre ne contenait pas le détail du courriel informel du 18 décembre 2023, lequel faisait référence au processus des revendications particulières. Si le Canada avait voulu communiquer cette information importante à Pasqua, il aurait dû le faire clairement, soit en organisant une rencontre en personne afin de permettre aux parties de poser des questions et d'obtenir des réponses et des précisions, soit en rédigeant une lettre détaillée plus claire, comme le courriel du 18 décembre 2023.

[68] Le Canada a invité le Tribunal à examiner les documents internes limitant la délégation de pouvoir au sein de RCAAN (réponse partielle aux engagements au nom de l'intimé – au sujet du contre-interrogatoire de Marie-Laurence Daigle du 12 mars 2025 – à la p. 7). Ces documents n'étaient pas à la disposition de Pasqua au moment où elle a reçu la lettre du 8 avril 2024 et ne

sont donc pas pertinents pour répondre à la question de savoir s'il était raisonnable de la part de Pasqua de conclure que la décision du ministre pouvait être officiellement communiquée par une lettre signée par la sous-ministre de RCAAN.

[69] Après avoir reçu la lettre du 8 avril 2024, Pasqua a déposé sa revendication auprès du Tribunal, le 24 juillet 2024. Cette mesure prise par Pasqua étaye son affirmation selon laquelle elle croyait que la lettre du 8 avril 2024 constituait un refus de négocier le règlement de sa revendication particulière à la DGRP. À mon avis, pour les motifs qui précèdent, cette conclusion est raisonnable.

[70] Le Canada soutient que la décision du Tribunal dans l'affaire *Aundeck* a été rendue dans un contexte différent. Dans la décision *Aundeck*, le Tribunal a examiné une lettre envoyée à une Première Nation qui contenait une offre de règlement « à prendre ou à laisser », assortie d'un délai d'acceptation de 90 jours, sans aucune autre possibilité de négociation. Le Canada affirme que, dans l'affaire *Aundeck*, étant donné que le dossier de revendication avait été fermé après la date d'expiration de l'offre de règlement, le Canada avait clairement l'intention de mettre un terme aux négociations. Le Canada soutient que, au contraire, en l'espèce, il a tenté en toute bonne foi de répondre aux griefs de Pasqua dans le cadre d'un processus de consultation plus vaste mené avec le STGA, à l'extérieur du cadre du processus de la DGRP. Certes, le Canada n'a pas réussi à obtenir un mandat de négociation, mais en proposant un autre processus, il n'a pas refusé de négocier le règlement de la revendication dans le cadre du processus de la DGRP (mémoire des faits et du droit du Canada aux para. 32-34).

[71] Je suis d'accord pour dire que le Canada a tenté en toute bonne foi de répondre aux griefs de Pasqua dans le cadre d'un processus de consultation plus vaste mené avec le STGA, à l'extérieur du cadre du processus de la DGRP. Malheureusement, il n'a cependant pas réussi à communiquer cette information à Pasqua de façon suffisamment claire. Les problèmes ont commencé avec la lettre du 30 novembre 2022, qui proposait une voie à suivre pour régler les griefs de Pasqua. Comme je l'indique plus haut, la lettre du 30 novembre 2022 ne fait pas de distinction entre les deux secteurs de RCAAN, [REDACTED], ni n'explique comment cela influencerait sur la revendication particulière devant la DGRP. À aucun moment avant le 18 décembre 2023 Pasqua n'a compris que la revendication particulière était

toujours en cours d'évaluation à la DGRP. Bien que cette information ait été précisée dans un courriel daté du 18 décembre 2023, envoyé en réponse à une question directe visant à savoir si la revendication particulière pouvait être réglée de façon extrajudiciaire, le Canada, dans sa lettre du 8 avril 2024, a de nouveau omis de différencier les processus de la DGRP et du STGA, se contentant d'indiquer qu'il n'avait pas le mandat de négocier. Une personne raisonnable qui recevrait une telle lettre, compte tenu des communications faites sous toutes réserves dans leur ensemble et des efforts déployés pour régler la revendication particulière pendant près de 17 mois, conclurait que le Canada ne pouvait offrir la négociation comme option de règlement et que le recours aux tribunaux était la seule option qui restait.

[72] Je suis donc d'avis que, comme dans l'affaire *Aundeck*, la lettre du 8 avril 2024 « revenait à décider de ne pas négocier le règlement [...] de la revendication », au sens de l'alinéa 16(1)a) de la LTRP. Par conséquent, la condition préalable prévue à l'alinéa 16(1)a) a été respectée et la revendication de Pasqua a été dûment présentée au Tribunal.

VI. DÉCISION

[73] Pour les motifs qui précèdent, la demande du Canada sera rejetée. Le Canada dispose d'un délai de 30 jours suivant la date de la présente décision pour déposer sa réponse à la déclaration de revendication auprès du Tribunal.

VII. MOT DE LA FIN

[74] La présente affaire est unique. Dans sa communication du 8 avril 2024, le Canada a semé la confusion, au lieu d'apporter une certitude, quant à sa décision d'accepter la négociation du règlement de la revendication particulière de Pasqua, ce qui va à l'encontre de l'objet du paragraphe 16(1) de la LTRP. La lettre laissait raisonnablement croire que le recours aux tribunaux était l'unique option restante.

[75] Dans ses observations orales, le Canada a déclaré que, en proposant de lancer un processus de consultation avec le STGA, il essayait d'être équitable et efficace pour l'ensemble des parties. Comme je le mentionne plus haut, dans le cadre du processus du STGA, le Canada aurait pu obtenir un mandat de négociation élargi qui lui aurait permis de traiter la revendication particulière d'indemnisation future de Pasqua [REDACTED]. De même, dans ses

observations orales, Pasqua a déclaré qu'elle avait travaillé d'arrache-pied, en collaboration avec RCAAN, pendant de nombreuses années pour régler ses revendications particulières et qu'elle était fière de son excellente relation avec le Canada.

[76] Les parties interprètent différemment les échanges et les communications et n'ont pas la même compréhension de ce qui est ressorti des rencontres, mais elles ont clairement essayé de trouver un moyen de régler la revendication particulière de Pasqua, y compris sa plus large revendication visant à obtenir une indemnisation pour les 15 dernières années et pour les années à venir, calculée en fonction de l'indexation des annuités payables au titre du Traité n° 4.

[77] Dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c Pekuakamiulnuatsh Takuhikan*, 2024 CSC 39, la Cour suprême du Canada a déclaré ce qui suit au paragraphe 148 :

L'objectif qui sous-tend le principe de l'honneur de la Couronne est celui de faciliter la réconciliation des intérêts de la Couronne et des peuples autochtones en favorisant notamment la négociation et le règlement juste des revendications autochtones. Cet objectif transcende la justice corrective qui est au cœur du droit privé pour faire place à la réparation et au maintien de la relation spéciale avec les peuples autochtones à qui des lois et coutumes d'origine européenne ont été imposées. C'est ce que j'appellerai la justice axée sur la réconciliation ou justice réconciliatrice. [renvois omis]

[78] À mon avis, les deux parties ont agi de bonne foi. Plus précisément, la preuve ne permet pas d'établir que le Canada n'a pas agi conformément à l'honneur de la Couronne. Je reconnais que le Canada a renvoyé l'affaire au STGA en toute sincérité dans l'espoir que la flexibilité accrue conférée au STGA permettrait de régler les aspects de la revendication particulière de Pasqua qui ne cadraient pas avec la Politique. Comme je l'explique plus en détail ci-dessus, le problème est que le Canada n'a pas communiqué de façon suffisamment détaillée et claire l'objet, l'esprit et le résultat de certaines des rencontres à Pasqua. Il y a donc eu un malentendu sincère entre les parties quant à l'objet et à l'esprit de certaines des rencontres et des communications écrites qu'elles ont échangées.

[79] Il se peut que des malentendus sincères surviennent de temps en temps alors que le Canada et une Première Nation, qui agissent de bonne foi, travaillent avec diligence pour régler des problèmes complexes, dont certains remontent à plusieurs centaines d'années. Dans l'affaire *Carry the Kettle c Sa Majesté le Roi du chef du Canada*, dossier du Tribunal SCT 5001-23, le Tribunal a réussi à régler par la voie de la médiation un différend entre la DGRP et une Première Nation quant

à l'interprétation de l'alinéa 16(1)a) de la LTRP. Lorsque pareils malentendus surviennent, les parties sont encouragées à travailler ensemble pour trouver un compromis acceptable sans avoir à saisir les tribunaux. Le processus de réconciliation sera mieux servi par de tels efforts diligents, même s'ils sont exigeants.

VICTORIA CHIAPPETTA

L'honorable Victoria Chiappetta, présidente

Traduction certifiée conforme
Philippe Lavigne-Labelle

TRIBUNAL DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES
SPECIFIC CLAIMS TRIBUNAL

Date : 20250724

Dossier : SCT-5003-24

OTTAWA (ONTARIO), le 24 juillet 2025

En présence de l'honorable Victoria Chiappetta, présidente

ENTRE :

PREMIÈRE NATION DE PASQUA

Revendicatrice

et

SA MAJESTÉ LE ROI DU CHEF DU CANADA
Représenté par le ministre des Relations Couronne-Autochtones

Intimé

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

AUX : **Avocats de la revendicatrice PREMIÈRE NATION DE PASQUA**
Représentée par M^e Ryan Lake et M^e Anjalika Rogers
Maurice Law, avocats

ET AUX : **Avocats de l'intimé**
Représenté par M^e Gabriela Fuentealba et M^e Evan Morrow
Ministère de la Justice