

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20120523

Dossier : T-708-06

Référence : 2012 CF 624

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 23 mai 2012

En présence de monsieur le juge Rennie

ENTRE :

**THERESA SQUARE, EUGENE DAVID
et MADELINE DAVID**

demandeurs

et

**EVELYN MARY DAVID, DELIA COOK,
NELSON JACOBS, RAYMOND COOKE,
PAULA COOKE et SHEILA ESCOBAR**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Les demandeurs sollicitent le contrôle judiciaire de la décision, en date du 23 mars 2006, par laquelle le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC, tel qu'il s'appelait alors) (le ministre), par l'entremise de son représentant, a refusé d'annuler cinq certificats de

possession (les CP) délivrés à l'égard du lot 139 situé sur l'île Cornwall, en Ontario, en application de l'article 27 de la *Loi sur les Indiens*, LRC 1985, c I-5 (la *Loi sur les Indiens*).

[2] Aucun défendeur ne s'est opposé à la demande et le ministre n'est pas intervenu. Les demandeurs sont donc les seuls participants à l'instance. Pour les motifs qui suivent, la présente demande est accueillie.

Les faits

[3] Les demandeurs sont Theresa Square, Eugene David et la succession de Madeline David. Theresa et Eugene vivent sur le lot 139. Madeline David est la mère d'Eugene et a également vécu sur le lot 139 jusqu'à son décès.

[4] Le lot 139 est situé sur l'île Cornwall, en Ontario, sur la réserve des Mohawks d'Akwesasne n° 59. À l'origine, Paul David, qui est décédé sans testament en 1976, avait la possession exclusive du lot 139. La preuve indique que Paul David vivait conformément aux traditions du Conseil des chefs de la Maison longue du peuple de la Nation mohawk de la Confédération des Cinq-Nations iroquoises et donc, après son décès, il y a eu une « fête du dixième jour » traditionnelle. À cette occasion, l'ensemble de ses biens meubles et immeubles a été distribué selon les traditions et le droit coutumier.

[5] Dans le cadre de la fête, la totalité du lot 139 a été cédée à Ross David, le fils de Paul David. Les demandeurs déclarent qu'aucun membre de la famille n'a contesté cette cession durant la fête ni à aucun autre moment pendant presque 20 ans. Ross David et son épouse,

Madeline David (une des demanderessees), ont construit une maison sur le lot 139. Leur fils, Eugene David, et son épouse (les autres demandeurs) ont construit une autre maison sur le lot 139 en 1989.

[6] Peu après le décès de Ross David en 1995, son frère George David a présenté une demande pour devenir l'administrateur de la succession de leur père, Paul David. George a été nommé en qualité d'administrateur en avril 1996. Les demandeurs déclarent que George David n'a pas présenté d'inventaire des biens de la succession ni avisé les créanciers, héritiers et autres réclamants à propos de leur droit de présenter une réclamation.

[7] Peu après sa nomination en qualité d'administrateur, George David a présenté le Transfert de terre par le représentant personnel, qui prévoyait la division du lot 139 en cinq sous-lots, attribués aux cinq enfants de Paul : Betty David, Delia Cook, Cecilia Jacobs, Madeline David — la veuve de Ross David — et lui-même. Les demandeurs déclarent qu'ils n'ont reçu aucun avis de ce transfert.

[8] En janvier 1997, M^{me} L. Delormier, directrice du Bureau de l'état civil, Conseil des Mohawks d'Akwesasne, a eu connaissance du différend concernant le lot 139 et a avisé AINC qu'il devrait retarder la délivrance des CP à l'égard du lot 139 en raison du différend et des problèmes soulevés par l'administration de la succession de George. Malgré cette demande, AINC a délivré les CP suivants le 30 avril 1997 :

- lot 139-1 à Betty David;
- lot 139-2 à Evelyn Mary David (la veuve de George David);

- lot 139-3 à Delia Cook;
- lot 139-4 à Cecilia Jacobs;
- lot 139-5 à Madeline David (la veuve de Ross David).

[9] L'attribution des CP était incompatible avec l'utilisation historique de la terre et, à première vue, soulevait des questions au regard de l'équité et du bon sens :

- Madeline David a reçu un CP à l'égard du lot 139-5, malgré le fait qu'elle avait vécu dans une maison située sur le lot 139-1 pendant plus de 20 ans;
- Eugene David et Theresa Square n'ont pas obtenu de CP, malgré le fait qu'ils vivaient dans une maison située sur le lot 139 depuis 1989;
- Evelyn Mary David a obtenu un CP, malgré le fait qu'elle n'est pas une descendante de Paul David et que George David n'avait pas établi son droit à la possession du lot 139 avant son décès.

[10] Plusieurs parties ont par la suite communiqué avec AINC pour manifester leurs préoccupations : selon eux, les CP n'avaient pas été régulièrement délivrés et allaient à l'encontre des pratiques traditionnelles de la Nation mohawk. AINC a reçu des observations sur cette question du Conseil des chefs de la Nation mohawk, de M. V. Kovinich, avocat du ministère de la Justice d'Akwesasne, du Conseil des Mohawks d'Akwesasne et des demandeurs.

[11] En 2003, les demandeurs ont demandé à AINC d'annuler les CP en application des articles 26 et 27 de la *Loi sur les Indiens*. Ils ont présenté des observations sur cette question à AINC, datées du 26 février 2003, du 9 mai 2003 et du 26 juin 2003. Ils faisaient valoir essentiellement que ceux qui avaient reçu des CP n'étaient pas légalement en possession du lot 139, à l'exception de Madeline David. Ils soutenaient que la façon dont George David administrait la succession de Paul David était irrégulière et que la répartition du lot 139 qui en découlait était invalide.

[12] Après des demandes répétées adressées à l'AINC pour qu'il résolve cette question, Stephen Gagnon, directeur, Direction des opérations foncières et enregistrement à AINC, a délivré quelque trois ans plus tard une lettre de décision au nom du ministre, datée du 23 mars 2006, dans laquelle il a refusé la demande d'annulation des CP. Selon la lettre, la préoccupation des demandeurs était la répartition inégale de la succession de Paul David. La lettre soulignait que la décision d'un administrateur concernant la répartition des éléments d'actif ne relevait pas de l'article 27 de la *Loi sur les Indiens* et que, par conséquent, le ministre ne pouvait pas annuler les CP pour ce motif. Voici ce qui était indiqué dans la lettre :

[TRADUCTION] Les certificats de possession en cause ont été délivrés aux héritiers de Paul David, tous membres des Mohawks d'Akwesasne ayant le droit de résider sur une terre de réserve, conformément aux modalités des documents de transfert dûment signés par l'administrateur de sa succession et par la suite enregistrés au Registre des terres indiennes. Ces certificats de possession n'ont donc pas été délivrés par erreur et, par conséquent, la demande de M^{me} David sollicitant leur annulation est refusée.

[13] Les demandeurs sollicitent le contrôle judiciaire de cette décision. L'affaire a été suspendue plusieurs années pendant lesquelles le Conseil des Mohawks d'Akwesasne tentait de la résoudre, effort qui a connu un succès partiel. Les demandeurs ont réglé l'affaire en ce qui a trait à Evelyn Mary David, dont le CP a maintenant été transféré aux demandeurs.

Norme de contrôle et question en litige

[14] Les demandeurs soulèvent les questions suivantes dans leur demande :

- a. Le ministre a-t-il commis une erreur susceptible de contrôle en omettant de reconnaître la preuve que les demandeurs avaient la possession légale du lot 139 et qu'aucun autre détenteur de CP n'avait la possession légale du lot 139?
- b. Le ministre a-t-il manqué à son obligation d'enquêter et d'annuler les CP lorsqu'il a reçu des éléments de preuve substantiels démontrant l'invalidité des CP et a-t-il commis une erreur en omettant d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour annuler les CP?
- c. Le ministre a-t-il manqué aux règles d'équité procédurale et de justice naturelle en ignorant les observations pertinentes fournies par le Conseil des chefs de la Nation mohawk, le Conseil des Mohawks d'Akwesasne et les demandeurs concernant les erreurs relatives aux CP?
- d. Le ministre a-t-il commis une erreur susceptible de contrôle en ignorant la preuve pertinente concernant les traditions et les coutumes mohawks relatives à la disposition du lot 139?

[15] Je reformulerais les questions et les regrouperais de la façon suivante : la décision du ministre de refuser d'annuler les CP était-elle raisonnable, et les principes d'équité procédurale ont-ils été respectés pour parvenir à cette décision?

[16] Comme le font valoir les demandeurs, la décision du ministre de ne pas annuler les CP doit être contrôlée selon la norme de la raisonnable, puisqu'il s'agit d'une question mixte de fait et de droit et qu'elle suppose l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190). Toutefois, la question de savoir si le ministre a manqué à l'équité procédurale doit être contrôlée selon la norme de la décision correcte (*Parker c Conseil de la bande indienne d'Okanagan*, 2010 CF 1218, au paragraphe 41).

Analyse

La décision du ministre de refuser d'annuler les CP était-elle raisonnable?

[17] Il n'existe pas de précédents où notre Cour a contrôlé des décisions du ministre prises en application de l'article 27 de la *Loi sur les Indiens*. Ce genre de décision est mentionné dans

Bande indienne de Songhees c Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), 2006 CF 1009, [2007] 3 RCF 464, mais dans cette affaire, la décision contrôlée était la décision du ministre d'approuver la vente de parcelles de la réserve en vertu du paragraphe 50(4) de la *Loi sur les Indiens*. Toutefois, les commentaires de la juge Tremblay-Lamer au paragraphe 40 de cette décision établissent le cadre pour l'affaire dont la Cour est saisie en l'espèce :

Il m'est impossible de dire qu'il incombe au ministre de s'assurer de la validité de certificats de possession quand il ne dispose d'aucun élément de nature à mettre en doute leur validité. À mon avis, une telle obligation n'existera que s'il a une raison de douter de la validité des CP, au vu de la preuve qu'il a devant lui ou des soupçons d'une partie concernée. Dans un tel cas, le ministre serait tenu de décider s'il devrait, en application des articles 26 ou 27, exercer son pouvoir discrétionnaire et corriger ou annuler le CP.

[Souligné dans l'original.]

[18] Il s'agit en l'espèce du genre d'affaire décrit par la juge Tremblay-Lamer : les demandeurs et le Conseil des Mohawks d'Akwesasne ont soulevé des doutes à propos de la validité des CP. Ainsi, la question présentée au ministre était celle de savoir si les cinq CP devaient être annulés en application de l'article 27 de la *Loi sur les Indiens* parce qu'ils avaient été délivrés par fraude ou erreur :

Certificat annulé; billet de location

27. Le ministre peut, avec le consentement de celui qui en est titulaire, annuler tout certificat de possession ou occupation ou billet de location mentionné à l'article 26, et peut annuler tout certificat de possession ou d'occupation ou billet de location qui, selon lui, a été délivré par fraude ou erreur.

Cancellation of Certificates or Location Tickets

27. The Minister may, with the consent of the holder thereof, cancel any Certificate of Possession or Occupation or Location Ticket referred to in section 26, and may cancel any Certificate of Possession or Occupation or Location Ticket that in his opinion was issued through fraud or in error.

[19] Comme le font valoir les demandeurs, un CP n'accorde pas à une personne un intérêt foncier. Il prouve simplement que la personne est légalement en possession de cette terre.

L'article 20 de la *Loi sur les Indiens* est rédigé comme suit :

Possession de terres dans une réserve

20. (1) Un Indien n'est légalement en possession d'une terre dans une réserve que si, avec l'approbation du ministre, possession de la terre lui a été accordée par le conseil de la bande.

Certificat de possession

(2) Le ministre peut délivrer à un Indien légalement en possession d'une terre dans une réserve un certificat, appelé certificat de possession, attestant son droit de posséder la terre y décrite.
[...]

Possession of lands in a reserve

20. (1) No Indian is lawfully in possession of land in a reserve unless, with the approval of the Minister, possession of the land has been allotted to him by the council of the band.

Certificate of Possession

(2) The Minister may issue to an Indian who is lawfully in possession of land in a reserve a certificate, to be called a Certificate of Possession, as evidence of his right to possession of the land described therein.
[...]

[20] En conséquence, comme condition préalable à l'obtention d'un CP, la personne doit être légalement en possession de la terre, laquelle doit avoir été attribuée à la personne par le conseil de bande. Ainsi, lorsqu'on a demandé au ministre d'examiner la question de savoir si les CP avaient été délivrés par erreur, il a essentiellement répondu, dans sa décision, à la question de savoir si les personnes nommées sur les CP étaient légalement en possession de la terre en cause.

[21] Il ressort clairement du dossier présenté à la Cour que le représentant du ministre, M. Gagnon, a omis d'examiner cette question de façon appropriée et qu'il a tiré une conclusion déraisonnable. Les demandeurs ont présenté plusieurs observations détaillées, appuyées par des

documents pertinents, pour démontrer que les cinq CP ont erronément été délivrés. Pour illustrer l'étendue des problèmes relatifs aux CP, voici un résumé non exhaustif des préoccupations qu'ont fait valoir les demandeurs :

- Le conseil de bande n'a jamais attribué la terre comprenant le lot 139 à quelque personne que ce soit qui a reçu un CP, à l'exception de Madeline David.
- Les cinq personnes qui ont obtenu un CP tiraient plutôt leur prétendue possession de la terre de la division du lot 139 en cinq sous-lots par George David, en sa qualité d'administrateur de la succession de Paul David.
- L'administration de la succession de Paul David exécutée par George David était truffée d'irrégularités, dont les suivantes :
 - George David n'a jamais effectué un inventaire des biens de la succession;
 - George David n'a jamais avisé les créanciers et les héritiers et autres réclameurs de la succession de présenter leurs réclamations;
 - le lot 139 a été subdivisé et transféré 29 jours après la nomination de George David en qualité d'administrateur et ni les héritiers ni le Conseil des Mohawks d'Akwesasne n'ont accepté la subdivision et le transfert;
 - le paragraphe 8(1) du *Règlement sur les successions d'Indiens* (CRC, c 954) exige l'écoulement d'un délai de huit semaines entre la nomination et la distribution.
- Même si George David était autorisé à diviser le lot 139 en cinq sous-lots pour les distribuer aux descendants de Paul David, un des CP a été accordé à Evelyn Mary David, qui n'est pas une descendante de Paul David, mais plutôt la veuve de George David et, par conséquent, Evelyn Mary David n'avait clairement aucun droit de recevoir le CP.
- Le Conseil des Mohawks d'Akwesasne a pris, en novembre 2002, une décision concernant la possession du lot 139 qui entrait en conflit avec les CP.
- La bande a clairement fait savoir, dans plusieurs documents, qu'elle s'opposait aux CP. Les CP divisaient une seule terre en cinq parcelles ou lots distincts, entraînant la création de cinq nouveaux biens. La décision entrait donc en conflit avec l'article 20 de la *Loi sur les Indiens*.

[22] M. Gagnon semble avoir mal compris les observations des demandeurs : sa lettre laisse entendre que le seul fondement de la demande des demandeurs était la distribution inégale de la succession de Paul David par George David, ce qui ne correspond en rien aux observations des demandeurs. Ceux-ci ont demandé l'annulation des CP parce que la prétendue attribution du

lot 139 aux descendants de Paul David était invalide pour de nombreuses raisons ayant trait à la légalité de la procédure d'attribution des CP par la succession. En outre, en raison du fait que le conseil de bande n'a ni attribué la terre ni n'en n'a reconnu l'attribution faite par la délivrance des CP, les personnes qui avaient obtenu des CP n'étaient pas en possession légale de la terre. Les erreurs relatives à l'administration de la succession et à l'attribution des CP sont facilement visées par l'« erreur » prévue à l'article 27. Puisque M. Gagnon n'a pas tenu compte de ces observations ni des éléments de preuve présentés à leur appui, je n'ai aucune difficulté à conclure que sa décision était déraisonnable et devrait être annulée.

[23] De plus, l'essentiel des préoccupations des demandeurs a été énoncé en détail dans une lettre datée du 26 février 2003 transmise par leur avocat. La décision du ministre ne tient compte ni de cette lettre, ni du fond des arguments qui y étaient présentés. La décision ne prend pas en considération les observations factuelles et juridiques en cause et viole ainsi le principe selon lequel les motifs doivent porter sur les principales questions factuelles et juridiques (*Cepeda-Gutierrez c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] ACF n° 1425).

[24] Je soulignerai en outre que, selon la *Directive 3-6 : Correction et annulation de certificats de possession ou d'occupation*, document dont M. Gagnon allègue avoir tenu compte pour rendre sa décision, cette décision devrait être prise en consultation avec « le conseil d'une Première nation ». En l'espèce, le Conseil des chefs de la Nation mohawk, le Conseil des Mohawk d'Akwesasne et l'avocat du ministère de la Justice d'Akwesasne ont tous présenté des observations à AINC depuis le début du différend. Ils ont tout d'abord demandé à AINC de ne

pas délivrer les CP jusqu'à ce qu'une enquête ait lieu sur la question et que celle-ci soit résolue, et ils ont ensuite contesté la validité des CP qui ont été délivrés. Dans la décision, M. Gagnon ne mentionne aucunement la contribution de ces parties. En faisant cette observation, je n'accepte pas la proposition selon laquelle le consentement du conseil de bande était nécessaire. Le pouvoir discrétionnaire de délivrer un CP, prévu au paragraphe 20(2) de la *Loi sur les Indiens*, appartient au ministre.

[25] Il n'y a donc aucune raison d'examiner les autres erreurs possibles de la décision du ministre alléguées par les demandeurs. La demande doit être accueillie et l'affaire, renvoyée au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision. Les demandeurs ont sollicité une ordonnance [TRADUCTION] « renvoyant l'affaire au ministre avec instruction d'annuler les certificats de possession pour que l'affaire puisse être traitée par le Conseil des Mohawks d'Akwesasne ». La Cour n'est toutefois pas autorisée à enjoindre au ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 27 de la *Loi sur les Indiens* d'une façon particulière. Il semble donc que la réparation appropriée soit de renvoyer l'affaire pour qu'un nouvel examen soit effectué à la lumière des présents motifs.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision du ministre est annulée et l'affaire est renvoyée au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision à la lumière des présents motifs.

« Donald J. Rennie »

Juge

Traduction certifiée conforme
Sandra de Azevedo, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-708-06

INTITULÉ : THERESA SQUARE, EUGENE DAVID et
MADELINE DAVID c
EVELYN MARY DAVID, DELIA COOK,
NELSON JACOBS, RAYMOND COOKE,
PAULA COOKE, et SHEILA ESCOBAR

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto

DATE DE L'AUDIENCE : Le 9 mai 2012

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT** LE JUGE RENNIE

DATE DES MOTIFS : Le 23 mai 2012

COMPARUTIONS :

Martin Masse

POUR LES DEMANDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

McMillan LLP
Ottawa (Ontario)

POUR LES DEMANDEURS