

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20211220

Dossier : A-86-20

Référence : 2021 CAF 243

[TRADUCTION FRANÇAISE]

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

ENTRE :

**LE CONSEIL DE BANDE DE LA
PREMIÈRE NATION PETERS,
NORMA WEBB EN SA QUALITÉ DE
CHEF DE LA PREMIÈRE NATION PETERS,
DAVID PETERS EN SA QUALITÉ DE
CONSEILLER DE LA PREMIÈRE NATION
PETERS et VICTORIA PETERS
EN SA QUALITÉ DE CONSEILLÈRE
DE LA PREMIÈRE NATION PETERS**

appelants

et

**BRANDON LEE ENGSTROM et
AMBER RACHEL RAGAN**

intimés

Audience tenue à Vancouver (Colombie-Britannique), le 2 décembre 2021.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 20 décembre 2021.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE RENNIE

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE PELLETIER
LA JUGE GLEASON**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20211220

Dossier : A-86-20

Référence : 2021 CAF 243

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

ENTRE :

**LE CONSEIL DE BANDE DE LA
PREMIÈRE NATION PETERS,
NORMA WEBB EN SA QUALITÉ DE
CHEF DE LA PREMIÈRE NATION PETERS,
DAVID PETERS EN SA QUALITÉ DE
CONSEILLER DE LA PREMIÈRE NATION
PETERS et VICTORIA PETERS
EN SA QUALITÉ DE CONSEILLÈRE
DE LA PREMIÈRE NATION PETERS**

appelants

et

**BRANDON LEE ENGSTROM et
AMBER RACHEL RAGAN**

intimés

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE RENNIE

[1] Le conseil de bande de la Première Nation Peters interjette appel d'un jugement par lequel la Cour fédérale (2020 CF 286, motifs du juge Barnes) a accueilli la demande de

contrôle judiciaire des intimes et a enjoint à la bande de prendre toutes les mesures nécessaires pour leur conférer le statut de membres de la bande indienne de la Première Nation Peters.

[2] Les appelants fondent leur appel sur deux motifs.

[3] La bande fait valoir que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que le Code d'appartenance de la Première Nation Peters confère aux intimes le droit d'en être membres. Se fondant sur le libellé du Code d'appartenance et les éléments de preuve liés à son application par la bande, la Cour fédérale a conclu que la seule interprétation raisonnable du terme « natural child » (enfant naturel ou biologique) est qu'il désigne toutes les personnes dont un parent biologique est membre de la bande, sans égard à l'âge.

[4] La bande conteste en outre l'ordonnance de la Cour fédérale l'enjoignant à conférer sans délai aux intimes le statut de membres au motif que la question de l'appartenance aurait dû lui être renvoyée pour nouvel examen.

[5] À mon avis, aucune de ces thèses n'est fondée. Cela dit, il semble qu'une brève mise en contexte s'impose pour expliquer comment je suis parvenu à cette conclusion.

[6] En décembre 2015, les intimes ont présenté une demande d'admission à la bande. En juillet 2016, le conseil de bande leur a transmis une lettre de décision les informant que leur demande était rejetée. Les motifs de la décision n'étaient pas précisés dans les lettres, où il était

simplement affirmé que le Code d'appartenance ne conférait aucun droit d'appartenance aux intimes.

[7] Les intimes ont alors déposé des avis d'appel et, conformément au Code d'appartenance, le conseil de bande a convoqué une assemblée générale pour soumettre les deux appels au vote des membres. Une seule question a été posée aux membres concernant les appels des intimes, lesquels appels ont été rejetés par 19 voix contre 18. Il convient de souligner que le chef et deux conseillères ayant rendu la décision initiale, qui sont appelantes en l'espèce, ont participé au vote.

[8] Les intimes ont par la suite présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision rejetant leur demande d'admission.

[9] La Cour fédérale a accueilli la demande (*Peters c. Bande de la Première Nation Peters*, 2018 CF 544, 2018 CarswellNat 3218 [*Peters*]) au motif que les décisions étaient déraisonnables et manquaient à l'équité procédurale. Les décisions rejetant les demandes d'admission ont été annulées et l'affaire a été renvoyée au conseil de bande pour nouvel examen.

[10] Trois mois plus tard, le conseil de bande a de nouveau rejeté les demandes d'admission des intimes. Dans sa décision de rejeter les demandes d'admission, la bande fait valoir que les intimes ne contribueraient pas à promouvoir l'harmonie et le bien commun de la Première Nation, qu'ils avaient plus de 18 ans et que le consentement des deux parents était requis.

[11] Les intimés ont de nouveau interjeté appel de cette décision. Dans ce cas, le conseil de bande a refusé de convoquer une assemblée générale pour qu'elle vote sur les appels au motif que la décision précédente de rejeter les appels précédents était [TRADUCTION] « définitive ».

[12] Les intimés ont encore une fois présenté une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale, qui a rendu le jugement faisant l'objet du présent appel.

[13] La norme de contrôle applicable est énoncée au paragraphe 12 de l'arrêt *Office régional de la santé du Nord c. Horrocks*, 2021 CSC 42. Notre Cour doit à présent déterminer si la Cour fédérale a adopté la norme de contrôle appropriée et si elle l'a appliquée correctement. La décision discrétionnaire du juge de la Cour fédérale de ne pas renvoyer la question au conseil de bande est susceptible de contrôle selon la norme de l'erreur manifeste et dominante.

[14] La Cour fédérale a correctement conclu que la norme applicable aux décisions de rejeter les demandes d'admission était celle de la décision raisonnable (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov]) et elle l'a correctement appliquée à l'interprétation qu'avait faite le conseil de bande du terme [TRADUCTION] « enfant naturel ». Je ne constate aucune erreur dans la décision discrétionnaire du juge de ne pas renvoyer la question de l'admission au conseil de bande.

Le conseil de bande a-t-il interprété le Code d'appartenance de manière raisonnable?

[15] S'agissant du caractère raisonnable d'une décision comme celle en l'espèce, la principale contrainte juridique tient au cadre légal et aux éléments de preuve (*Vavilov*, par. 120).

L'interprétation que fait le décideur des lois et des règlements qui s'appliquent à la question dont il est saisi doit être compatible avec le texte, le contexte et l'objet de la disposition pertinente. Lorsque les mots employés sont précis et sans équivoque, leur sens ordinaire sera normalement déterminant. Dans ce cas, le décideur ne peut pas adopter une interprétation de qualité moindre pour la simple raison qu'elle paraît plausible ou est opportune.

[16] Le cadre légal qui régit le processus décisionnel du conseil de bande est le Code d'appartenance. La disposition pertinente du Code est rédigée ainsi :

[TRADUCTION]

Partie III – Critères d'appartenance

1. Sont membres de la bande indienne de Peters les personnes qui suivent :

[...]

E. quiconque est l'enfant naturel d'un père ou d'une mère dont le nom est inscrit sur la liste de la bande;

[...]

[17] Nul ne conteste que les intimés sont les enfants naturels d'un homme qui, à l'époque pertinente, était inscrit à titre de membre sur la liste de la bande.

[18] Le terme [TRADUCTION] « enfant naturel » a un sens ordinaire. Aujourd'hui couramment remplacé par [TRADUCTION] « enfant biologique », le terme [TRADUCTION] « enfant naturel » fait référence à la descendance ou au lien biologique entre l'enfant et le père ou la mère, et il ne s'applique pas seulement à des personnes n'ayant pas atteint un certain âge. Le terme [TRADUCTION] « enfant naturel » s'oppose au terme [TRADUCTION] « enfant adopté », comme

en témoigne la jurisprudence (voir notamment *In Re Gage*, [1962] S.C.R. 241, 1962 CanLII 2 (C.S.C.); *Hope v. Raeder Estate*, 1994 CanLII 2185 (BC CA), [1994] 2 B.C.L.R. (3d) 58 (C.A. C.-B.); *Podolsky v. Podolsky*, 1980 CanLII 2438 (MB CA), [1980] 111 D.L.R. (3d) 159 (C.A. Man.); *Plut v. Plut Estate*, 1991 CanLII 1329 (BC CA), [1991] B.C.J. No. 942; *Strong v. Marshall Estate*, 2009 NSCA 25, 309 D.L.R. (4th) 459).

[19] Le *Black's Law Dictionary* (11^e éd., 2019) donne la définition suivante du terme « natural child » (enfant naturel) : [TRADUCTION] « enfant ayant un lien biologique plutôt qu'un lien adoptif avec un parent ».

[20] Le contexte de l'article 1.E étaye également le point de vue voulant qu'aucune limite d'âge ne soit associée au terme [TRADUCTION] « enfant naturel » : [TRADUCTION] « [Est] membr[e] » de la bande indienne de Peters [TRADUCTION] « quiconque » est l'enfant naturel d'un membre de la bande. Ce libellé indique que le statut de membre s'ensuit automatiquement de l'ascendance maternelle ou paternelle.

[21] Au-delà du cadre légal, d'autres éléments peuvent entrer en ligne de compte dans l'analyse du caractère raisonnable d'une décision. Les plus pertinents en l'espèce sont les faits et les éléments de preuve dont le décideur a été saisi, les politiques et les pratiques antérieures, ainsi que les répercussions que peut avoir une décision sur une personne.

[22] En l'espèce, l'ensemble de la preuve jette un doute sur le caractère raisonnable de l'interprétation du terme par le conseil de bande. Les demandes d'admission des demandeurs

n'ont pas été sommairement rejetées au motif de l'âge. Il n'a jamais été question d'une exigence relative à l'âge dans la première décision rejetant les demandes d'admission, ni d'ailleurs dans les délibérations de l'assemblée générale sur les appels. Les appelants ont été interrogés sur leur personnalité et leurs antécédents judiciaires, mais aucune question ne leur a été posée au sujet de leur âge. Au cours d'un contre-interrogatoire portant sur un affidavit produit à l'appui du premier contrôle judiciaire, un des membres du conseil ayant rejeté les demandes d'admission a été incapable de produire de document ni de décision antérieure de la bande qui aurait corroboré l'existence d'une exigence relative à l'âge.

[23] Cette exigence a été mentionnée pour la première fois dans le mémoire des observations présenté par la bande lors du premier contrôle judiciaire, ce qui a fait dire au juge de la Cour fédérale que « les diverses raisons subséquentement fournies par le conseil de bande ont été développées *ex post facto* » et que « [c]es justifications [avaient] été offertes au compte-gouttes longtemps après la communication des décisions aux demandeurs » (*Peters*, par. 51). Je souscris à cette description de la preuve.

[24] La bande fait valoir qu'il faut interpréter le Code d'appartenance en tenant compte des conséquences que pourrait avoir l'augmentation du nombre de membres sur la gouvernance et le bien-être économique des membres actuels de la bande. Là encore, cette considération n'est mentionnée ni dans le Code d'appartenance ni dans les délibérations du conseil de bande. La situation économique de la bande ne peut pas servir à fonder une interprétation qui introduirait dans le Code d'appartenance des exigences qui ne s'y trouvent pas ou qui contredisent son sens ordinaire.

[25] Enfin, la bande renvoie à la décision *Norris c. Première nation de Matsqui*, 2012 CF 1469 [*Norris*], pour soutenir que son Code d'appartenance est semblable à celui dans cette affaire et que notre Cour devrait leur donner la même interprétation. Il suffit de faire observer que le code d'appartenance en cause dans la décision *Norris* et celui en l'espèce comportent des différences fondamentales. Dans l'affaire *Norris*, le code comportait une disposition expresse concernant l'âge des « enfants », ainsi que des critères d'appartenance précis s'appliquant aux enfants.

[26] L'historique législatif du Code en l'espèce étaye également une interprétation selon laquelle le terme [TRADUCTION] « enfant naturel » désigne toutes les personnes dont le père ou la mère est membre de la bande.

[27] En septembre 2016, l'assemblée générale des membres a été saisie d'une proposition selon laquelle une exigence relative à l'âge serait ajoutée au Code d'appartenance de la Première Nation Peters. Dans la nouvelle disposition proposée, le terme [TRADUCTION] « enfant » s'entendrait d'un [TRADUCTION] « enfant de moins de 18 ans », qu'il soit un enfant biologique ou qu'il ait été adopté légalement. Plus précisément, il y était disposé que la personne qui [TRADUCTION] « a le statut d'Indien et est l'enfant d'un père ou d'une mère dont le nom est inscrit sur la liste des membres peut présenter une demande d'admission, laquelle sera automatiquement accueillie ». Les personnes de 19 à 30 ans ayant le statut d'Indien et dont au moins un des parents était membre de la bande seraient admissibles à présenter une demande d'admission. La décision serait prise par vote.

[28] Les modifications proposées ont suscité des débats et des controverses, et la bande les a en fin de compte rejetées. Toutefois, la version modifiée du Code qui a été proposée, et rejetée, représente l'interprétation de la version en vigueur du Code que le conseil de bande a défendue devant la Cour fédérale et qu'il fait valoir maintenant devant notre Cour.

La Cour a-t-elle commis une erreur quant à la mesure accordée?

[29] La Cour suprême a statué de façon constante que, dans certaines circonstances, les méthodes habituelles d'interprétation des lois amènent clairement à conclure qu'il existe une seule interprétation raisonnable (voir notamment *Vavilov*, par. 124; *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770, par. 35; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, par. 64; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 38). Notre Cour et d'autres cours d'appel canadiennes ont établi que l'examen selon la norme de la décision raisonnable vise aussi les situations où une seule interprétation est possible (voir notamment *Nova Tube Inc./Nova Steel Inc. c. Conares Metal Supply Ltd.*, 2019 CAF 52, 2019 CarswellNat 14755, par. 61; *English v. Richmond (City)*, 2021 BCCA 442, 2021 CarswellBC 3665, par. 120; *Ontario Nurses' Association v. Participating Nursing Homes*, 2021 ONCA 148, 154 O.R. (3d) 225, par. 84).

[30] Pour les motifs exposés plus haut, le terme « natural child » (enfant naturel) peut avoir un seul sens raisonnable. Il n'existe pas d'éventail d'interprétations raisonnables.

[31] Étant donné qu'il y a une seule interprétation possible du terme, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en enjoignant au conseil de bande ce conférer aux intimes le statut de membres. Le Code d'appartenance dispose que les membres de la bande sont (« shall consist » dans la version originale anglaise) les personnes suivantes : [TRADUCTION] « quiconque est l'enfant naturel d'un père ou d'une mère dont le nom est inscrit sur la liste de la bande ». L'auxiliaire *shall* utilisé dans la version originale anglaise n'a pas de caractère discrétionnaire. Il s'ensuit que, puisqu'ils satisfont à un des critères, la seule conclusion possible est que les intimes remplissent les conditions d'appartenance à la bande. Le fait incontesté du lien de paternité ainsi que les modalités expresses du Code d'appartenance sont des fondements suffisants permettant à la Cour d'ordonner l'admission des intimes à titre de membres de la Première Nation Peters.

[32] L'avocat de la bande fait valoir que l'appartenance à la bande joue un rôle central dans le maintien de la cohésion sociale, des traditions culturelles et des valeurs, surtout dans le cas d'une bande aussi petite que celle de la Première Nation Peters. L'appartenance à la bande, soutient-il, fait partie intégrante de l'identité.

[33] Je ne mets pas en doute cet argument ni la légitimité de ces considérations et je conviens qu'en règle générale la Cour fédérale renvoie les questions d'appartenance au conseil de bande pour nouvel examen. Cependant, dans les circonstances, ces observations peuvent également jouer en faveur d'une ordonnance imposant que le statut de membre soit conféré aux intimes. Parce que la qualité de membre constitue une composante essentielle du sentiment identitaire,

de la culture et des valeurs d'une personne, les règles relatives à l'appartenance doivent résister à un examen du caractère raisonnable et des exigences en matière d'équité procédurale.

[34] Comme le montre le long cheminement du présent litige, la Cour fédérale pouvait à bon droit conclure qu'un troisième renvoi de la question au conseil de bande n'aurait pas servi l'intérêt de la justice. Près de six années se sont écoulées depuis le dépôt des premières demandes d'admission, au cours desquelles les droits des intimés à l'équité procédurale ont été violés à deux reprises et le conseil de bande a amplement fait montre de sa mauvaise foi. Des considérations d'équité et d'efficacité étayaient également la décision de ne pas renvoyer la question une troisième fois au conseil de bande. Il n'y a pas lieu d'exiger un nouvel examen lorsque l'issue est inéluctable et que le renvoi de l'affaire ne servirait à rien.

[35] Je rejeterais l'appel et j'adjugerais aux intimés les dépens, fixés à 30 000 \$.

« Donald J. Rennie »

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. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-86-20

INTITULÉ : CONSEIL DE BANDE DE LA PREMIÈRE NATION PETERS, NORMA WEBB EN SA QUALITÉ DE CHEF DE LA PREMIÈRE NATION PETERS, DAVID PETERS EN SA QUALITÉ DE CONSEILLER DE LA PREMIÈRE NATION PETERS et VICTORIA PETERS EN SA QUALITÉ DE CONSEILLÈRE DE LA PREMIÈRE NATION PETERS c. BRANDON LEE ENGSTROM et AMBER RACHEL RAGAN

LIEU DE L'AUDIENCE : Vancouver (Colombie-Britannique)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 2 DÉCEMBRE 2021

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE RENNIE

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE PELLETIER
LA JUGE GLEASON

DATE DES MOTIFS : LE 20 DÉCEMBRE 2021

COMPARUTIONS :

Stan H. Ashcroft POUR LES APPELANTS

Karey Brooks POUR LES INTIMÉS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Ashcroft & Company POUR LES APPELANTS
Vancouver Ouest (Colombie-Britannique)

JKF Law Corporation POUR LES INTIMÉS
Vancouver (Colombie-Britannique)