

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20170929

Dossier : T-239-17

Référence : 2017 CF 868

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 29 septembre 2017

En présence de monsieur le juge Fothergill

ENTRE :

CHEF GUS LOONSKIN

demandeur

et

**LE CONSEILLER LORNE TALLCREE ET LA
NATION DES CRIS DE LITTLE RED RIVER**

défendeurs

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] Le chef Gus Loonskin de la Nation des Cris de Little Red River (NCLRR) demande le contrôle judiciaire d'une résolution du conseil de bande en date du 15 décembre 2016 (RCB), laquelle autorisait une élection partielle pour le siège vacant de conseiller de bande. L'élection partielle a été tenue le 1^{er} février 2017, et Alfred Seesequon a été élu par une forte majorité.

[2] Pour les motifs ci-après, je conclus que le chef Loonskin aurait dû se prévaloir de la procédure d'appel prévue par le *Little Red River Cree Nation Custom Election Code 2003* (code électoral) avant de présenter sa demande de contrôle judiciaire. Cela est suffisant pour trancher la présente demande. De plus, le chef Loonskin n'a pas démontré que la RCB était nulle ou que les membres de la NCLRR n'avaient pas reçu un préavis suffisant quant à l'assemblée de mise en candidature tenue le 3 janvier 2017. La demande est en conséquence rejetée.

II. Résumé des faits

[3] Gus Loonskin est le chef de la NCLRR, une Première Nation d'environ 5 000 membres dans le Nord de l'Alberta, à proximité du parc national du Canada Wood Buffalo. Environ 3 530 membres vivent dans la réserve.

[4] Solomon St. Arnault a été élu conseiller de bande le 14 mai 2015, mais est décédé en mai 2016. Au moment de son décès, la prochaine élection au sein de la bande devait avoir lieu dans trois ans environ. Le 14 novembre 2016, la famille du conseiller St. Arnault a écrit au chef et au conseil pour leur demander de pourvoir le siège vacant. La nécessité d'une élection partielle a fait l'objet de discussions à la réunion du conseil de bande le jour même. Le chef Loonskin a été avisé par courriel de la réunion, décrite comme une [TRADUCTION] « réunion du chef et du conseil — Finances – 2^e trimestre; Santé ». Toutefois, il n'y a pas assisté.

[5] Le 2 décembre 2016, le chef Loonskin a reçu un courriel avec en pièces jointes les calendriers pour décembre 2016 et janvier 2017. Les calendriers indiquaient qu'une réunion était prévue pour le 15 décembre 2016 et qu'elle avait pour objet [TRADUCTION] « Avantages

agricoles avec Michael Nanooch ». Les calendriers indiquaient aussi qu'auraient lieu, le 3 janvier 2017, les [TRADUCTION] « mises en candidature pour l'élection partielle; 1 membre du conseil pour Fox Lake (toutes les collectivités) », et que le 17 janvier serait la [TRADUCTION] « journée de l'élection partielle pour 1 conseiller, Fox Lake (les trois collectivités) ».

[6] À la réunion du conseil de bande du 15 décembre 2016, sept conseillers ont approuvé la RCB qui confirmait qu'une assemblée de mise en candidature aurait lieu le 3 janvier 2017 et qu'une élection partielle aurait lieu le 17 janvier 2017. Le chef Loonskin était absent et n'a pas signé la RCB.

[7] L'avis de la tenue d'une assemblée de mise en candidature pour l'élection partielle a été distribué par télécopieur le 16 décembre 2016 à 15 h 44. Cependant, la plupart des bureaux de la NCLRR étaient fermés pour le congé de Noël du 16 décembre 2016 à 15 h jusqu'au 3 janvier 2017. D'après le chef Loonskin, de nombreux membres de la collectivité étaient alors dans leurs territoires de piégeage et n'auraient pas vu l'avis.

[8] À l'assemblée de mise en candidature du 3 janvier 2017, 16 candidatures ont été reçues pour le poste vacant de conseiller de bande. L'élection partielle a plus tard été repoussée par le fonctionnaire électoral de la NCLRR au 1^{er} février 2017. L'élection partielle a été tenue le 1^{er} février 2017, et Alfred Seeseequon a été élu par 289 voix de majorité (sur 625 suffrages exprimés).

III. Questions en litige

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

- A. Le chef Loonskin aurait-il dû se prévaloir de la procédure d'appel prévue par le code électoral?
- B. La RCB adoptée le 15 décembre 2016 était-elle valide?
- C. Les membres de la NCLRR ont-ils reçu un préavis suffisant quant à l'assemblée de mise en candidature?

IV. Analyse

A. *Le chef Loonskin aurait-il dû se prévaloir de la procédure d'appel prévue par le code électoral?*

[10] L'article 21 du code électoral dispose ce qui suit :

[TRADUCTION] Dans les sept jours suivant une élection et l'affichage de la déclaration écrite du président d'élection, tout candidat peut interjeter appel des résultats de l'élection

[11] Le code électoral définit un [TRADUCTION] « candidat » comme [TRADUCTION] « une personne qui a été légitimement mise en candidature pour son élection au poste de chef ou de conseiller, conformément aux procédures et règlements prévus aux présentes ». Il n'est pas controversé entre les parties que le chef Loonskin n'était pas un [TRADUCTION] « candidat » à

l'élection partielle tenue le 1^{er} février 2017. Cependant, les parties s'entendent aussi pour dire que cela ne l'aurait pas en soi empêché d'interjeter appel du résultat. Comme l'a indiqué la Cour d'appel fédérale dans *Wolfe c Ermineskin*, 2001 CAF 199, au paragraphe 6 :

[...] le Règlement n'empêche pas la Commission d'enquêter à bon droit sur une plainte d'une façon équitable, en donnant notamment le cas échéant à une personne qui n'était pas candidate aux élections la possibilité de lui soumettre une preuve à l'appui de sa plainte.

[12] Dans *Horseman c Horse Lake First Nation*, 2015 CAF 122, le règlement électoral d'une bande précisait qu'un appel ne pouvait être interjeté que par les candidats et les électeurs ayant voté à l'élection. Néanmoins, la Cour d'appel fédérale tranche en disant (au paragraphe 19) :

[...] même s'il avait pu être démontré que M. Horseman n'avait aucun droit d'appel en vertu de l'article 57 du règlement électoral parce qu'il n'avait pas voté à l'élection, le dossier ne comporte aucun élément de preuve indiquant qu'il a pris des mesures pour vérifier si un autre candidat, ou encore un électeur qui, lui, avait voté à l'élection, aurait été prêt à déposer un avis d'appel exposant ses préoccupations et ses motifs d'appel. En conséquence, nous ne pouvons retenir l'affirmation de M. Horseman selon laquelle il ne pouvait pas se prévaloir du mécanisme d'appel prévu au règlement électoral.

[13] Le chef Loonskin soutient que les motifs d'appel précisés à l'article 21 du code électoral ne visent pas ses préoccupations concernant la validité de la RCB et le manquement allégué de donner un préavis suffisant quant à l'assemblée de mise en candidature. Le code électoral autorise un appel fondé uniquement sur les motifs suivants :

- un candidat était inadmissible en application des dispositions du Code,

- un candidat a été mis en candidature par une personne qui n'avait pas ce pouvoir,
- une personne qui n'avait pas le droit de vote a voté,
- une personne qui avait le droit de vote a été empêchée de voter,
- un candidat s'est livré à des pratiques déloyales ou inacceptables ou à des manœuvres électorales frauduleuses, notamment en corrompant, en menaçant ou en intimidant un électeur, un président d'élection, un greffier du scrutin ou toute autre personne jouant un rôle dans l'élection.

[14] Les contestations des résultats d'une élection au sein d'une bande doivent être tranchées rapidement, afin que les dirigeants de la collectivité ne soient pas mis en doute pendant une longue période (*D'Or c St Germain*, 2013 CF 223, aux paragraphes 24 et 25; confirmé dans *D'Or c St Germain*, 2014 CAF 28). Les dispositions qui définissent les motifs d'appel devraient être interprétées comme permissives et non exhaustives. À mon avis, ces considérations s'appliquent au présent dossier, et le code électoral n'a pas empêché le chef Loonskin d'interjeter appel au motif que l'élection partielle avait été incorrectement déclenchée, le préavis étant insuffisant.

[15] C'est pourquoi je suis convaincu que le chef Loonskin aurait dû, soit à titre personnel ou de concert avec d'autres, interjeter appel des résultats de l'élection partielle auprès du comité d'appel de la NCLRR avant de solliciter le présent contrôle judiciaire.

[16] Cela est suffisant pour trancher la présente demande. Cependant, puisque les parties ont présenté tous leurs arguments sur le bien-fondé de l'affaire, et que ces derniers peuvent être examinés rapidement. Ils sont abordés ci-dessous.

B. *La RCB adoptée le 15 décembre 2016 était-elle valide?*

[17] Les parties sont en désaccord quant à la norme de contrôle à appliquer en ce qui concerne la validité de la RCB. Le chef Loonskin soutient que la validité de la RCB est véritablement une question de savoir si la RCB a été adoptée par un processus garant de sa validité, à laquelle s'applique le principe de la décision correcte (citant *Peguis First Nation c Bear*, 2017 CF 179, aux paragraphes 28 à 30).

[18] Dans *Première nation de Fort McKay c Orr*, 2012 CAF 269, la Cour d'appel fédérale tranche sur la norme de contrôle à appliquer à un conseil de bande pour évaluer ses pouvoirs décisionnaires :

[10] [...] La Cour suprême a récemment indiqué que, aux fins du contrôle judiciaire, il faut éviter de qualifier une disposition législative de « question de compétence » : *Halifax (Regional Municipality) c Nouvelle-Écosse (Human Rights Commission)*, 2012 CSC 10, au paragraphe 34. De plus, elle s'est récemment demandé s'il existe de « véritables questions de compétence » qui appellent l'application de la norme de la décision correcte : *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61. Notre Cour a conclu que les soi-disant questions « de compétence » touchent habituellement l'interprétation des dispositions législatives, ce qui commande l'application de la norme de la décision raisonnable : *Alliance de la Fonction publique du Canada c Assoc. des pilotes fédéraux du Canada*, 2009 CAF 223. En effet, lorsqu'il est question d'interprétation législative, il existe une « présomption » d'assujettissement à la norme de contrôle de la « décision raisonnable » : *Alberta Teachers' Association*, au paragraphe 34.

[19] Je suis donc convaincu que la validité de la RCB est susceptible de contrôle par la Cour selon la norme de la décision raisonnable. La Cour interviendra uniquement 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).

[20] Les questions d'équité procédurale sont susceptibles de contrôle par la Cour selon la norme de la décision correcte (*Crawler c Première nation de Wesley*, 2016 CF 385, au paragraphe 19; *Desnomie c Première nation de Peepeekisis*, 2007 CF 426, au paragraphe 11; *Weekusk c Wapass*, 2014 CF 845, au paragraphe 10).

[21] Le chef Loonskin reconnaît que la réunion du 15 décembre 2016 était correctement convoquée par le conseil de bande. Cependant, il déplore qu'elle n'ait pas été convoquée avec pour objet le déclenchement d'une élection partielle. Il estime plutôt que son objet déclaré était de réviser une proposition de règlement concernant les avantages agricoles, en présence de l'avocat de la bande.

[22] Le chef Loonskin reconnaît qu'aucune disposition du code électoral ou d'un autre document ne définit de procédure pour l'adoption d'une résolution du conseil de bande pour déclencher une élection partielle. Il invoque ce qu'il décrit comme une pratique courante de gouvernance d'entreprise, et il insiste pour dire que les avis concernant les réunions du conseil de bande devraient préciser les sujets qui y seront discutés. Il soutient aussi que les résolutions du conseil de bande ne peuvent être adoptées que sur requête formelle avec motionnaire et comotionnaire.

[23] Holly Laboucan, directrice des programmes et services de la nation de la NCLRR, déclare dans son affidavit que la réunion du conseil de bande du 15 décembre 2016 avait été convoquée conformément aux pratiques et procédures établies, qu'elle décrit ainsi

[TRADUCTION] :

- i) le personnel administratif détermine à quel moment des réunions du conseil sont nécessaires en se fondant sur ses discussions avec les membres du conseil, les gestionnaires et les administrateurs du NCLRR, les parties prenantes du gouvernement, ou des sociétés;
- ii) ensuite, je supervise le personnel administratif dans la préparation des calendriers du conseil, qui servent à aviser le conseil des réunions à venir;
- iii) lorsque les calendriers du conseil sont prêts, et que les dates et les lieux des réunions sont modifiés, le personnel administratif transmet par courriel les calendriers du conseil à tous les membres du conseil, sauf les conseillers qui souhaitent utiliser un exemplaire papier;
- iv) les calendriers du conseil mis à jour sont aussi régulièrement distribués au conseil lors de ses réunions;
- v) en prévision d'une réunion du conseil, le personnel administratif de la NCLRR prend des mesures complémentaires en faisant un suivi direct auprès de chaque membre du conseil par téléphone ou par courriel pour confirmer qu'il a bien reçu les calendriers du conseil, confirmer sa présence, et régler les frais de déplacement si le conseiller entend participer à la réunion.

[24] Le code électoral ne fait aucune distinction entre les réunions courantes du conseil de bande et celles tenues pour déclencher une élection partielle. Le chef n'a pas non plus de rôle précis dans la convocation d'une réunion du conseil de bande. La NCLRR précise que l'attribution d'un rôle propre au chef serait contraire au processus démocratique de la bande, car

cela permettrait de manipuler les dates des réunions pour favoriser son programme (citant *Balfour c Nation des Cris de Norway House*, 2006 CF 213, au paragraphe 41).

[25] L'équité procédurale doit être évaluée conformément aux facteurs que l'on retrouve dans l'arrêt *Baker c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, aux paragraphes 23 à 28. En l'espèce, l'obligation envers le chef Loonskin était à l'extrémité inférieure du spectre. La réunion du conseil de bande du 15 décembre 2016 n'avait rien à voir avec ses droits ou ceux de qui que ce soit d'autre. Le chef Loonskin n'avait aucune attente légitime quant à une procédure précise pour la convocation d'une réunion pour discuter de la nécessité d'une élection partielle.

[26] En application de l'article 22 du code électoral, le chef et le conseil étaient tenus de déclencher une élection partielle si la prochaine élection devait se tenir dans plus de six mois. En l'espèce, la prochaine élection devait se tenir dans environ trois ans. De surcroît, la famille du conseiller St. Arnault avait écrit au chef et au conseil pour demander que soit pourvu le poste vacant.

[27] La nécessité d'une élection partielle a été initialement soulevée lors de la réunion du conseil de bande du 14 novembre 2016, à laquelle le chef Loonskin n'a pas assisté. Les calendriers distribués le 2 décembre 2016 indiquaient les dates de l'assemblée de mise en candidature et de l'élection partielle. Même si le chef Loonskin a cru comprendre que la réunion du 15 décembre 2016 portait principalement sur les avantages agricoles, il savait probablement que d'autres questions pourraient y être soulevées. Il a néanmoins choisi de ne pas y assister.

[28] Rien dans le code électoral ou dans un autre document n'exige un préavis sur tous les sujets qui seront abordés lors d'une réunion du conseil de bande, ou que l'adoption d'une résolution du conseil de bande doive être précédée d'une requête formelle avec motionnaire et comotionnaire. Il y avait quorum à la réunion du 15 décembre 2016, et les sept conseillers présents à la réunion ont signé la RCB.

[29] Les tribunaux préfèrent ne pas intervenir dans le processus autonome d'une bande pour élire son gouvernement (*Johnny c Bande indienne d'Adams Lake*, 2017 CF 156, au paragraphe 28). En l'espèce, je ne suis pas convaincu de l'existence de quelque motif sur lequel peut se fonder la Cour pour annuler la RCB.

C. *Les membres de la NCLRR ont-ils reçu un préavis suffisant quant à l'assemblée de mise en candidature?*

[30] Le chef Loonskin affirme que des membres de la NCLRR n'ont pas reçu un préavis suffisant relativement à la tenue de l'assemblée de mise en candidature du 3 janvier 2017. Il affirme que les avis ont été envoyés alors que les bureaux de la NCLRR étaient fermés pour le congé de Noël, et que certains membres de la bande étaient partis dans le territoire de piégeage.

[31] Le chef Loonskin a produit très peu d'éléments de preuve pour appuyer ses allégations.

Dans son affidavit, il ne produit que des oui-dire non corroborés :

[TRADUCTION]

Au début du mois de janvier 2017, j'ai été informé par des membres de la Nation des Cris de Little Red River qu'ils ne savaient pas qu'il y aurait lieu une élection partielle dans la Nation des Cris de Little Red River et que s'ils l'avaient su, ils se seraient présentés.

[32] Cette affirmation contredit la présentation détaillée de M^{me} Laboucan dans son affidavit sur les divers moyens utilisés pour informer les membres de la NCLRR de la tenue de l'assemblée de mise en candidature, et du grand nombre de candidats pour combler le poste vacant. Des éléments de preuve ont été présentés sur le nombre de personnes qui se sont rendues dans les bureaux de la NCLRR pendant le congé de Noël. Seulement 29 membres de la NCLRR détiennent un territoire de piégeage enregistré. Il y a eu en tout 16 mises en candidature le 3 janvier 2017, et aucune plainte ni aucun appel formel n'a été présenté par les membres de la bande après l'élection partielle.

[33] La prépondérance de la preuve établit que les membres de la NCLRR ont reçu un avis suffisant de l'assemblée de mise en candidature. L'avis écrit était conforme aux dispositions de l'article 8 du code électoral, et indiquait la date, l'heure, la durée et le lieu de la réunion. Il précisait le poste visé par les mises en candidature, de même que les coordonnées du fonctionnaire électoral de la NCLRR. Il informait les membres du lieu où ils pouvaient se procurer un exemplaire du code électoral. De même, l'avis d'ajournement respectait les exigences du code électoral.

[34] Par conséquent, je ne suis pas convaincu que les membres de la NCLRR n'ont pas reçu un préavis suffisant quant à l'assemblée de mise en candidature du 3 janvier 2017.

V. Conclusion

[35] Le chef Loonskin aurait dû se prévaloir de la procédure d'appel prévue par le code électoral avant de présenter la demande de contrôle judiciaire. Cela est suffisant pour trancher la

présente demande. En outre, le chef Loonskin n'a pas démontré que la RCB adoptée le 15 décembre 2016 n'était pas valide ni que les membres de la NCLRR n'avaient pas reçu un préavis suffisant quant à l'assemblée de mise en candidature du 3 janvier 2017. La demande est en conséquence rejetée.

[36] La NCLRR a demandé la possibilité de présenter des arguments écrits concernant les dépens. Habituellement, la Cour s'attend à ce que les parties soulèvent la question des dépens à l'audition de la demande de contrôle judiciaire. En l'espèce, l'avocate de la NCLRR a informé la Cour de l'existence de faits et circonstances, dont certains sont délicats, qui pourraient être favorables à une adjudication de dépens plus élevés. La NCLRR n'a pas souhaité produire ces renseignements si elle n'avait pas gain de cause.

[37] Devant ces circonstances inhabituelles, la Cour accorde aux parties la possibilité de présenter des arguments écrits sur les dépens d'un maximum de cinq pages dans les quatorze jours suivant la date du présent jugement. Les observations en réponse, d'un maximum de trois pages, peuvent être déposées dans les sept jours qui suivront.

JUGEMENT

LA COUR rejette la demande de contrôle judiciaire. Les parties pourront déposer des arguments écrits d'un maximum de cinq pages dans les quatorze jours suivant la date du présent jugement. Les observations en réponse, d'un maximum de trois pages, peuvent être déposées dans les sept jours qui suivront.

« Simon Fothergill »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 23^e jour d'octobre 2019

Lionbridge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-239-17

INTITULÉ : LE CHEF GUS LOONSKIN c LE CONSEILLER
LORNE TALLCREE ET LA NATION DES CRIS DE
LITTLE RED RIVER

LIEU DE L'AUDIENCE : EDMONTON (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 20 SEPTEMBRE 2017

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE FOTHERGILL

DATE DES MOTIFS : LE 29 SEPTEMBRE 2017

COMPARUTIONS :

Priscilla Kennedy POUR LE DEMANDEUR

Janet Hutchinson POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

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

Hutchinson Law POUR LES DÉFENDEURS
Avocats
Sherwood Park (Alberta)