

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20160119

Dossier : A-296-14

Référence : 2016 CAF 11

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE NEAR
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

**TERRENCE LAVALLEE, EDWARD AISAICAN,
WALTER PELLETIER, WILLIAM TANNER et
VALERIE TANNER**

appelants

et

**DODIE FERGUSON, MALCOLM DELORME,
ERNEST DELORME, CAROLE LAVALEE et
KEVIN DELORME**

intimés

Audience tenue à Regina (Saskatchewan), le 9 novembre 2015.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 19 janvier 2016.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE NEAR.

Y ONT SOUSCRIT :

LE JUGE PELLETIER.
LA JUGE GLEASON.

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20160119

Dossier : A-296-14

Référence : 2016 CAF 11

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE NEAR
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

**TERRENCE LAVALLEE, EDWARD AISAICAN,
WALTER PELLETIER, WILLIAM TANNER et
VALERIE TANNER**

appelants

et

**DODIE FERGUSON, MALCOLM DELORME,
ERNEST DELORME, CAROLE LAVALEE et
KEVIN DELORME**

intimés

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE NEAR

I. Introduction

[1] La Cour est saisie d'un appel d'une décision de la Cour fédérale par laquelle la Cour fédérale a accueilli une demande de contrôle judiciaire d'une décision du conseil de bande de la

Première Nation Cowessess #73 (le conseil de bande) (2014 CF 569, [2014] A.C.F. n° 609 (QL)). L'appel concerne un différend au sujet de la question de savoir si la charge de chef est devenue vacante parce que le chef élu n'aurait pas respecté les conditions de résidence énoncées dans la *Cowessess First Nation #73 Custom Election Act* (la Loi électorale).

II. Le contexte

[2] Le conseil de bande de la Première Nation Cowessess #73 (la PNC) est constitué de huit conseillers et d'un chef. Quatre des conseillers sont appelants en l'espèce. Le cinquième appelant, Terrence Lavalée, est le chef. Les quatre autres conseillers sont les intimés en l'espèce. La cinquième intimée, Dodie Ferguson, est membre de la PNC, mais elle n'est pas conseillère.

[3] En 1992, M. Lavalée a conclu une « convention de location-achat » avec la PNC pour l'unité 134, une maison se trouvant dans la réserve de la PNC. En 2002, M. Lavalée a été évincé de l'unité 134 parce qu'il n'avait pas payé le loyer. Après avoir été évincé, M. Lavalée a habité à Regina pendant plusieurs années pendant qu'il poursuivait des études universitaires. M. Lavalée a éventuellement remboursé le loyer impayé lorsqu'il s'est présenté comme candidat pour le poste de chef en 2007.

[4] M. Lavalée a été élu chef de la PNC le 27 avril 2013. Après son élection, il était tenu d'emménager dans la réserve, conformément à la Loi électorale. L'article 5.01 de la Loi électorale prévoit :

[TRADUCTION]

5.01 Aux fins de la présente Loi :

[...]

b) lors d'une élection ou d'une élection partielle et sans égard à son lieu de résidence, toute personne habilitée à voter peut poser sa candidature au poste de chef. Toutefois, conformément aux dispositions de l'article 11.03 de la présente loi, une personne qui se fait élire au poste de chef et qui résidait ordinairement à l'extérieur de sa réserve d'origine lors de la tenue de l'élection ou de l'élection partielle est tenue d'établir sa résidence permanente dans sa réserve d'origine dans les trois (3) mois suivant son entrée en fonction;

[5] Dans un même ordre d'idées, l'article 12.03 prévoit :

[TRADUCTION]

12.03 Tout candidat qui se fait élire au poste de chef est tenu d'établir sa résidence permanente dans sa réserve d'origine dans les trois (3) mois suivant son entrée en fonction et de maintenir sa résidence dans sa réserve d'origine pour la durée de son mandat.

[6] En vertu de l'article 13.01, le fait pour M. Lavalée de ne pas établir sa résidence permanente dans la réserve dans les trois mois suivant son entrée en fonction avait pour conséquence que la charge du chef serait réputée vacante :

[TRADUCTION]

13.01 À la suite de l'entrée en fonction du conseil conformément à l'article 12.02 ci-dessus, la charge de chef, de conseiller résident ou de conseiller non résident est réputée vacante uniquement dans les circonstances suivantes :

a) la personne occupant cette charge :

[...]

(v) dans le contexte du poste du chef, omet d'établir ou de maintenir sa résidence dans sa réserve d'origine en dérogation aux dispositions de la présente loi après son entrée en fonction;

[7] Plusieurs événements ont eu lieu après l'élection de M. Lavallee au poste de chef.

Le 27 avril 2013, le jour de l'élection, Adrienne Sparvier, une membre de la PNC, a emménagé dans l'unité 134. Le 17 juin 2013, une réunion du chef et du conseil de bande de la PNC a été tenue au cours de laquelle il a été proposé d'évincer Mme Sparvier et d'allouer l'unité 134 à M. Lavallee. Les votes quant à cette motion étaient partagés quatre contre quatre. C'est le vote de M. Lavallee, en faveur de la motion, qui a départagé les voix.

[8] Le 5 juillet 2013, le département du logement et des infrastructures de la PNC a avisé Mme Sparvier qu'elle devait quitter l'unité 134 parce qu'elle avait des arriérés de loyer. Mme Sparvier a porté en appel auprès du tribunal de règlement des conflits la décision portant sur son éviction. Son appel a été rejeté le 19 août, le tribunal ayant conclu que l'appel avait été fait de mauvaise foi. Le 19 juillet 2013, le conseil de bande a adopté une résolution selon laquelle M. Lavallee était le propriétaire original de l'unité 134 et que Mme Sparvier devait quitter l'unité immédiatement. Le 28 août 2013, le département du logement et des infrastructures de Cowessess a envoyé un deuxième avis d'éviction, dans lequel il avisait Mme Sparvier qu'elle devait quitter immédiatement l'unité, conformément à la résolution du conseil de bande adoptée le 19 juillet. Mme Sparvier a continué à refuser de quitter l'unité et M. Lavallee a par conséquent été incapable d'y emménager. M. Lavallee soutient aussi que Mme Sparvier a tenté de lui soutirer un paiement de 30 000 \$ pour qu'elle quitte l'unité 134.

[9] À la suite de l'expiration, le 27 juillet 2013, du délai de trois mois prévu par la Loi électorale, les conseillers intimés ont cessé de reconnaître à M. Lavallee la qualité de chef et ont déclaré sa charge vacante, en application de la Loi électorale. Malcolm Delorme a censément

pris la charge de chef par intérim, en se fondant sur la coutume selon laquelle le conseiller ayant reçu le nombre le plus élevé de votes à la dernière élection devienne chef par intérim lorsque le poste de chef est vacant.

[10] Les intimés ont présenté une requête en vue d'obtenir une injonction contre les appelants visant à empêcher M. Lavallee d'exécuter les fonctions de chef de la PNC ou de se présenter comme tel. La requête a été ajournée *sine die* par la Cour fédérale le 18 septembre 2013 sous réserve que M. Lavallee fournisse un engagement à la Cour fédérale selon lequel il autoriserait la tenue d'un vote sur la question de savoir si une élection partielle devrait être déclenchée.

[11] Une réunion du conseil de bande a eu lieu le 25 septembre 2013. M. Kevin Delorme a présenté une motion en vue du déclenchement d'une élection partielle pour pourvoir le poste de chef. La motion qui a fait l'objet du vote, tirée de la transcription de la réunion, est libellée comme suit:

[TRADUCTION]

Kevin Delorme : Je présente cette motion au titre de l'article 14 de la Loi électorale coutumière, attendu que Terrence Lavallee n'a pas obtenu de résidence avant le 27 juillet et que la résolution contestée n'a été reconnue que le 2 août. Je souhaite donc présenter une motion afin que nous déclençons une élection partielle.

Carol Lavallee : Et attendu que le poste de chef est vacant.

Kevin Delorme : Au poste de chef, lequel aurait dû être réputé vacant le 27 juillet.

[12] Les quatre conseillers intimés ont voté en faveur de la motion et les quatre conseillers appelants ont voté contre elle. M. Lavallee s'est abstenu de voter. Étant donné l'égalité des voix, la motion est restée sans effet et, de fait, a été rejetée.

[13] M. Lavalée a finalement pris possession de l'unité 134 le 8 novembre 2013.

[14] Les intimés ont présenté une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale dans laquelle ils soutenaient que M. Lavalée n'avait pas satisfait à l'exigence en matière de résidence établie dans la Loi électorale et que, par conséquent, la charge de chef avait été rendue vacante. Le conseil de bande était donc tenu de déclencher une élection partielle.

III. La décision de la Cour fédérale

[15] La Cour fédérale a conclu que l'alinéa 5.01*b*), l'article 12.03 et le sous-alinéa 13.01*a*)(v) de la Loi électorale étaient clairs et sans équivoque. Elle a aussi noté que la Loi ne contenait aucune exception à la période de trois mois prévue pour établir la résidence. Elle a conclu qu'en fonction de la preuve dont elle était saisie, M. Lavalée ne résidait pas dans la réserve dans les trois mois suivant son élection. La Cour fédérale a conclu que la preuve touchant la disponibilité de l'unité 134 n'était pas pertinente quant à l'obligation en matière de résidence prévue par la Loi électorale.

[16] La Cour fédérale a rejeté l'argument des défendeurs (les appelants en l'espèce) fondé sur le concept traditionnel de domicile de la common law et elle a conclu que rien ne permettait de croire que ce concept était pertinent pour déterminer une résidence permanente, et que cet argument venait en contradiction avec leur plaidoyer en faveur d'une compréhension traditionnelle de la résidence permanente. La Cour fédérale a conclu que les dispositions de la Loi électorale, interprétées correctement, supposent la présence physique obligatoire du chef dans la réserve.

[17] La Cour fédérale a conclu que, selon le dossier, il n'avait pas été satisfait à l'obligation de résidence permanente prévue par la Loi électorale. Par conséquent, la Cour fédérale a conclu que le conseil de bande était tenu de déclencher des élections partielles au sens de l'article 14.01 de la Loi électorale et que la décision de ne pas déclencher de telles élections était déraisonnable. La Cour fédérale a ordonné au conseil de bande d'arrêter une date en vue d'une élection partielle conformément à la Loi électorale.

IV. La question en litige

[18] La question en litige en l'espèce est celle de savoir si la décision du conseil de bande de ne pas déclencher une élection partielle était raisonnable.

V. La norme de contrôle

[19] La norme de contrôle en l'espèce est régie par l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559. En application de l'arrêt *Agraira*, la Cour doit déterminer si la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée et l'a appliquée correctement (au paragraphe 47). Si la Cour fédérale ne l'a pas fait, la Cour choisit la norme de contrôle appropriée ou elle l'applique correctement. La Cour fédérale a conclu que la norme de contrôle à appliquer était celle de la décision raisonnable, parce qu'il s'agissait d'une question mixte de fait et de droit intéressant l'interprétation par le conseil de bande d'un code électoral coutumier et l'application de cette interprétation aux faits (arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 53, [2008] 1 R.C.S. 190; arrêt *Première nation de Fort McKay c. Orr*, 2012 CAF 269, aux paragraphes 10 et 11, 438 N.R. 379).

Je suis d'accord avec la Cour fédérale selon qui la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable.

VI. Analyse

[20] Les faits en l'espèce sont déterminants et, à mon avis, les rédacteurs de la Loi électorale de la PNC n'auraient pas pu les prévoir.

[21] Il n'est pas contesté que l'élection de M. Lavalée à titre de chef de la PNC le 27 avril 2013 était valide. Il n'est pas non plus contesté que, conformément à l'article 12.03 de la Loi électorale, M. Lavalée devait [TRADUCTION] « établir sa résidence » permanente dans la réserve dans les trois mois suivant la date de son élection au poste de chef.

[22] La preuve montre clairement que M. Lavalée avait un lien depuis longtemps avec l'unité 134 et les terrains contigus. M. Lavalée a présenté une preuve non contredite que l'unité 134 est située sur des terres utilisées par sa famille depuis quatre générations et qu'il a cultivé ces terres pendant de nombreuses années.

[23] La preuve montre aussi clairement que M. Lavalée a tenté, tant avant qu'après son élection au poste de chef, de se faire réattribuer l'unité 134. En 2007, lorsqu'il a obtenu son diplôme universitaire à Regina, M. Lavalée a avisé la bande qu'il avait l'intention de retourner à l'unité 134. Il a négocié une proposition de remboursement de ses arriérés de loyer pour l'unité et il fait valoir que le gestionnaire de programme du département du logement et des infrastructures est revenu sur sa promesse de réattribuer l'unité à M. Lavalée une fois le

remboursement complété (RA, Vol. 2, Onglet 16, p. 400, 391). M. Lavallee a remboursé en entier ses arriérés de loyer en 2007 (RA, Vol. 2, Onglet 16, p. 300, par. 11(f)).

[24] Malgré l'intention claire de M. Lavallee de retourner habiter dans l'unité 134, un responsable de la bande a attribué l'unité à Mme Sparvier le jour de l'élection. Il semble que cela a été fait dans le seul but de frustrer la capacité de M. Lavallee à habiter dans l'unité 134. Il semble aussi que Mme Sparvier n'aurait pas dû se voir attribuer l'unité 134 du tout en raison d'arriérés de loyer qu'elle n'avait toujours pas remboursés à la bande. Cela est conforme à l'article 3.6.1 de la politique de logement de la PNC #73, qui prévoit que [TRADUCTION] « si un membre de la bande ou un locataire a un loyer, des frais d'entretien ou des frais d'utilisation en souffrance, il ne peut pas obtenir d'unité de logement tant que le loyer ou les frais en souffrance n'ont pas été remboursés en entier ».

[25] M. Lavallee et le conseil de bande de la PNC ont voulu s'assurer que M. Lavallee établisse sa résidence permanente dans la réserve au cours de la période de trois mois prévue par les articles 5.01 et 12.03 de la Loi électorale. Le 17 juin 2013, le conseil de bande a adopté une motion visant à évincer Mme Sparvier de l'unité 134 en raison d'arriérés de loyer. Le 19 juillet 2013, le conseil de bande a adopté une motion transférant l'unité 134 à M. Lavallee. Ces actions ont été entreprises pendant la période de trois mois suivant l'élection de M. Lavallee au poste de chef.

[26] Après l'adoption des résolutions du conseil de bande visant l'éviction de Mme Sparvier, M. Lavallee a personnellement signifié l'avis d'éviction à Mme Sparvier à deux reprises : le

5 juillet 2013 et le 29 août 2013 (RA, Vol. 2, Onglet 16, p. 301 et 302, par. 14 et 15). Il a aussi déposé des observations écrites au tribunal de règlement des différends qui a examiné l'appel de Mme Sparvier quant à son éviction. Dans ces observations, il expliquait que l'unité 134 lui revenait de droit et qu'il n'avait jamais renoncé à ses prétentions quant à l'unité en question (RA, Vol. 2, Onglet 16, p. 391-392). Cependant, Mme Sparvier a refusé de déménager et il existe une preuve incontestée qu'elle a retardé son départ aussi longtemps qu'elle l'a pu. M. Lavalée a aussi témoigné qu'elle lui avait demandé de la payer pour qu'elle quitte l'unité 134 plus rapidement.

[27] La juge de la Cour fédérale a conclu que toute preuve au sujet de la disponibilité de l'unité 134 n'était pas pertinente. Elle a aussi conclu que l'interprétation correcte de la Loi électorale exigeait que M. Lavalée occupe physiquement l'unité 134, malgré les actes volontaires de Mme Sparvier et d'autres membres de la bande visant à frustrer une telle occupation. Je ne suis pas d'accord avec la juge.

[28] Comme les appelants l'ont noté, l'expression [TRADUCTION] « établir sa résidence permanente » n'est pas définie dans la Loi électorale. De plus, [TRADUCTION] « établir sa résidence permanente » n'équivaut pas à devenir résident permanent à une date précise. À mon avis, il était raisonnable pour le conseil de bande, lorsqu'il a refusé de déclencher une élection partielle, d'interpréter la Loi électorale – qui fait partie des lois de la PNC – et en particulier la disposition portant sur le fait d'[TRADUCTION] « établir sa résidence permanente » qui se trouve aux articles 5.01 et 12.03, d'une façon qui tenait compte des circonstances inhabituelles, et même extraordinaires, de l'affaire.

[29] Par conséquent, il était raisonnable d'interpréter les dispositions de la Loi électorale de façon à conclure que, compte tenu des efforts continus et légitimes de M. Lavalée pour occuper l'unité 134 et des circonstances exceptionnelles découlant du fait que d'autres membres de la bande ont tenté de frustrer sa prompt occupation de l'unité 134, M. Lavalée a satisfait à l'exigence de la Loi d'[TRADUCTION] « établir sa résidence permanente » dans la réserve. Comme il a été noté ci-dessus, le 17 juin 2013, une motion a été adoptée pour évincer Mme Sparvier et attribuer l'unité 134 à M. Lavalée. Les voix étaient partagées, quatre à quatre, et c'est le vote de M. Lavalée en faveur de l'éviction qui a tranché. Le 5 juillet 2013, Mme Sparvier a été avisée par le département du logement et des infrastructures qu'elle devait quitter l'unité 134 parce qu'elle avait des arriérés de loyer sur le logement. Le 19 juillet 2013, le conseil de bande a adopté une résolution selon laquelle M. Lavalée était le propriétaire d'origine de l'unité 134 et Mme Sparvier devait quitter immédiatement l'unité. Le 28 août 2013, le département du logement et des infrastructures de la PNC a délivré un deuxième avis d'éviction à Mme Sparvier dans lequel il l'avisait qu'elle devait quitter immédiatement l'unité, conformément à la résolution du conseil de bande adoptée le 19 juillet. Comme M. Lavalée avait satisfait aux exigences en matière de résidence, la charge de chef n'est jamais devenue vacante et il n'y avait donc aucune raison de tenir une élection partielle.

[30] La Cour devrait hésiter à intervenir dans l'application de la Loi électorale par un conseil de bande dûment élu qui gère ses propres affaires lorsqu'il est confronté à des circonstances extraordinaires comme celles en l'espèce. À mon avis, la Cour fédérale n'a pas fait preuve de suffisamment de déférence envers le conseil de bande quant à sa décision.

VII. Conclusion

[31] J'accueillerais l'appel avec dépens devant la Cour et devant l'instance inférieure en appliquant le milieu de la fourchette de la colonne III du tableau du tarif B. J'annulerais la conclusion de la Cour fédérale selon laquelle la charge de chef est devenue vacante et sa directive selon laquelle une élection partielle devait être déclenchée.

« David G. Near »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

J.D. Denis Pelletier, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Mary J.L. Gleason, j.c.a. »

Traduction certifiée conforme
Mario Lagacé, jurilinguiste

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

**APPEL D'UNE DÉCISION DE MADAME LA JUGE HENEGHAN RENDUE LE
13 JUIN 2014, DOSSIER NUMÉRO T-1412-13.**

DOSSIER : A-296-14

INTITULÉ : TERRENCE LAVALLEE,
EDWARD AISAICAN, WALTER
PELLETIER, WILLIAM TANNER
ET VALERIE TANNER c. DODIE
FERGUSON, MALCOLM
DELORME, ERNEST DELORME,
CAROLE LAVALEE ET KEVIN
DELORME

LIEU DE L'AUDIENCE : REGINA (SASKATCHEWAN)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 9 NOVEMBRE 2015

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE NEAR.

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE PELLETTIER
LA JUGE GLEASON

DATE DES MOTIFS : LE 19 JANVIER 2016

COMPARUTIONS :

Mervin Phillips POUR LES APPELANTS
Nathan Phillips

E.F. Anthony Merchant POUR LES INTIMÉS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Phillips & Company POUR LES APPELANTS
Regina (Saskatchewan)

Merchant Law Group LLP POUR LES INTIMÉS
Regina (Saskatchewan)