

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20210531**

**Dossier : T-1316-20**

**Référence : 2021 CF 512**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**Ottawa (Ontario), le 31 mai 2021**

**En présence de madame la juge McVeigh**

**ENTRE :**

**DENNIS CYR**

**demandeur**

**et**

**PREMIÈRE NATION DES OJIBWAYS DE  
BATCHEWANA, AUTORITÉ EN MATIÈRE  
DE LOGEMENT DE LA PREMIÈRE  
NATION BATCHEWANA**

**défenderesses**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

**I. Introduction**

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire concernant l'expulsion du demandeur effectuée par les défenderesses, lesquelles sont l'autorité en matière de logement de

la Première Nation Batchewana [l'autorité en matière de logement], et la Première Nation des Ojibways de Batchewana le 9 juillet 2020 [collectivement, la PNB].

## II. Le contexte

[2] Le demandeur, M. Dennis Cyr, est un membre inscrit de la bande de la PNB qui a été expulsé par l'autorité en matière de logement. Le 27 décembre 2002, il a conclu une convention de location avec option d'achat pour la résidence située au 68, rue August, PNB, en Ontario. La convention prévoyait un calendrier de paiement propre à une location avec option d'achat, selon lequel il payait 400 \$ par mois pour un total de 72 000 \$ pour la maison. La convention contenait des dispositions sur l'entretien du terrain et du bâtiment ainsi que sur l'interdiction d'accumuler des déchets, et d'autres règles et règlements.

[3] Au fil des ans, M. Cyr a reçu de l'autorité en matière de logement de nombreux avis d'arrérages ainsi que plusieurs avis au sujet de l'entretien de la propriété. Toutefois, il dit qu'il s'est toujours conformé aux avis dans le passé et que cette autorité l'a informé le 3 juin 2019, ou vers cette date, que sa maison avait été payée en totalité. Ce fait est contesté par l'autorité en matière de logement.

[4] Le 29 juillet 2019, l'autorité en matière de logement aurait signifié à M. Cyr un avis lui enjoignant de quitter les lieux. La question de savoir s'il y a eu signification de l'avis fait l'objet d'un profond désaccord. Les motifs invoqués dans l'avis d'expulsion initial étaient le défaut de terminer un remboursement et le non-respect de la convention avec option d'achat :

[TRADUCTION]

3a : ne pas accumuler de déchets;

3d : maintenir les terrains et les lieux en bon état;

3g : respecter les règlements qui sont généralement en vigueur concernant l'occupation des propriétés résidentielles dans le quartier).

[5] Lorsque le demandeur a été hospitalisé en octobre 2019, sa sœur a présenté au conseil de bande une motion pour faire appel de la décision d'expulser son frère. Le 19 novembre 2019, le conseil de bande a adopté la motion et a fait droit à l'appel. Le délai imparti à M. Cyr a été prorogé de six mois afin qu'il élabore un plan de soutien lui permettant de répondre à ses besoins et à ceux de l'autorité en matière de logement.

[6] Le 20 mai 2020, il n'avait pas quitté les lieux et un autre avis lui a été remis, lui donnant neuf jours pour le faire. L'autorité en matière de logement lui a accordé un autre délai d'un mois, et il a signé une entente selon laquelle il acceptait de quitter les lieux au plus tard le 29 juin 2020. Cependant, il ne l'a pas fait.

[7] Le 9 juillet 2020, avec l'aide d'agents du Service de police de Batchewana et de la PPO, M. Cyr a été expulsé de sa maison et réinstallé dans un hôtel. Le sergent Jim Sayers, un vétéran du Service de police de Batchewana (qui n'est pas une force autonome, mais qui relève de la PPO) qui compte 28 ans d'expérience était présent pour aider à exécuter la mesure d'expulsion. La présence des policiers s'expliquait du fait qu'il avait été décidé que [TRADUCTION] « la sécurité des civils et des représentants était d'une importance capitale vu qu'un mandat de

perquisition concernant des infractions liées à la drogue y avait été exécuté et qu'une arme de poing chargée y avait été trouvée » (affidavit du sergent Jim Sayers, au para 19).

[8] Monsieur Cyr dit qu'il n'a pas eu le temps de s'habiller convenablement au moment de son expulsion et qu'il a été forcé de quitter sa maison vêtu uniquement de ses sous-vêtements. Selon la preuve contradictoire produite, M. Cyr est parti de son propre gré et a été autorisé à retourner dans la résidence pour récupérer ses effets personnels, puis il a été amené à un logement temporaire pour lui-même et ses fils.

[9] Dans l'avis de demande, M. Cyr allègue qu'il y a eu atteinte aux droits qu'il tire de l'article 7 de la Charte parce qu'il a été expulsé de sa maison vêtu de sous-vêtements, qu'il y a eu plusieurs manquements aux principes d'équité procédurale et qu'il a été privé de son droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat. Il soutient également qu'il a été mis en détention pendant l'expulsion, d'une manière qui ne respectait pas les conclusions de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R c Grant*, 2009 CSC 32, ce qui aurait porté atteinte aux droits qui lui sont garantis par l'article 7 de la Charte.

[10] Dans son mémoire des faits et du droit [le mémoire du demandeur], le demandeur fait valoir qu'il y a eu atteinte aux droits qu'il tire de la Charte parce que la PNB savait ou aurait dû savoir qu'il avait le droit à un avocat, et que son droit à la liberté avait été

[TRADUCTION] « gravement violé en raison de son accès limité aux ressources et ce, doublement en pleine pandémie mondiale ». Le demandeur ne précise pas dans le mémoire quel droit de la Charte est en cause, ni ne fournit d'arguments détaillés concernant les atteintes alléguées.

[11] En outre, M. Cyr allègue dans son mémoire qu'il pouvait légitimement s'attendre à ne pas être expulsé et qu'il y avait partialité ou une crainte raisonnable de partialité. Cependant, là encore, ses arguments ne sont pas fondés sur des faits, et je crois, vu ces arguments limités, que ces allégations visent à appuyer la thèse selon laquelle la Cour a compétence.

[12] Monsieur Cyr soutient qu'il a entièrement payé la maison, et qu'on lui a dit plus tard qu'il était toujours débiteur de frais s'élevant à 130 \$ ou 180 \$. Le demandeur affirme que le refus de verser ce montant à l'autorité en matière de logement a conduit à l'expulsion. Selon lui, il n'a pas contrevenu aux dispositions de la convention, et les nombreuses lettres l'alertant de ses manquements n'ont pas été signifiées ou ont toutes été faites à la même époque par l'autorité en matière de logement pour renforcer la preuve au soutien de l'expulsion.

[13] Les défenderesses soutiennent que M. Cyr a souvent contrevenu aux règles de l'autorité en matière de logement et qu'elle lui avait transmis de nombreux avertissements au fil des ans. L'autorité en matière de logement fait valoir qu'il y avait un fouillis dans sa cour, que la faune sauvage y était observée que d'autres résidents avaient formulé des plaintes. Elles affirment également que son compte était souvent en souffrance et que des activités criminelles graves étaient pratiquées à l'intérieur de la maison.

[14] L'autorité en matière de logement n'a pas motivé sa décision, et M. Cyr s'oppose à la preuve au dossier. De plus, le dossier ne fait pas état des motifs étayant l'appel, demandé par la sœur de M. Cyr et auquel l'autorité a fait droit.

### III. Les questions en litige

- A. La Première Nation des Ojibways de Batchewana et l'autorité en matière de logement de la Première Nation de Batchewana agissaient-elles à titre d'« office fédéral » lorsqu'elles ont procédé à l'expulsion de Dennis Cyr?
- B. La preuve contestée du demandeur est-elle admissible?
- C. Quelle est la norme de contrôle applicable?
- D. Le demandeur a-t-il été privé de son droit à l'équité procédurale?
- E. La décision de la PNB était-elle raisonnable?

IV. Analyse

- A. *La Première Nation des Ojibways de Batchewana et l'autorité en matière de logement de la Première Nation de Batchewana agissaient-elles à titre d'« office fédéral » lorsqu'elles ont procédé à l'expulsion de Dennis Cyr?*

[15] Dans son avis de demande, le demandeur ne précise pas exactement quelles mesures administratives sont visées par le contrôle judiciaire, mais il s'appuie sur une décision dans laquelle le juge Little a statué sur une requête en prorogation de délai :

[TRADUCTION]

Le juge Little a conclu que la décision finale sur le fond avait été prise avant le 20 mai 2020. Le demandeur accepte la conclusion du juge Little, et considère que la conduite telle qu'elle est décrite aux présentes et qui est observée depuis confirme que cette décision a continué de lui être opposée jusqu'au 8 juillet 2020, date à laquelle le demandeur a été expulsé de force de sa maison.

(avis de demande, survol)

[16] Le demandeur ajoute ensuite dans son avis de demande qu'[TRADUCTION] « il a cherché à réintégrer son domicile avant de déposer la présente demande, ce que les défenderesses lui ont refusé le 29 octobre 2020 » (avis de demande, survol). Il est important de souligner que

l'expulsion réelle de M. Cyr a eu lieu le 9 juillet 2020, et non le 8 juillet 2020 comme il l'indique dans son avis de demande.

[17] J'ai dit aux parties que je voulais les entendre sur cette question à l'audience, mais aucune n'a pu expliquer quelle décision ou quel objet était visé par le contrôle judiciaire (voir aussi les articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7).

[18] Je peux, d'après les documents présentés à la Cour et les arguments, présumer que la décision visée par le contrôle était la mesure administrative d'expulsion.

[19] Dans l'arrêt *Air Canada c Administration portuaire de Toronto*, 2011 CAF 347 [*Air Canada*], la Cour d'appel fédérale [la CAF] énonce au paragraphe 24 le critère qui permettra de décider si la mesure administrative est de nature à donner ouverture au droit de solliciter un contrôle judiciaire. Selon la CAF, pour être visé par un contrôle judiciaire, l'acte de l'organisme administratif doit porter atteinte aux droits légaux, imposer des obligations légales ou causer des effets préjudiciables (*Krause c Canada*, [1999] 2 CF 476, [1999] ACF n° 179 (CAF)). De plus, la CAF a conclu que le concept d'« objet de la demande » embrasse non seulement les décisions d'un office fédéral, mais encore toute question à l'égard de laquelle il est possible d'obtenir réparation en application de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[20] Toutefois, avant d'examiner s'il s'agit d'une question administrative qui peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire, je tiens à trancher en l'absence d'arguments de la part des parties sur ce point la question de savoir si la Cour a compétence pour se prononcer sur l'« objet de la

demande ». Les parties m'ont fourni des arguments, quoique limités, sur la question de savoir si la Cour a compétence à l'égard de ces faits. Étant donné qu'une telle évaluation est déterminante dans les deux cas, je tiens pour acquis, aux fins de la présente analyse seulement, qu'il s'agit d'une question à l'égard de laquelle la Cour fédérale peut exercer le contrôle judiciaire.

[21] Dans la décision antérieure qu'il a rendue à l'égard de la prorogation du délai et de l'autorisation de déposer une demande de contrôle judiciaire dans le présent dossier, le juge Little a dit ce qui suit :

Je constate aussi que, dans le cadre de la présente requête, aucune des parties n'a soulevé de question concernant la compétence de la Cour au titre du paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, pour instruire et trancher une demande de contrôle judiciaire de la décision d'expulser le demandeur. Se reporter, par exemple, aux décisions *Jimmie c Conseil de la Première Nation Squiala*, 2018 CF 190 (le juge en chef Crampton) et *Kaquitts c Conseil de la Première nation Chiniki*, 2019 FC 498, 2019 CF 498 (le juge Southcott).

(*Dennis Cyr c Première Nation Batchewana*, 2020 CF 1001 au para 50 [la décision *Cyr* sur la prorogation])

[22] Dans leurs observations écrites, les défenderesses ont soutenu que la Cour fédérale ne peut connaître de la présente affaire. Elles affirment que la convention avec option d'achat intervenu entre les parties constitue un contrat privé portant sur les modalités de l'occupation des lieux par M. Cyr et que tous les éléments d'un contrat privé, soit l'offre, l'acceptation et la contrepartie, étaient présents. En raison de la nature du contrat, affirment-elles, il n'y a aucune obligation d'équité et la Cour fédérale ne peut connaître de l'affaire. À l'appui de leur affirmation, elles citent la décision *Cottrell c Première nation des Chippewas de Rama Mnjikaning*, 2009 CF 261 [*Cottrell*].



[23] Selon M. Cyr, si d'autres décisions confirment que les décisions dans lesquelles le conseil de bande se prononce sur des questions foncières font naître une obligation d'équité et sont susceptibles de contrôle par la Cour fédérale, l'existence d'un contrat ne change rien à ce fait.

[24] La jurisprudence indique clairement que les décisions d'un conseil de bande sont susceptibles de contrôle, puisqu'il s'agit, aux fins de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, d'actes d'un « office fédéral » (*Shotclose c Première Nation Stoney*, 2011 CF 750 au para 47); *Sparvier c Bande indienne Cowessess (1<sup>re</sup> inst.)*, [1993] 3 CF 142).

[25] Par conséquent, les résolutions d'un conseil de bande constituent des décisions au sens de la *Loi sur les Cours fédérales* et sont susceptibles de contrôle judiciaire. Il importe de souligner qu'aucune résolution n'a été adoptée par le conseil de bande concernant l'avis d'expulsion. Il n'y avait pas non plus de preuve qu'une résolution était nécessaire, car il semble que seule l'autorité en matière de logement avait le pouvoir décisionnel. Toutefois, le conseil de bande a adopté une motion datée du 19 novembre 2019, par laquelle il a accordé au demandeur un délai de six mois [TRADUCTION] « au cours duquel un plan de soutien doit être élaboré pour veiller à ce que les besoins du membre de la bande soient satisfaits, ainsi que ceux de l'autorité en matière de logement ».

[26] Les demandes susceptibles de contrôle doivent non seulement trouver leur source dans le droit fédéral, mais également être de nature publique. Par conséquent, les actes de l'office fédéral

sont examinés pour voir s'ils sont de nature publique ou privée. Si les actes relèvent du droit public, ils peuvent faire l'objet d'un contrôle par la Cour fédérale (*Air Canada*, au para 60).

[27] Le conseil de bande est intervenu uniquement lorsque la sœur de M. Cyr leur a directement présenté une motion, et il lui a octroyé une prorogation de six mois pour permettre l'élaboration d'un plan de soutien répondant aux besoins de M. Cyr et de l'autorité en matière de logement (voir le para 25 ci-dessus). Je tiens à souligner que dans sa résolution, le conseil de bande n'a pas mis en doute la validité de l'expulsion.

[28] De plus, rien dans la preuve ou dans les observations des parties n'indique que l'objet de la demande est visé par code foncier ou par la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, LC 1999, c 24 [la *LGTPN*]. La prorogation de six mois octroyée le 19 novembre 2019 semble répondre à des besoins sociaux, et n'empiète pas sur les pouvoirs de l'autorité en matière de logement. La prorogation d'un mois en date du 29 mai 2020 a été octroyée par l'autorité en matière de logement et visait précisément à donner à M. Cyr le temps de quitter les lieux. De plus, tous les avis sont délivrés par l'autorité en matière de logement. Par conséquent, quelle que soit la question sur laquelle je me prononce, la preuve démontre que l'autorité en matière de logement est une entité distincte qui a son propre processus décisionnel applicable aux questions de logement des membres de la bande.

[29] Monsieur Cyr s'appuie sur la disposition suivante de la convention de location du 27 décembre 2002 pour affirmer que la Cour fédérale a compétence :

[TRADUCTION]

(3) L'acheteur convient également [...]

g) de respecter les règlements, généralement en vigueur, sur l'occupation des propriétés résidentielles situées dans les alentours des biens-fonds et des bâtiments et, sans limiter la portée générale de ces conditions, de se conformer aux règlements [...].

[30] Il fait valoir que cette disposition [TRADUCTION] « attribue un élément de droit public et incorpore toute politique, règlement et loi applicable au processus décisionnel de la défenderesse, y compris, sans toutefois s'y limiter, la *Loi sur les Indiens* ».

[31] Il affirme que les employés de la PNB exerçaient des fonctions administratives semblables à celles de fonctionnaires, ce qui rend les mesures qu'ils ont prises susceptibles de contrôle. Il s'appuie sur la décision *Roseau River Tribal Council v James et Nelson*, [1989] 4 CNLR 149 (décision arbitrale de compétence fédérale), pour affirmer que l'obligation d'équité procédurale est différente de celle qui existe dans la jurisprudence actuelle, et sur l'arrêt *Carter c Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5 [*Carter*], pour affirmer que la Cour est autorisée à s'écarter des décisions antérieures, comme la décision *Cottrell*.

[32] À l'appui de cet argument, il reproduit le critère énoncé dans l'arrêt *Carter* :

Les juridictions inférieures peuvent réexaminer les précédents de tribunaux supérieurs dans deux situations : (1) lorsqu'une nouvelle question juridique se pose; et (2) lorsqu'une modification de la situation ou de la preuve « change radicalement la donne » (*Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101, par. 42).

(*Carter*, au para 44)

[33] Monsieur Cyr ajoute que les nouvelles questions juridiques et les nouveaux éléments de preuve sont les suivants :

[TRADUCTION]

1. Le demandeur pouvait légitimement s'attendre à ce qui suit :

- i. ne pas être expulsé de son domicile sans qu'une inspection soit effectuée, conformément à la pratique antérieure;
- ii. à ce que la possibilité lui soit donnée de satisfaire aux obligations qu'il n'avait pas respectées, c.-à-d. au moyen d'un avis l'informant des frais de 180 \$, avis qui ne lui a jamais été donné;
- iii. à ce que la possibilité lui soit donnée d'interjeter appel des décisions des défenderesses, y compris de leurs employés.

2. Les employés des défenderesses ont exercé des fonctions officielles semblables à celles de fonctionnaires dont la mesure est susceptible de contrôle par la Cour.

3. Le demandeur avait le droit d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat dès sa mise en détention pendant le processus d'expulsion, d'abord lorsque le sergent Sayers l'a rencontré le 25 juin 2020, puis de nouveau le 7 juillet 2020 et enfin le 9 juillet 2020. Rien n'indique qu'on a fait au demandeur la lecture de son droit à l'assistance d'un avocat étant donné que dans l'affidavit qu'il a souscrit, le sergent Sayers dit que ses notes sont « confidentielles », mais il ne dit pas qu'il a fait au demandeur la lecture de son droit à l'assistance d'un avocat.

(Mémoire du demandeur, au para 34)

[34] En général, la Cour fédérale n'a pas compétence en matière de contrats ou de droit privé, car ces matières relèvent des provinces. Cependant, la question en litige est celle de savoir si le pouvoir décisionnel exercé par les défenderesses était de nature publique ou privée, c'est-à-dire si cette décision précise (objet de la demande) est susceptible de contrôle par la Cour.

[35] Le juge en chef Crampton devait trancher une question de compétence similaire dans l'affaire *Jimmie c Conseil de la Première Nation Squiala*, 2018 CF 190 [*Jimmie*]. Il nous prescrit

de suivre les motifs rendus par le juge Stratas dans l'arrêt *Air Canada c Administration portuaire de Toronto*, 2011 CAF 347 :

Dans l'arrêt *Administration portuaire*, précité, la Cour d'appel fédérale a expliqué que toutes les conduites d'un « office fédéral » ne sont pas nécessairement susceptibles de révision aux termes de la *Loi sur les Cours fédérales*. Il s'agit de déterminer si la conduite en question se caractérise mieux comme étant de nature publique ou de nature privée (*Administration portuaire*, précité, aux paragraphes 50 à 55). La Cour a indiqué que « louer et gérer des locaux » et « embaucher du personnel de soutien » sont des exemples de mesures relevant du domaine privé (*Administration portuaire*, précité, au paragraphe 52). Après avoir remarqué qu'il peut être « délicat » de déterminer si le pouvoir relève du droit public ou s'il relève du droit privé, la Cour a énoncé les huit facteurs suivants dont il faut tenir compte dans cette analyse :

- i. La nature de la question visée par la demande de contrôle.
- ii. La nature du décideur et ses attributions.
- iii. La mesure dans laquelle la décision est fondée et influencée par le droit et non pas par un pouvoir discrétionnaire de nature privée.
- iv. Les rapports entre l'organisme en cause et d'autres régimes législatifs ou d'autres parties du gouvernement.
- v. La mesure dans laquelle le décideur est un mandataire du gouvernement ou est dirigé, contrôlé ou influencé de façon importante par une entité publique.
- vi. Le caractère approprié des recours de droit public.
- vii. L'existence d'un pouvoir de contrainte;
- viii. Une catégorie d'affaires « exceptionnelles » dans laquelle les mesures prises ont acquis une dimension publique importante.

(*Administration portuaire*, précité, au paragraphe 60.) [Renvois omis.]

[sic, pour l'ensemble de la citation]

(*Jimmie*, au para 40)

[36] Dans la décision *Jimmie*, la Cour a jugé que la décision d'expulser un membre de la bande avait été prise dans l'exercice d'attributions publiques parce qu'elle découlait de l'application du code foncier de la bande et de l'accord prévu par la *LGTPN* conclu avec le gouvernement fédéral. Ce n'est pas le cas en l'espèce.

[37] La présente affaire se distingue également de l'affaire *Des Roches c Première nation de Wasauksing*, 2014 CF 1126. La juge Kane y a conclu que la Cour fédérale n'avait pas compétence pour statuer sur la demande présentée à l'égard d'une décision d'imposer une surtaxe sur des cigarettes exemptes de taxe. Elle a conclu que l'entité visée n'avait pas agi à titre d'office fédéral parce que sa décision relevait du domaine des contrats privés. La défenderesse a invoqué plusieurs affaires (*Peace Hills Trust Co c Moccasin*, 2005 CF 1364 [*Peace Hills*]); *Cottrell et Devil's Gap Cottagers (1982) Ltd c Bande de Rat Portage n° 38B*, 2008 CF 812) où la Cour a conclu que les décisions avaient été prises par les conseils de bande dans l'exercice de leur pouvoir de droit privé de contracter. La juge Kane a appliqué l'analyse en deux étapes énoncée par la CAF dans l'arrêt *Anisman c Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 52 [*Anisman*]. L'arrêt *Anisman* a été rendu avant l'arrêt *Air Canada*, mais les facteurs examinés sont du même ordre : les affaires plus anciennes sont donc toujours utiles pour établir si la demande relève de la compétence de la Cour fédérale étant donné qu'elle vise la décision d'un « office fédéral » au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[38] L'affaire *Cottrell* ressemble beaucoup à la présente affaire, car le demandeur était un membre de la bande qui a été expulsé d'un logement qu'il louait dans la réserve. Le demandeur a soulevé des questions d'équité procédurale semblables à celles qui ont été soulevées en l'espèce. Les parties avaient signé une convention de location-achat. Le juge Russell a jugé qu'il s'agissait d'un contrat relevant du droit privé concernant le droit du demandeur de résider dans un logement. Le juge Russell a suivi l'arrêt *Gamblin c Conseil de Bande de la Nation crie de Norway House*, 2002 CAF 385 [*Gamblin*], où la Cour d'appel fédérale a confirmé la décision *Gamblin c Nation crie de Norway House (conseil de bande)*, [2000] ACF n° 2132 (CF 1<sup>re</sup> inst), selon laquelle la Cour a conclu que lorsque le conseil de bande a offert la possibilité à M. Gamblin de se loger dans une maison, il a conclu avec lui un contrat de droit privé, dont la rupture ne met pas en jeu une obligation d'équité procédurale (*Cottrell*, aux para 91-95).

[39] Dans la décision *Peace Hills*, la juge Heneghan a conclu qu'une résolution du conseil de bande qui ordonne à un séquestre-administrateur de retenir les paiements à une banque constituait un contrat commercial et que les principes du droit administratif ne devraient pas s'appliquer à ce qui est au fond un contrat de nature privée. Elle a conclu qu'« il ne s'ensuit pas que toute RCB relève de la compétence de la Cour à des fins de contrôle judiciaire en application du paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales* [...] » (*Peace Hills*, au para 60). Par conséquent, dans cette affaire, le séquestre-administrateur n'était pas un office fédéral aux fins d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale.

[40] Il est donc évident que l'analyse des facteurs, telle qu'elle est exposée dans l'arrêt *Air Canada* et suivie dans la décision *Jimmie*, est un exercice auquel doit se livrer la Cour dans chaque cas avant de prendre une décision selon la nature particulière de l'affaire.

[41] J'examine donc ci-dessous les divers facteurs permettant d'établir si la décision de l'autorité en matière de logement était de nature publique ou privée.

(1) La nature de la question visée par la demande de contrôle

[42] Les manquements invoqués par l'autorité en matière de logement pour justifier l'expulsion sont prévus dans la convention de location avec option d'achat, et l'expulsion découle directement de ces manquements, ce qui indique que le non-respect du contrat a motivé l'expulsion. Monsieur Cyr avait pris du retard dans ses paiements dans le passé. Des avis lui ont été donnés, dont plusieurs concernaient l'état de la maison, à l'extérieur et à l'intérieur.

[43] Les objectifs du contrat qui consistent à faciliter l'accès au logement pour les membres de la bande et à procéder à des expulsions en cas de non-respect des conditions d'entretien de la propriété peuvent être considérés comme les attributions publiques de l'autorité en matière de logement : c.-à-d. faire en sorte que le milieu soit propre et sécuritaire pour les autres résidents de la collectivité.

[44] J'estime que l'intérêt du programme de location avec option d'achat a une dimension publique étant donné qu'il donne aux membres de la bande l'accès au logement; les politiques d'expulsion vont au-delà de simples manquements contractuels de droit privé, et sont davantage



axées sur les intérêts de la collectivité et de ses résidents. D'après mon examen de la convention de location-achat, le paragraphe 5 indique expressément que la convention vise à faciliter l'accès au logement pour les membres de la bande.

[45] Monsieur Cyr a produit l'ébauche de la [TRADUCTION] « politique sur le programme de location d'un logement avec option d'achat » d'avril 2017. Cette ébauche est un guide détaillé de la politique sur le logement, mais elle n'est pas encore en vigueur ou du moins, rien n'établit qu'elle est bien en vigueur. Selon l'ébauche produite, il est indiqué que le secteur du logement est responsable de l'administration et de l'exécution courantes de tous les programmes et services applicables au logement, mais que le chef et le conseil prennent les décisions finales sur tous ces programmes et services (voir les articles 4.1.1 et 4.2.1 de l'ébauche de la politique sur le programme de location d'un logement avec option d'achat, dossier du demandeur, aux p 547-597). L'article 15 porte sur les expulsions et confère, à l'article 15.3.6, au directeur de l'autorité en matière de logement le pouvoir d'expulser les occupants qui ne respectent pas la convention de location avec option d'achat : le conseil en est informé, mais pas le décideur. Si cette ébauche était en vigueur, elle ferait état du régime actuel et de son fonctionnement. Le pouvoir est conféré à l'autorité en matière de logement, et aucun règlement ou aucune loi ne régit l'exercice de ce pouvoir. D'après le dossier limité dont la Cour dispose, il semble que les décisions courantes, y compris les expulsions, sont prises par l'autorité en matière de logement.

[46] En résumé, l'autorité en matière de logement est l'organisme avec lequel le demandeur a traité. C'est aussi cet organisme qui donne les avis et qui est chargé de l'administration – notamment la décision de l'expulser en raison des manquements au contrat. Rien n'établit que la

composition et les pouvoirs de l'autorité en matière de logement sont prévus par un code foncier et il semble qu'il s'agisse d'une entité décisionnelle distincte du conseil de bande. Selon le préambule de l'ébauche, la Première Nation est autorisée en vertu de la *Loi sur les Indiens*, LRC (1985), c I-5, à administrer son propre programme d'accès au logement. Il s'agit du seul élément de preuve dont dispose la Cour en ce qui concerne le pouvoir conféré aux défenderesses. La date d'adoption de l'ébauche et celle de son entrée en vigueur ne font pas partie de la preuve produite, la convention signée par M. Cyr ne renvoie pas à l'ébauche.

[47] Dans l'ensemble, ce facteur démontre la nature privée des aspects courants de la gestion du programme d'accès au logement dont bénéficie la bande, notamment les avis d'arrérages et autres avis, y compris la décision d'expulser prise sur le fondement d'un contrat.

(2) La nature de l'entité décisionnelle et de ses attributions

[48] La PDG de la PNB, Kim Lambert, a déclaré ce qui suit dans son affidavit aux paragraphes 6 et 7 :

[TRADUCTION]

La PNB a des programmes de logement qui prévoient la conclusion de conventions de location avec option d'achat; cependant, le certificat de possession et, par conséquent, la « propriété » ne sont pas transférés au membre, à moins que toutes les conditions prévues dans la convention ne soient remplies, y compris les inspections. De plus, le conseil de bande doit avoir dûment adopté une résolution lors d'une réunion du chef et du conseil dûment convoquée avant que le ministre des Affaires indiennes ou son représentant puisse délivrer le certificat de possession.

La résidence est en très mauvais état depuis de nombreuses années. J'ai observé que la résidence était jonchée d'ordures, de véhicules délabrés et qu'elle était dans un état de décrépitude. Cet état a amené des membres à porter leurs préoccupations à l'attention du

chef et du conseil au sujet de la santé et de la sécurité non seulement du demandeur, mais de ses enfants et de ses voisins.

(Non souligné dans l'original.)

[49] Cette relation avec le gouvernement du Canada et la collectivité démontre l'existence d'un élément de droit public lorsque la convention est respectée (soit, le conseil de bande). Ce n'est qu'à cette condition que le conseil de bande semble avoir un rôle à jouer. Les plaintes sont présentées au chef et au conseil, mais tant que le contrat n'est pas entièrement exécuté, il semble que les décisions relèvent essentiellement de l'autorité en matière de logement.

[50] En revanche, le conseil agit dans l'intérêt commun, parce qu'il exerce ses responsabilités au profit de la collectivité plutôt que d'exercer des attributions de nature privée. Ces attributions, qui visent à fournir des logements aux membres de la bande – pourvu que les membres respectent les modalités contractuelles –, répondent aussi à un besoin des membres de la bande, ce qui en démontre le caractère public. De plus, le rôle que joue la bande dans l'adoption d'une résolution du conseil de bande une fois que le contrat est entièrement démontre la nature publique de ce facteur.

- (3) La mesure dans laquelle la décision est fondée en droit et dictée par la loi par opposition à un pouvoir discrétionnaire de nature privée

[51] L'autorité en matière de logement tire son pouvoir d'expulser de la convention location-achat. Par conséquent, les décisions prises par l'autorité en matière de logement ne sont pas dictées par la loi, mais sont fonction du pouvoir discrétionnaire de l'autorité en matière de logement et des contrats conclus. Dans la lettre du 29 juillet 2019 transmise à M. Cyr (l'avis

d'éviction), l'autorité en matière de logement fait référence à la convention de location-achat plutôt qu'à un règlement ou autre instrument juridique. Dans l'affaire *Jimmie*, contrairement à la présente affaire, la décision faisait directement référence à une contravention au code foncier et non à l'inexécution d'un contrat (*Jimmie*, au para 53). Ce facteur démontre la nature privée de la décision.

- (4) Les rapports entre l'organisme en cause et d'autres régimes législatifs ou d'autres éléments du gouvernement

[52] La relation entre l'autorité en matière de logement et la PNB n'a pas été établie. La PNB et M. Cyr ont conclu le contrat, l'autorité en matière de logement n'y est pas partie même si manifestement elle administre le contrat pendant sa durée. La bande a le pouvoir d'administrer son programme de logement en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Cela signifie que l'« organe administratif "est intégré à un réseau gouvernemental et exerce un pouvoir en tant qu'élément de ce réseau, [de sorte que] les actes qu'il pose seront plus fréquemment qualifiés d'actes de nature publique" » (*Jimmie*, au para 57, citant *Air Canada*, au para 60).

- (5) La mesure dans laquelle le décideur est un mandataire du gouvernement ou est dirigé, contrôlé ou influencé de façon importante par une entité publique

[53] Rien au dossier n'indique que l'autorité en matière de logement est influencée de quelque façon que ce soit par une entité publique ou par un représentant du gouvernement. En fait, il semble qu'elle exerce son propre pouvoir décisionnel et son propre pouvoir discrétionnaire. Ce facteur démontre la nature privée de la décision.

- (6) Le caractère approprié des recours de droit public

[54] Ce facteur, à mon avis, démontre fortement qu'il s'agit d'une question de droit privé.

Dans la décision *Jimmie*, le juge en chef a décidé qu'une ordonnance annulant la décision pouvait permettre de régler le litige. En l'espèce, j'estime que ce n'est pas le cas. Compte tenu des antécédents entre les parties et du long processus menant à l'expulsion de M. Cyr, recourir à nouveau au conseil de bande conduirait presque assurément au même résultat, sans mesure de réparation, et pourrait faire naître une succession d'expulsions et de contrôles judiciaires.

[55] Dans le cas où l'expulsion de M. Cyr serait jugée injustifiée, il pourra, dans le cadre d'une instance différente, obtenir des dommages-intérêts d'une valeur s'élevant à celle de la propriété, le remboursement des dépenses autres que pour sa maison et d'autres mesures de réparation. Dans le cadre de la présente instance, la Cour peut simplement renvoyer l'affaire au même organe pour qu'il rende une nouvelle décision. Je ne vois pas comment ce résultat peut permettre à M. Cyr d'obtenir réparation.

(7) L'existence d'un pouvoir de contrainte

[56] Ce facteur peut être utile pour évaluer l'exercice d'un pouvoir de contrainte sur le public en général ou sur un groupe défini, comme une profession, mais il n'est pas pertinent dans le présent contexte (*Jimmie*, au para 67).

(8) Une catégorie d'affaires exceptionnelles dans lesquelles les mesures prises ont acquis une dimension publique importante

[57] Ce facteur ne s'applique pas dans le présent contexte, pour les raisons suivantes :

Ce facteur peut porter sur des cas « où la fraude, les pots-de-vin, la corruption ou l'atteinte aux droits de la personne ont pour effet de transformer une question qui était de nature privée au départ en une question de nature publique ».

(*Jimmie*, au para 68, citant *Air Canada*, au para 60.)

[58] Dans l'arrêt *Air Canada*, le juge Stratas a dit qu'il convient d'apprécier l'ensemble des circonstances pour décider si la mesure est de nature publique ou privée. Il a conclu que « [l]a question de savoir si tel facteur ou tel ensemble de facteurs particuliers fait pencher la balance d'un côté et rend une question "publique" dépend des faits de l'affaire et de l'impression d'ensemble donnée à la Cour » (*Air Canada*, au para 60).

#### V. Conclusion

[59] Gardant ces instructions à l'esprit et après avoir examiné chacun des facteurs, je conclus que, selon les faits de l'espèce, l'objet de la demande visée par le présent contrôle relève du droit privé et que l'autorité en matière de logement n'agissait pas à titre d'« office fédéral ». Par conséquent, la présente demande ne relève pas de la compétence de la Cour fédérale et elle est rejetée.

[60] Compte tenu de mes conclusions, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres questions.

#### VI. Les dépens

[61] Les parties ont disposé d'un délai de sept jours après l'audience pour présenter à la Cour leurs mémoires de frais. Elles ont aussi présenté des arguments à l'audience.

[62] Le mémoire de frais du demandeur s'élève à 4 653,67 \$, pour les honoraires et débours prévus à la colonne III. Le demandeur cherche à faire condamner personnellement chacun des avocats des défenderesses aux dépens. Il réclame 500 \$ à chacun des avocats personnellement pour les faire réfléchir. Les raisons justifiant la condamnation personnelle aux dépens sont exposées aux paragraphes 60 et 61 de l'avis de demande.

[63] Le mémoire de frais des défenderesses n'est pas exprimé en unités et s'élève à 60 437,55 \$, pour les honoraires et débours. À l'audience, les défenderesses ont réclamé au demandeur la somme globale de 15 000 \$ au titre des dépens.

[64] Comme les défenderesses n'ont gain de cause qu'en partie –la présente demande étant rejetée pour absence de compétence et non au fond –, je condamne le demandeur à payer sans délai les dépens aux défenderesses, que je fixe à la somme globale de 1 000 \$, y compris les honoraires et les débours. Cette indemnité forfaitaire comprend les dépens afférents à la requête en prorogation de délai qui, selon le juge Little dans la décision *Cyr* sur la prorogation datée du 23 octobre 2020, devaient suivre l'issue de l'affaire.

**JUGEMENT DANS le dossier T-1316-20**

**LA COUR STATUE comme suit :**

1. La demande est rejetée.
2. Le demandeur est condamné à payer sans délai aux défenderesses les dépens fixés au montant global de 1 000 \$, y compris les débours et les taxes.

« Glennys L. McVeigh »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Linda Brisebois, LL.B.



**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1316-20

**INTITULÉ :** DENNIS CYR c PREMIÈRE NATION DES  
OJIBWAYS DE BATCHEWANA, AUTORITÉ EN  
MATIÈRE DE LOGEMENT DE LA PREMIÈRE  
NATION BATCHEWANA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 3 MAI 2021

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LA JUGE MCVEIGH

**DATE DU JUGEMENT ET  
DES MOTIFS :** LE 31 MAI 2021

**COMPARUTIONS :**

Naomi Sayers  
Christopher Folz

POUR LE DEMANDEUR

Stacy R. Tijerina  
Tahnee L. Caraballo

POUR LES DÉFENDERESSES

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Naomi Lillian Sayers  
Christopher Folz  
Avocats  
Ottawa (Ontario)

POUR LE DEMANDEUR

TIJERINA LAW  
Avocats  
Première Nation Batchewana  
(Ontario)

POUR LES DÉFENDERESSES