

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20161130

Dossier : T-1343-16

Référence : 2016 CF 1321

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 30 novembre 2016

En présence de monsieur le juge Fothergill

ENTRE :

GEORGE NOEL

demandeur

et

**LES PREMIÈRES NATIONS DE
COLD LAKE,
LE COMITÉ D'APPEL ÉLECTORAL DES
PREMIÈRES NATIONS DE COLD LAKE et
ALAN ADAM, FONCTIONNAIRE
ÉLECTORAL DES PREMIÈRES NATIONS
DE COLD LAKE**

défendeurs

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] George Noel a présenté une demande de contrôle judiciaire à l'encontre de la décision par laquelle le Comité d'appel des Premières Nations de Cold Lake (les PNCL), établi sous le régime de la Loi électorale des PNCL, a rejeté l'appel qu'il avait interjeté à l'encontre de la décision du fonctionnaire électoral des PNCL d'exclure sa candidature au poste de chef des PNCL. Le fonctionnaire électoral a conclu que M. Noel ne pouvait se présenter au poste de chef parce qu'il devait aux PNCL plus de 3 000 \$.

[2] Le Comité d'appel des PNCL a conclu que la candidature de M. Noel au poste de chef avait été exclue à bon droit en raison de la dette impayée. Le Comité a également conclu que M. Noel était inéligible au poste de chef du fait de sa relation familiale avec Beatrice Martial, qui s'était également présentée au poste de chef des PNCL et qui a en fin de compte gagné.

[3] Pour les motifs qui suivent, le Comité d'appel des PNCL a conclu, de manière déraisonnable, que la preuve dont il disposait suffisait à établir que M. Noel devait aux PNCL plus de 3 000 \$. Le Comité d'appel n'a pas non plus tenu compte de sa réponse à l'allégation selon laquelle il ne pouvait se présenter au poste de chef en raison de sa relation familiale avec M^{me} Martial. Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire est accueillie, et l'affaire est renvoyée au Comité d'appel pour nouvelle décision.

II. Le contexte

[4] M. Noel est un membre des PNCL et a occupé précédemment un poste de conseiller. Le 15 juin 2016, il a été désigné candidat au poste de chef des PNCL.

[5] Quatre protestations, toutes datées du 17 juin 2016, ont été déposées à l'égard de la candidature de M. Noel :

- a) Dans sa protestation contre M. Noel, Cecilia Piche a déclaré :

[TRADUCTION]

Division L de la Loi électorale du 27 mai 1986. Toute personne devant plus de 3 000 \$ et qui n'a rien tenté pour rembourser le prêt ne peut se présenter à des élections.

George Noel doit plus de 3 000 \$ et ne peut donc pas présenter sa candidature au poste de chef des Premières Nations de Cold Lake. Je joins des documents pour prouver ces allégations.

- b) Dans sa protestation contre M. Noel, Sharon Marten a déclaré :

[TRADUCTION]

Ignorant (non instruit) COLÉRIQUE – violence

70 ans et atteint de démence

L'article 4 de la Loi électorale exige que les candidats aient une bonne moralité (H), et soient sains d'esprit (I)

Frère de Bernice Martial, même mère

Division I – L. Famille immédiate

- c) Dans sa protestation contre M. Noel, Christina Chalifoux a déclaré :

[TRADUCTION]

George Noel n'a pas une bonne moralité, comme il l'a montré à plusieurs reprises lors des réunions de la bande, des nominations, etc.

Article 4 – Éligibilité au poste de chef, la division H exige que le candidat ait une bonne moralité.

George Noel présente sa candidature au poste de chef et fait campagne contre ses deux sœurs (Bernice Martial,

Gail Meshego) Division I – Définitions L Famille immédiate;
d'après cette disposition, les frères et sœurs ne peuvent
présenter ensemble leur candidature au même poste

d) Dans sa protestation contre M. Noel et M^{me} Martial, Conrad Metchewais a
déclaré :

[TRADUCTION]

Les membres de la famille immédiate ne peuvent présenter
leur candidature

Ils sont frère et sœur

[6] Le 18 juin 2016, Allan Adam, fonctionnaire électoral des PNCL, a informé M. Noel par
écrit qu'il n'était pas admissible à la mise en candidature parce qu'il ne remplissait pas les
critères énoncés à la division 4.L de la Loi électorale des PNCL, qui prévoit ce qui suit :

[TRADUCTION]

Toute personne qui doit plus de trois mille dollars (3 000 \$) à
l'administration des Premières Nations de Cold Lake et qui n'a
rien tenté pour rembourser le prêt n'est pas admissible à la mise en
candidature.

[7] Le nom de M. Noel a donc été retiré de la liste des candidats au poste de chef des PNCL.

[8] L'élection du chef des PNCL a eu lieu le 22 juin 2016.

[9] Le 16 juillet 2016, M. Noel a interjeté appel de son exclusion de la liste des candidats
devant le Comité d'appel des PNCL. Le 10 août suivant, le Comité d'appel a convoqué une
audience pour statuer sur les nombreux appels interjetés à la suite de l'élection du chef et du
Conseil des PNCL. À l'audience, M. Noel a maintenu qu'il ne devait rien aux PNCL et,

subsidiairement, qu'aux termes du *Limitations Act*, RSA 2000, c L-12, de l'Alberta, aucune dette ne pouvait être recouvrée. Il soutenait aussi qu'aucune preuve établissant la dette en question n'avait été présentée au Comité d'appel.

III. La décision faisant l'objet du contrôle

[10] Le 11 août 2016, le Comité d'appel des PNCL a statué sur l'appel de M. Noel et sur d'autres appels qui visaient l'élection du chef et du Conseil des PNCL. Le Comité d'appel a rejeté l'appel de M. Noel en ces termes :

[TRADUCTION]

La somme qui demeure due aux Premières Nations de Cold Lake a été établie. Un déni NE suffit PAS à infirmer la conclusion. Le fardeau de preuve selon la prépondérance des probabilités N'a PAS été réfuté. La somme d'argent demeure impayée. Si un plan de remboursement est mis en place avant la prochaine élection, ce motif ne pourra être invoqué dans le cadre d'une « protestation ».

En ce qui concerne le motif secondaire, aucun parent immédiat ne peut présenter sa candidature au même poste, y compris les frères et sœurs; comme George Noel est le frère de Bernice Martial, cela n'est pas autorisé 6(c). L'appel est rejeté.

[Souligné dans l'original.]

IV. Les questions en litige

[11] La présente demande de contrôle judiciaire soulève les questions suivantes :

- A. Quelle est la norme de contrôle?
- B. La décision du Comité d'appel était-elle équitable sur le plan procédural?
- C. La décision du Comité d'appel était-elle raisonnable?

V. Analyse

A. *Quelle est la norme de contrôle?*

[12] La Cour soumet les questions d'équité procédurale à la norme de la décision correcte (*Jacko c Cold Lake First Nation*, 2014 CF 1108, au paragraphe 14 (*Jacko*); *Desnomie c Première Nation de Peepeekisis*, 2007 CF 426, au paragraphe 11; *Weekusk c Wapass*, 2014 CF 845, au paragraphe 10; *Parenteau v Badger*, 2016 FC 535, au paragraphe 36 (*Parenteau*)).

[13] L'application par le Comité d'appel des PNCL des exigences en matière d'éligibilité prévues par la Loi électorale des PNCL est soumise à la norme de la décision raisonnable (*Jacko*, au paragraphe 13). La Cour n'interviendra que si la décision n'appartient pas aux « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 47 (*Dunsmuir*)).

B. *La décision du Comité d'appel était-elle équitable sur le plan procédural?*

[14] M. Noel fait valoir que [TRADUCTION] « [l]a décision que rend un tribunal administratif sans examiner quelque élément de preuve que ce soit pour fonder cette décision, sans la moindre transparence et sans éléments de preuve, comme l'exige *Dunsmuir*, sera déraisonnable et contraire à l'équité procédurale » (citant *Parenteau*, aux paragraphes 49 à 51; *Dunsmuir*, aux paragraphes 47 à 50).

[15] Le chef et le Conseil des PNCL répondent que M. Noel a bénéficié d'une audience, que le Comité d'appel a entendu les observations qu'il a personnellement soumises ainsi que celles

de son avocat. Ils maintiennent donc que M. Noel a bénéficié d'un degré plus élevé d'équité procédurale qu'il n'a été jugé nécessaire dans des circonstances analogues. Ils invoquent l'arrêt rendu par la Cour d'appel fédérale dans *Bruno c Commission d'appel électorale de la Nation Crie de Samson*, 2006 CAF 249, au paragraphe 22 (*Bruno*), dans laquelle la Cour déclarait : « Cela ne veut pas dire qu'une audience en règle était requise, mais simplement que [le demandeur] aurait dû avoir la possibilité de répondre à la plainte [...], avant que la Commission décide qu'il ne pouvait pas être élu au conseil en vertu de l'article 4 de la Loi électorale ».

[16] Il n'est pas contesté que M. Noel était au courant de l'allégation selon laquelle il devait plus de 3 000 \$ aux PNCL. La lettre du fonctionnaire électoral des PNCL, datée du 18 juin 2016, l'informait qu'il avait été jugé inapte à briguer le poste de chef pour cette raison. Il a interjeté appel de la décision du fonctionnaire électoral dans une lettre de son avocat datée du 15 juillet 2016 et a répondu à l'allégation touchant la dette impayée par écrit et de vive voix. Je ne vois rien à reprocher à la procédure suivie par le Comité d'appel des PNCL concernant l'allégation relative à la dette impayée.

[17] Cependant, les protestations concernant la relation familiale de M. Noel avec M^{me} Martial n'ont pas été citées dans la décision du fonctionnaire électoral de le déclarer inapte à briguer le poste de chef, pas plus qu'elles n'ont été évoquées dans la lettre que son avocat a adressée au Comité d'appel des PNCL. Le chef et le Conseil des PNCL font valoir que le Comité d'appel n'était pas tenu de se limiter aux motifs d'inaptitude relevés par le fonctionnaire électoral, et ils font remarquer que M. Noel a abordé l'allégation concernant sa relation avec M^{me} Martial dans

les documents qu'il a soumis au Comité d'appel. En particulier, le dossier de l'instance qui s'est déroulée devant le Comité contient la déclaration suivante de M. Noel :

[TRADUCTION]

Je soussigné, George Noel, affirme solennellement avoir été adopté à l'âge de deux ans selon les coutumes indiennes (ce sont des lois canadiennes contraignantes), dans la tradition des Dénés, par Teddy (Thadius) et Corrine Scanie, lorsque j'ai été abandonné quand Isabelle Noel a été forcée de contracter un mariage arrangé avec Joseph Martial. Teddy (Thadius) et Corrine Scanie m'ont élevé comme leur fils et ont été les seuls parents que je n'ai jamais eus. J'ai vécu avec eux toute ma vie jusqu'à ce que je me trouve tout seul à l'âge adulte. Je n'ai appris l'identité de mes parents biologiques que beaucoup plus tard; ce n'est qu'une fois très avancé dans l'âge adulte que j'ai été considéré comme le frère de leurs enfants. Toute ma vie, je n'ai jamais été accepté par ma famille biologique et j'ai grandi en m'imaginant que mes oncles étaient mes frères. Je ne considère ni Bernice Martial ni Gail Muskego comme mes sœurs immédiates et je respecte mon adoption traditionnelle selon les coutumes indiennes.

Je soussigné, George Noel, affirme solennellement ne pas partager les mêmes croyances, valeurs, principes, traditions et coutumes dans lesquels j'ai été élevé par mes parents, Teddy et Corrine Scanie, avec Bernice Martial ou Gail Muskego.

[18] Par conséquent, il est clair que M. Noel était au courant des protestations visant sa candidature, lesquelles étaient fondées sur sa relation familiale avec M^{me} Martial. Il est important de noter qu'il a décidé de répondre à cette allégation dans les documents qu'il a soumis au Comité d'appel des PNCL. Il aurait été préférable pour le Comité d'appel de soulever cette autre allégation à l'occasion des observations orales présentées par M. Noel et son avocat. Cependant, compte tenu du degré relativement modeste d'équité procédurale dont le Comité d'appel devait faire preuve à l'endroit de M. Noel au titre de l'arrêt *Bruno*, je ne puis conclure que la procédure suivie par le Comité concernant l'allégation d'une relation familiale prohibée était inéquitable.

C. *La décision du Comité d'appel était-elle raisonnable?*

(1) La dette due aux PNCL

[19] Le chef et le Conseil des PNCL font valoir que la preuve dont le Comité d'appel disposait [TRADUCTION] « établissait clairement » que M. Noel leur devait plus de 3 000 \$. Le dossier certifié du tribunal (le DCT) comporte ce qui ressemble à un registre des sommes dues par M. Noel aux PNCL. Cependant, dans son affidavit déposé en réponse à la présente demande de contrôle judiciaire, le fonctionnaire électoral des PNCL reconnaît n'avoir vérifié les documents fournis par M^{me} Piche à l'appui de sa protestation qu'en confirmant leur contenu auprès d'aînés conseillers, en particulier l'ancien chef Joyce Metchewais, Leona Metchewais et Elise Charland. Le fonctionnaire électoral dépose aussi que :

[TRADUCTION]

Le ou vers le 17 juin 2016, j'ai demandé à Amanda Lapine, fonctionnaire électorale adjointe et employée de la bande, de contacter le dirigeant principal des finances de la Première Nation de Cold Lake pour obtenir d'autres documents des archives de la Première Nation afin de vérifier le contenu de la protestation de Cecilia Piche. Ce n'est que le 7 octobre 2016 que j'ai reçu ces documents de la chef Martial par courriel.

[20] La position de M. Noel est que les seuls documents dont disposait le Comité d'appel des PNCL, lorsqu'il a instruit son appel le 10 août 2016, étaient ceux initialement fournis par M^{me} Piche à l'appui de sa protestation. Je suis convaincu que la preuve produite dans le cadre de la présente instance indique que les documents additionnels contenus dans le DCT n'ont été fournis au fonctionnaire électoral que le 7 octobre 2016, plus de deux mois après que le Comité d'appel eut rendu la décision faisant l'objet du contrôle.

[21] M. Noel a retenu les services de M. Taiwo Kasali, comptable professionnel agréé, pour qu'il examine les documents fournis par M^{me} Piche à l'appui de sa protestation. M. Kasali a fourni la déclaration suivante au Comité d'appel :

[TRADUCTION]

1. Le document en question ne précise pas le nom d'un créancier à qui George Noel doit prétendument plus de 3 000 \$.
2. Aucun énoncé des réclamations faisant état d'une dette impayée ou en souffrance n'est joint à ce document.
3. Le document n'est pas un état financier et semble avoir été fabriqué.

[22] Le Comité d'appel des PNCL ne disposait d'aucun élément de preuve contredisant la déclaration du comptable professionnel agréé engagé par M. Noel.

[23] Le DCT contient aussi un grand nombre de talons de chèque et de notes manuscrites, dont la plupart remontent au début des années 1990. Cependant, les affidavits soumis pour le compte du chef et du Conseil des PNCL n'expliquent pas l'origine de ces documents, et il n'est pas clair s'ils ont été pris en compte par le Comité d'appel des PNCL avant qu'il ne rende sa décision. Le chef et le Conseil des PNCL font valoir que le DCT contient des documents qui étaient déposés au tribunal au moment où la décision a été rendue, ou qui sont réputés l'avoir été. Je ne suis pas d'accord.

[24] Le DCT a pour objet de s'assurer que les documents dont disposait le décideur puissent être fournis au demandeur (*Canada (Procureur général) c Canada (Commissaire à l'information)*), [1997] ACF n° 1160 (1^{re} inst), au paragraphe 26). Tout document dont disposait

le décideur est présumé pertinent à l'égard des demandes fondées sur l'article 317 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (*Jolivet c Canada (Justice)*, 2011 CF 806, au paragraphe 27, citant *Access Information Agency Inc c Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 224, aux paragraphes 7 et 21). Cependant, l'article 317 ne prévoit pas la production d'éléments de preuve au dossier. Il convient, pour produire au dossier le DCT, en tout ou en partie, de soumettre un affidavit (*Canada (Procureur général) c Lacey*, 2008 CAF 242, aux paragraphes 6 et 7). En l'absence de consentement, je ne puis inférer du DCT que le Comité d'appel des PNCL disposait bien des documents qu'il contenait lorsque le Comité a examiné l'appel de M. Noel.

[25] La preuve dont dispose la Cour est insuffisante pour établir comment le Comité d'appel des PNCL a tiré sa conclusion selon laquelle M. Noel devait plus de 3 000 \$ aux PNCL. Les motifs du Comité d'appel n'examinent pas non plus la déclaration du comptable professionnel agréé qui lui a été soumise par M. Noel, et n'en fait même pas mention.

[26] Je ne suis pas convaincu que les motifs du Comité d'appel des PNCL démontrent, comme ils le devraient, « la justification [,] la transparence et [...] l'intelligibilité du processus décisionnel » (*Dunsmuir*, au paragraphe 47). La preuve examinée par le Comité d'appel présentait de graves lacunes; le Comité n'a pas abordé la preuve du comptable professionnel agréé engagé par M. Noel; le DCT produit dans le cadre de la présente instance ne permet pas à la Cour de compléter les motifs du Comité d'appel (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, au paragraphe 12). La décision du Comité d'appel de rejeter l'appel interjeté par M. Noel à l'encontre de l'exclusion de sa candidature au poste de chef au motif qu'une dette était impayée était donc déraisonnable.

(2) La relation familiale avec Bernice Martial

[27] Le fonctionnaire électoral n'a pas exclu la candidature de M. Noel au poste de chef en raison de sa relation familiale avec M^{me} Martial. Le Comité d'appel des PNCL a néanmoins cité cette relation comme [TRADUCTION] « motif secondaire » du rejet de son appel visant la décision du fonctionnaire électoral.

[28] La division 14.C de la Loi électorale des PNCL prévoit que [TRADUCTION] « [t]outes les protestations doivent énoncer les motifs de l'appel fondés sur la loi électorale traditionnelle » des PNCL. M. Noel n'a pas soulevé la question de sa relation avec M^{me} Martial dans le cadre de son appel, bien qu'il semble avoir abordé l'allégation dans les documents soumis au Comité d'appel des PNCL.

[29] En présumant, sans statuer sur la question, qu'il était loisible au Comité d'appel des PNCL de rejeter l'appel pour un motif qui n'avait pas été soulevé par M. Noel, rien n'indique que le Comité ait le moins examiné l'explication détaillée offerte par M. Noel quant aux raisons pour lesquelles il ne devait pas être considéré comme le frère de M^{me} Martial. La décision du Comité d'appel de rejeter l'appel déposé par M. Noel à l'encontre de l'exclusion de sa candidature au poste de chef au motif d'une relation familiale prohibée était donc déraisonnable.

VI. Conclusion

[30] Le Comité d'appel des PNCL a conclu de manière déraisonnable que la preuve dont il disposait suffisait à établir que M. Noel devait aux PNCL plus de 3 000 \$. Le Comité d'appel n'a

pas non plus examiné la réponse de M. Noel à l'allégation portant qu'il ne pouvait présenter sa candidature au poste de chef en raison de sa relation familiale avec M^{me} Martial.

[31] La demande de contrôle sera donc accueillie, et l'affaire sera renvoyée au Comité d'appel des PNCL pour nouvelle décision. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur les dépens, elles peuvent présenter à la Cour des observations écrites ne dépassant pas trois pages, dans les 14 jours de la date du présent jugement.

JUGEMENT

LA COUR STATUE QUE la demande de contrôle judiciaire est accueillie et que l'affaire est renvoyée au Comité d'appel des PNCL pour nouvelle décision. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur les dépens, elles peuvent présenter à la Cour des observations écrites ne dépassant pas trois pages, dans les 14 jours de la date du présent jugement

« Simon Fothergill »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1343-16

INTITULÉ : GEORGE NOEL c LES PREMIÈRES NATIONS DE COLD LAKE, LE COMITÉ D'APPEL ÉLECTORAL DES PREMIÈRES NATIONS DE COLD LAKE et ALAN ADAM, FONCTIONNAIRE ÉLECTORAL DES PREMIÈRES NATIONS DE COLD LAKE

LIEU DE L'AUDIENCE : EDMONTON (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 10 NOVEMBRE 2016

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE FOTHERGILL

DATE DU JUGEMENT ET DES MOTIFS : LE 30 NOVEMBRE 2016

COMPARUTIONS :

Priscilla Kennedy POUR LE DEMANDEUR

Maxime Faille POUR LES DÉFENDEURS
Paul Seaman LES PREMIÈRES NATIONS DE COLD LAKE
et LE COMITÉ D'APPEL ÉLECTORAL DES
PREMIÈRES NATIONS DE COLD LAKE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

DLA Piper (Canada) LLP POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Edmonton (Alberta)

Gowling WLG (Canada) LLP POUR LES DÉFENDEURS
Avocats LES PREMIÈRES NATIONS DE COLD LAKE
Vancouver (C.-B.) et LE COMITÉ D'APPEL ÉLECTORAL DES
PREMIÈRES NATIONS DE COLD LAKE