

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20190326

Dossier : T-546-17

Référence : 2019 CF 371

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 26 mars 2019

En présence de monsieur le juge Phelan

ENTRE :

**LISA S. STERLING et
FREDERICK STERLING**

demandeurs

et

**LA BANDE INDIENNE DE LOWER NICOLA,
LEONA ANTOINE, WILLIAM BOSE, JOE
HAROLD, JOANNE LAFFERTY, LESLEY
MANUEL et LUCINDA SEWARD,
RESPECTIVEMENT CONSEILLERS DE LA
BANDE INDIENNE DE LOWER NICOLA, et
AARON SAM, CHEF DE LA BANDE
INDIENNE DE LOWER NICOLA**

défendeurs

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire de la décision du 15 mars 2017 par laquelle le conseil de la Bande indienne de Lower Nicola [conseil] a annulé le certificat de possession délivré aux demandeurs le 31 octobre 2017.

[2] Les faits importants se sont produits au cours d'une période où, aux termes de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, c I-5, le pouvoir ministériel de gestion des terres de réserve a été transféré à la Bande indienne de Lower Nicola [Bande] agissant conformément à son code foncier.

[3] La décision ayant été rendue en application du code foncier de la Bande, le présent contrôle judiciaire porte sur l'interprétation, la portée et l'application dudit code.

[4] Toutefois, outre les questions liées expressément au code foncier, les demandeurs ont aussi mis en cause l'équité de la procédure, et notamment le défaut de préavis et l'impossibilité de faire valoir leur point de vue, qui transcendent le code foncier.

[5] Compte tenu de la conclusion à laquelle est parvenue la Cour à l'égard des questions d'équité procédurale, il n'est ni nécessaire ni opportun qu'elle conjecture sur l'issue d'une éventuelle procédure menée de manière équitable par le conseil.

II. Énoncé des faits

[6] Les demandeurs, Lisa Sterling et son père, Fred Sterling, sont membres de la Bande.

[7] Les défendeurs sont la Bande et des particuliers membres de son conseil. Aaron Sam est le chef de la Bande.

[8] La Bande compte plusieurs réserves à proximité de Merritt, en Colombie-Britannique, dont la réserve indienne de Joeyaska n° 2 [réserve de Joeyaska].

A. *Modifications pré législatives*

[9] Selon ce qui a été rapporté, plusieurs générations de la famille de Fred Sterling ont occupé et exploité un terrain de 320 acres dans la réserve de Joeyaska. Sans entrer dans le détail de l'attribution et du partage des 320 acres, il convient de mentionner qu'après le partage du terrain, M^{me} Sterling aurait hérité la parcelle A-5, d'une superficie de 17,5 acres, de sa grand-mère. Les fiduciaires désignés dans le testament de sa grand-mère escomptaient que M^{me} Sterling et d'autres bénéficiaires obtiendraient un certificat de possession à l'égard de leurs parcelles respectives.

[10] En 2012, malgré le fait qu'elle n'avait pas de certificat de possession, M^{me} Sterling a mis une maison en chantier sur la parcelle A-5.

[11] De septembre 2012 à décembre 2014, M^{me} Sterling a reçu une aide au logement d'un programme fédéral administré par la Bande; le conseil a autorisé la construction d'un raccordement de la maison au réseau électrique; M^{me} Sterling a soumis une demande visant l'attribution d'une parcelle de 25 acres environ; elle a engagé un arpenteur pour qu'il effectue le levé du terrain visé par la demande d'attribution, avec le consentement du conseil; la Bande a approuvé le levé de ce qui est devenu le lot 11, et le levé a été inscrit au registre d'arpentage des terres du Canada.

[12] Les allégations des parties sont diamétralement opposées sur la question de savoir si le conseil a approuvé ou non l'attribution du lot 11 à un moment quelconque avant 2016. Les demandeurs prétendent que le conseil de bande a adopté une résolution approuvant l'attribution à la fin de 2014 ou au début de 2015. Les défendeurs affirment quant à eux que le conseil n'a jamais attribué le lot 11, ni en 2014 ni en 2015.

[13] Autour de juin ou de juillet 2016, M^{me} Sterling a été informée que la résolution du conseil de bande portant approbation de l'attribution du lot 11 avait été perdue ou égarée, et qu'une nouvelle résolution serait donc nécessaire.

[14] En juillet 2016, M^{me} Sterling et son père ont soumis une demande au conseil en vue d'obtenir l'attribution en tenance conjointe du lot 11. Ils considéraient que leur demande était urgente, car l'entrée en vigueur du code foncier, qui modifiait le mode d'attribution des terres de la Bande, était annoncée pour novembre. L'approbation de leur demande ne faisait pas l'unanimité.

[15] En septembre 2016, le conseil a adopté la Chief and Conseil Policy (politique du chef et du conseil, ou politique), à laquelle était jointe une politique sur les réunions du conseil qui établissait des exigences concernant le préavis, le quorum, l'ordre du jour, les procès-verbaux et les résolutions du conseil de bande. La politique prévoyait entre autres que les résolutions devaient être présentées et signées dans le cadre d'une réunion du chef et du conseil dûment convoquée, et qu'elles pouvaient être révoquées durant la réunion subséquente dûment convoquée.

[16] Parallèlement à ses démêlés avec le conseil, M^{me} Sterling s'était enquis de la situation de son certificat de possession auprès du ministère des Affaires autochtones et du Nord du Canada [AANC], et on lui a répondu qu'il lui serait délivré sur présentation de l'original de la résolution prise par le conseil en 2014.

[17] À la fin de septembre 2016, au moins trois réunions d'urgence du conseil ont été convoquées pour régler la question de l'attribution du lot 11, mais le quorum n'a été atteint à aucune.

[18] Le 1^{er} ou le 2 octobre 2016, un nouveau conseil a été élu.

[19] Avant la réunion importante du 28 octobre 2016, M^{me} Sterling a rencontré individuellement quatre conseillers qui avaient signé une résolution visant l'attribution du lot 11.

[20] Le matin du 28 octobre 2016, M^{me} Sterling a obtenu de la conseillère Lucinda Seward qu'elle envoie des invitations à six des sept membres du conseil (M^{me} Sterling savait que le septième s'opposait à sa demande).

[21] Cette même journée, à la fin de l'après-midi, les demandeurs ont assisté à une réunion avec le conseiller Harold Joem, à laquelle participaient également les conseillers Leona Antoine, William Bose, Lesley Manuel et Seward par voie de conférence téléphonique. On peut penser que ces membres constituaient un quorum du conseil. Lors de cette réunion, les conseillers ont adopté une résolution du conseil visant l'attribution du lot 11 aux demandeurs [résolution d'attribution].

[22] M^{me} Seward, dont la présence était essentielle pour la constitution du quorum, s'est comportée de manière quelque peu déconcertante. Elle a nié avoir participé à la réunion extraordinaire, mais elle a néanmoins dit qu'elle avait appelé M^{me} Sterling à la fin de la réunion, juste avant sa levée. M^{me} Seward a nié formellement avoir demandé la levée d'une réunion dont elle était absente.

[23] Toutefois, quand la question de sa présence à la réunion a été abordée en contre-interrogatoire, elle a concédé qu'elle y avait peut-être participé et proposé la levée de la séance. Ces concessions ont été faites après des échanges officieux et officiels au sujet d'une bande sonore de la réunion en question.

[24] M^{me} Seward a de plus signé, en toute connaissance de cause, une lettre datée du 28 octobre 2016 adressée à AANC pour clore le processus d'attribution et obtenir la délivrance du certificat de possession.

[25] Le 31 octobre 2016, la ministre a approuvé et enregistré l'attribution du lot 11, puis le certificat de possession a été délivré.

B. *Modifications législatives*

[26] La Bande a ratifié son code foncier conformément à l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations du 12 février 1996 (Centre des ressources sur la gestion des terres des Premières Nations, à labrc.com) et à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, LC 1999, c 24. Il est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2016.

[27] À compter de cette date, le ministre n'avait plus aucun pouvoir de délivrance ou d'annulation des certificats de possession, car ce pouvoir avait été transféré à la Bande.

[28] Les dispositions du code foncier régissant l'annulation, et notamment l'article 14.7, sont présentées ci-dessous :

[TRADUCTION]

Définitions

2.1 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent code foncier :

« Attribution » s'entend :

- a) de la possession légale accordée à un membre par le conseil [de la Bande] avec l'approbation du ministre, conformément au paragraphe 20(1) de la *Loi sur les Indiens*;
- b) des droits d'un membre au titre d'un billet de location délivré sous le régime du paragraphe 20(3) de la *Loi sur les Indiens*;
- c) de tout titre équivalent qui a été délivré au titre du présent code foncier.

[...]

« Droit » s'entend de tout droit sur une terre [de la Bande] découlant d'une attribution, d'un bail ou d'une servitude, étant entendu que le titre de propriété est exclu.

[...]

Annulation de droit ou de permis

14.7 Le conseil peut, sous réserve d'une décision applicable prise conformément à la PARTIE 8 ou par un tribunal compétent, annuler ou modifier tout droit ou permis accordé ou délivré par suite d'une erreur, d'une confusion ou d'une fraude.

15. Droits existants

Maintien des droits existants

15.1 Tout droit ou permis à l'égard d'une terre [de la Bande] qui existait à la date d'entrée en vigueur du présent code foncier sera, sous réserve de celui-ci, maintenu conformément aux conditions dont il est assorti. Le renouvellement d'un droit ou d'un permis à l'égard d'une terre [de la Bande] après l'entrée en vigueur du présent code foncier se fera conformément aux conditions de celui-ci.

[29] L'article 14.7 du code foncier établit un pouvoir d'annulation ou de modification d'un droit ou d'un permis – conformément aux conditions antérieures, dont l'interprétation est ici contestée – s'il y a eu erreur, confusion ou fraude.

[30] Avant l'entrée en vigueur du code foncier, seul l'article 27 de la *Loi sur les Indiens* autorisait le ministre à annuler un certificat de possession, un certificat d'occupation ou un billet de location délivré par fraude ou par erreur. Contrairement au pouvoir dévolu au conseil par l'article 14.7 du code foncier, le pouvoir discrétionnaire que l'article 27 conférait au ministre n'était assujéti à aucune autre condition que la découverte d'une erreur ou d'une fraude.

C. *Décision – Annulation du certificat de possession – 15 mars 2017*

[31] Le 1^{er} novembre 2016, le conseil a mis en cause la résolution d'attribution après avoir conclu que le déroulement de la réunion du 28 octobre 2016 n'avait pas respecté les exigences établies à cet égard dans la politique du chef et du conseil. Le conseil a tranché que la résolution n'avait pas été signée dans le cadre d'une réunion dûment convoquée. Il a pris une résolution portant invalidation de la résolution d'attribution inscrite au Registre des terres indiennes.

[32] Aucun des demandeurs n'a été notifié de la réunion ni des réserves que le conseil avait formulées concernant la réunion du 28 octobre 2016 et la résolution d'attribution.

[33] Au début de novembre 2016, le conseil aurait apparemment envoyé une lettre à M^{me} Sterling pour l'informer de l'annulation et de l'attribution possible d'une parcelle de deux acres en lieu et place, lettre que M^{me} Sterling n'a jamais reçue. Elle a eu vent des complications entourant le certificat de possession après le 29 novembre 2016,

[34] la date à laquelle la Bande a envoyé une lettre à AANC pour demander à la ministre d'annuler le certificat de possession. Il s'agissait d'une demande détaillée, accompagnée de

déclarations solennelles et d'observations factuelles et juridiques [observations soumises à AANC].

[35] AANC a transmis à M^{me} Sterling les documents reçus de la Bande. M^{me} Sterling a reçu une lettre, mais un doute subsiste sur la question de savoir si les observations et les affidavits soumis par la Bande y avaient été joints.

[36] Le 3 mars 2017, la ministre a informé le conseil qu'elle n'avait plus compétence pour annuler le certificat de possession.

[37] La question du certificat de possession devait être examinée dans le cadre de diverses réunions du conseil programmées entre février et mars 2017, mais soit ces réunions ont été annulées, soit la discussion n'a pas eu lieu.

[38] Dans sa correspondance avec le conseil, M^{me} Sterling mentionne clairement qu'elle conteste sa compétence pour annuler le certificat, et elle demande également qu'on lui permette de s'adresser directement au conseil.

[39] Le 15 mars 2017, dans le cadre d'une réunion à huis clos, le conseil a adopté une résolution portant annulation du certificat de possession qui est signée par cinq conseillers. À la lumière des faits, le conseil était parvenu à la conclusion qu'il devait annuler le certificat parce qu'il avait été délivré par suite [TRADUCTION] « d'une erreur, d'une confusion ou d'une fraude ».

[40] Il est important de souligner que, en dépit de la demande de M^{me} Sterling d'être invitée à toute réunion du conseil durant laquelle l'annulation devait être examinée, il n'existe aucune trace d'un quelconque préavis, explicite ou implicite, de la tenue d'une réunion le 15 mars 2017.

[41] À la suite de la décision, un avocat a informé les demandeurs que le certificat avait été annulé parce qu'il avait été délivré par erreur, il a rejeté leur argument comme quoi le conseil n'avait pas compétence en la matière, et il a réitéré l'offre concernant l'attribution de deux acres à l'endroit où la maison est située sur le lot 11.

[42] Le dossier certifié du tribunal qui a été remis aux demandeurs ne contient aucune information précise sur les délibérations du 15 mars 2017, car 15 des 16 pages du dossier ont été caviardées au nom du secret professionnel de l'avocat.

III. Question en litige

[43] Il faut d'abord établir l'existence d'un manquement à l'équité procédurale qui serait déterminant quant à l'issue du présent contrôle judiciaire.

[44] La question de l'interprétation et de l'application du code foncier devra attendre une audience en bonne et due forme par le conseil.

IV. Discussion

[45] Je conviens avec les demandeurs que la norme de la décision correcte s'applique aux questions d'équité procédurale (voir notamment *Bande indienne de Lower Nicola c York*, 2013 CAF 26, au paragraphe 6, 226 ACWS (3d) 1).

[46] Le conseil a notifié aux demandeurs qu'il discuterait de l'annulation du certificat de possession à sa réunion du 28 février 2017, et qu'ils pouvaient soumettre des observations écrites au moins une journée à l'avance. Ce faisant, le conseil reconnaissait la nécessité de notifier aux demandeurs qu'il projetait d'examiner la question et l'échéance pour soumettre des observations. La réunion du 28 février 2017 a toutefois été annulée et les demandeurs n'ont pas été notifiés de la date d'une quelconque réunion ultérieure. Ils avaient pourtant droit à ce degré minimal d'équité procédurale.

[47] Même si les demandeurs ont soumis des observations écrites après la réunion du 28 février 2017, il est évident qu'ils s'attendaient à assister et à s'exprimer à une réunion du conseil. Compte tenu des circonstances, il ne s'agissait pas d'une attente déraisonnable, peu importe si oui ou non le degré exigé en droit pour reconnaître l'existence d'une « attente légitime » a été atteint (voir *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, au paragraphe 26, 174 DLR (4th) 193, [*Baker*]).

[48] Au vu des facteurs énoncés aux paragraphes 23 à 27 de l'arrêt *Baker*, et parce que la décision avait pour conséquence grave de priver les demandeurs d'un droit foncier, ils avaient de

toute évidence droit à un minimum d'équité. Par ailleurs, le rôle décisionnel du conseil sur la question commandait également un degré supérieur d'équité procédurale (voir *Crowchild c Nation Tsuu T'ina*, 2017 CF 861, au paragraphe 48, 285 ACWS (3d) 2; *Testawich c Duncan's First Nation*, 2014 CF 1052, au paragraphe 34, 246 ACWS (3d) 248). Les demandeurs pouvaient prétendre à tout le moins à un préavis de la réunion du 15 mars 2017, à des explications avant la réunion des motifs invoqués par le conseil pour annuler le certificat de possession, et à une possibilité raisonnable de faire valoir leur point de vue sur ces motifs avant que la décision d'annulation soit prise.

[49] Les motifs invoqués pour annuler le certificat ne sont pas clairs. Les défendeurs soutiennent que les demandeurs auraient dû savoir ce qui les attendait puisqu'ils avaient reçu copie des observations soumises à AANC.

[50] Ces observations évoquent le spectre de l'erreur ou de la fraude comme motifs d'annulation du certificat de possession. Dans des documents subséquents, le conseil fait allusion à une erreur. Le conseil peut invoquer seulement trois motifs pour justifier une annulation de certificat : l'erreur, la confusion ou la fraude.

[51] Dans la réalité, les notions d'erreur et de confusion peuvent être synonymes, mais pas toujours. En revanche, la fraude recèle une connotation différente et plus sinistre. Le recours par le défendeur au témoignage de M^{me} Seward donne à penser que le spectre de la fraude continue de planer dans cette affaire.

[52] Les demandeurs ont droit à des explications détaillées et précises des motifs fondant la décision du conseil, de même que des faits et du droit que celui-ci estime pertinents relativement quant à la question de l'annulation.

[53] Cette considération est essentielle pour établir les droits des demandeurs en matière d'équité, mais probablement aussi pour jauger le caractère raisonnable de la décision du conseil. L'invocation de motifs de turpitude morale ou de responsabilité par les demandeurs pourrait commander une avenue plus draconienne qu'une réponse à des erreurs techniques du conseil. Les demandeurs ont le droit de savoir ce que le conseil considère comme un exercice raisonnable du pouvoir qui lui est conféré par l'article 14.7 du code foncier et les recours raisonnables à sa disposition.

[54] Le choix de la procédure – audience, plaidoiries, interrogatoires – est aussi subordonné à la nature des allégations portées, et l'équité des options en matière de procédure pourrait être appréciée au regard de ces circonstances.

[55] Le transfert de pouvoirs ministériels au conseil n'a pas amoindri les exigences en matière d'équité procédurale.

[56] Pour ces motifs, il sera accédé à la présente demande de contrôle judiciaire avec dépens, et la décision rendue par le conseil le 15 mars 2017 sera annulée. Si le conseil souhaite maintenir l'annulation du certificat, il lui sera loisible d'engager à cet égard une procédure conforme aux

principes de la justice naturelle et de l'équité procédurale. Des observations supplémentaires ne sont pas nécessaires à ce stade-ci.

JUGEMENT dans le dossier T-546-17

LA COUR accueille la demande de contrôle judiciaire avec dépens et annule la décision rendue le 15 mars 2017 par le conseil de la Bande indienne de Lower Nicola.

« Michael L. Phelan »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-546-17

INTITULÉ : LISA S. STERLING et FREDERICK STERLING cc
LA BANDE INDIENNE DE LOWER NICOLA, LEONA
ANTOINE, WILLIAM BOSE, JOE HAROLD, JOANNE
LAFFERTY, LESLEY MANUEL et LUCINDA
SEWARD, RESPECTIVEMENT CONSEILLERS DE LA
BANDE INDIENNE DE LOWER NICOLA, et AARON
SAM, CHEF DE LA BANDE INDIENNE DE LOWER
NICOLA

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

DATE DE L'AUDIENCE : LE 4 MARS 2019

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE PHELAN

DATE DES MOTIFS : LE 26 MARS 2019

COMPARUTIONS :

Lisa Sterling
Frederick Sterling

POUR LES DEMANDEURS
(POUR LEUR PROPRE COMPTE)

Caily DiPuma

POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Woodward & Company
Avocats
Victoria (Colombie-Britannique)

POUR LES DÉFENDEURS