

Cour fédérale



CANADA

Federal Court

Date: 20051025

Dossier : T-629-05

Référence : 2005 CF 1430

Ottawa (Ontario), le 25 octobre 2005

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE MOSLEY

ENTRE :

LE CHEF ARCHIE CATHOLIQUE

demandeur

et

LE CONSEIL DE BANDE DE LA PREMIÈRE NATION DE LUTSEL K'E

défendeur

ET

Dossier : T-718-05

ENTRE :

LE CHEF ARCHIE CATHOLIQUE

demandeur

et

LE CONSEIL DE BANDE DE LA PREMIÈRE NATION DE LUTSEL K'E,
BRENDA MICHEL, TERRI ENZOE, RICHARD MARLOWE,
ADDIE JONASSON, DAVID NATAWAY et ALBERT BOUCHER

défendeurs

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

INTRODUCTION

[1] Le demandeur, Archie Catholique, prétend que ce qui importe le plus en l'espèce, c'est d'assurer un gouvernement stable à la Première nation de Lutsel K'e et qu'il a donc le droit de terminer son mandat en tant que chef. Les défendeurs, soit les membres actuels du conseil de bande, prétendent que la question litigieuse en l'espèce est le respect de la coutume de la bande selon laquelle les membres peuvent voter pour destituer leur chef s'ils n'en sont pas satisfaits.

FAITS

[2] La Première nation de Lutsel K'e est l'une des Premières nations des Dénés de l'Akaiicho et une « bande » au sens de l'article 2 de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5 (la Loi). À l'heure actuelle, aucune réserve n'est située dans le territoire traditionnel de l'Akaiicho. La bande de Lutsel K'e vit dans la communauté de Lutsel K'e, anciennement appelée Snowdrift, située sur la rive sud du bras est du Grand lac des Esclaves (Territoires du Nord-Ouest). Selon le recensement fédéral de 2000, la communauté regroupait 377 personnes à l'époque. Selon la liste établie par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, il y avait 670 membres inscrits de la Première nation quand la présente procédure a été introduite. Quelques membres de la bande habitent à Yellowknife, dans d'autres communautés ou sur les terres.

[3] Le chef et le conseil de la Première nation des Dénés Lutsel K'e sont élus selon la coutume de la bande, plutôt qu'en conformité avec l'article 74 de la Loi. Jusqu'à très récemment, les élections avaient lieu par un vote à main levée des anciens qui se réunissaient les jours anniversaires du traité, chaque année, au mois de juin.

[4] Ray Griffith, administrateur de bande par intérim qui réside depuis longtemps dans la communauté, a attesté qu'un processus d'élaboration de politiques organisationnelles et de gouvernance avait été entrepris avec l'aide d'un consultant, au cours de 1999-2000. Des ateliers avaient été organisés et des politiques provisoires avaient été élaborées et compilées dans un document intitulé [TRADUCTION] *Guide des politiques organisationnelles de la Première nation des Dénés Lutsel K'e*. Le conseil de bande et les membres n'ont jamais adopté officiellement ces politiques qui comprenaient, notamment un [TRADUCTION] *Code électoral coutumier provisoire* élaboré aux fins de l'élection du conseil qui devait avoir lieu en juin 2001. Les dossiers de la bande ne montrent pas clairement si le Code a été appliqué lors des élections qui ont eu lieu cette année-là.

[5] M. Catholique a été élu chef et six conseillers ont également été élus aux élections de 2001.

[6] Un rapport soumis au conseil en septembre 2001 soulevait certains problèmes au sujet du [TRADUCTION] *Code électoral coutumier provisoire*, notamment que le processus de scrutin prévu n'était, en réalité, ni coutumier ni traditionnel, et qu'il fallait y intégrer davantage les approches traditionnelles, y compris le rôle des anciens, avant qu'il puisse être révisé et adopté officiellement en prévision des prochaines élections.

[7] On a essayé de consulter les anciens et les autres membres de la communauté au sujet du projet de Code électoral. Brenda Michel affirme avoir été engagée, par contrat, pour tenir les consultations et préparer un rapport à l'intention du conseil, avant les élections de 2003.

M^{me} Michel affirme que très peu des recommandations présentées par les anciens et mentionnées dans son rapport ont été reprises dans la version du Code électoral qui a été élaborée aux fins des élections de 2003.

[8] Les dispositions du projet de Code électoral de 2003 ont été approuvées au cours d'une assemblée publique de la bande, le 9 juin 2003, par un vote de 28 contre 1, lesquelles dispositions devaient servir de lignes directrices lors de l'élection du chef et des conseillers qui devait avoir lieu un mois plus tard. Parmi les recommandations adoptées, il y a celle suivant laquelle les non-résidants pouvaient voter soit à Yellowknife, soit par télécopieur si, le jour des élections, ils ne pouvaient se rendre à Lutsel K'e ou à Yellowknife, sans doute par suite de l'arrêt *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203,

dans lequel la Cour suprême du Canada a reconnu le droit des membres non résidents de voter lors des élections de la bande.

[9] Le chef Catholique a été réélu aux élections de juillet 2003. Conformément à la version du [TRADUCTION] *Code électoral coutumier de la Première nation de Lutsel K'e* daté du 19 juin 2003, annexé à son affidavit, le chef était élu pour un mandat de quatre ans.

[10] Le Code électoral du 19 juin 2003 prévoit qu'il est [TRADUCTION] « en vigueur jusqu'à l'assemblée générale annuelle de la Première nation de Lutsel K'e de septembre 2003 ». Le procès-verbal de l'assemblée publique du 9 juin 2003 indique que les révisions apportées au projet de Code devaient être présentées à l'assemblée annuelle. Il semble donc que le projet de Code adopté en juin 2003 ne devait devenir définitif qu'au moment de sa ratification par les membres de la bande pendant l'assemblée annuelle. Selon l'affidavit de M. Griffith, rien n'indique dans le procès-verbal de l'assemblée générale annuelle de 2003 que le projet de Code ait été discuté ou adopté pendant l'assemblée.

[11] Le projet de Code de 2003 prévoit, notamment, que le chef et les conseillers sont élus séparément et qu'ils exercent leur charge pour un mandat de quatre ans, sauf s'ils :

- démissionnent;
- sont déclarés coupables d'un acte criminel pendant leur mandat;

- sont destitués par un vote de censure du conseil des Dénés Lutsel K'e pour manquements graves au Code de conduite.

[12] Le Code de conduite susmentionné ne fait pas partie du projet de Code électoral, mais une copie dudit Code est annexée à l'affidavit de Steven Nitah, un membre de la Première nation et résidant de la communauté de Lutsel K'e. M. Nitah est le directeur général d'une société dont la bande est propriétaire et, pendant les événements en cause en l'espèce, il a été brièvement membre du conseil.

[13] Le Code de conduite figure à l'article 3.1.1 du [TRADUCTION] *Guide des politiques organisationnelles de la Première nation des Dénés Lutsel K'e*. Il établit neuf principes qui régissent les actions du chef et des conseillers, qui doivent, notamment, travailler ensemble au service des membres et être des modèles au sein de la communauté. En cas de manquement à ces principes, l'article 3.1.2. prévoit l'application de mesures disciplinaires progressives, allant des réprimandes à un vote de censure du conseil.

[14] La preuve au dossier révèle certaines divergences quant à la séquence et à la nature des événements qui ont suivi la réélection du chef Catholique en 2003. L'avocat du demandeur a expliqué que, puisque le chef Catholique n'avait plus accès aux dossiers de la bande depuis un certain temps, les dossiers annexés à ses affidavits étaient incomplets. Lorsqu'il y a des contradictions entre ses souvenirs et comptes rendus d'événements et les souvenirs et comptes

rendus d'événements de M. Nitah et d'autres témoins des défendeurs, je préfère ces derniers parce qu'ils sont plus détaillés et complets.

[15] M. Nitah qualifie le deuxième mandat d'Archie Catholique de [TRADUCTION] « tumultueux ». Le style de leadership du chef, sa gestion des affaires financières de la bande, le prétendu népotisme en matière de dotation de certains postes de la bande, et le manque de consultation auprès des anciens dans les prises de décision avaient soulevé certaines préoccupations. En juillet 2004, le niveau d'insatisfaction était tel que 117 membres de la communauté ont essayé de le destituer de ses fonctions en signant une pétition. M. Nitah affirme que la pétition n'a pas été portée à l'attention du conseil qui était incapable de réunir un quorum à cette époque. Un grand nombre de résidants de la communauté avaient dû être évacués à Yellowknife à cause d'un feu de forêt.

[16] À cause de l'incendie, il n'y a eu aucune assemblée générale annuelle en 2004 et, par conséquent, aucune occasion de signaler les préoccupations mentionnées dans la pétition à l'ensemble des membres de la bande. En particulier, les membres n'ont pas eu l'occasion d'examiner les états financiers de la bande. Les décisions du conseil étaient critiquées tout comme les fréquents voyages du chef à l'extérieur de la communauté.

[17] La situation a atteint son point culminant quand le conseil a décidé, le 23 janvier 2005, de cesser de fournir l'eau et de collecter les eaux usées chez les personnes qui avaient des comptes

en souffrance auprès de la bande. Peu après, le 28 janvier 2005, lors d'une assemblée spéciale, les membres de la bande ont adopté une résolution afin de destituer le chef de ses fonctions.

[18] L'avis relatif à l'assemblée du 28 janvier 2005 n'avait été envoyé que plus tôt le même jour. Il ressort du procès-verbal annexé à l'affidavit de M. Nitah que 42 membres de la bande étaient présents, y compris trois conseillers et le chef. Selon le compte effectué par Emily Saunders, 63 membres étaient présents pendant au moins une partie de l'assemblée. M. Nitah, qui avait été élu à un poste vacant du conseil plus tôt le même mois, a été invité à présider l'assemblée. Le chef Catholique a participé activement à une discussion animée concernant les préoccupations que soulevait son leadership. À la fin de l'assemblée, 37 membres ont voté en faveur (5 abstentions) de charger le conseil de destituer le chef et d'ordonner une vérification judiciaire des finances de la bande.

[19] Le lendemain suivant, soit le 29 janvier 2005, le conseil de bande, se croyant tenu en vertu du Code électoral de confirmer la résolution adoptée par l'assemblée spéciale, a décidé, par un vote unanime, de destituer Archie Catholique de ses fonctions de chef, de destituer sa soeur, Rita Catholique, de son poste d'agente principale d'administration de la bande et d'exiger une vérification judiciaire des finances de la bande.

[20] Le chef Catholique n'était pas présent lors de la réunion du 29 janvier, mais le lendemain, soit le 30 janvier, il a eu une rencontre avec le conseil et l'avocat de la bande, lequel a fourni un

avis concernant la procédure électorale de la bande. Il semble y avoir eu une certaine confusion sur cette question. En effet, les membres de la bande n'avaient jamais ratifié officiellement le projet de Code électoral lors d'une assemblée générale et le Code de conduite n'en faisait pas partie. En outre, un autre document, appelé [TRADUCTION] *Constitution de Lutsel K'e* (le projet de statuts et règlements), et dont le statut était également incertain, semblait régir la destitution du chef et des conseillers.

[21] Selon l'article 10.3 du projet de statuts et règlements, il suffit que 60 p. 100 des membres votants présents lors d'une assemblée spéciale soient d'accord pour destituer le chef et les conseillers.

[22] Les conseillers ont donc décidé, lors de la réunion du 30 janvier, de convoquer une assemblée spéciale des membres de la bande pour revoir les résolutions des membres et du conseil visant la destitution du chef. Pour cette assemblée spéciale, le conseil a décidé qu'un préavis de 7 jours serait nécessaire. Des affiches ont donc été installées dans la communauté et des dispositions ont été prises pour que les postes de radio du territoire annoncent que l'assemblée aurait lieu le 7 février.

[23] Noeline Villebrun, chef national de la nation dénée, a présidé l'assemblée du 7 février, au cours de laquelle la procédure prévue par le projet de statuts et règlements a été appliquée. Pendant l'assemblée, après une longue discussion au cours de laquelle le chef a contesté les

allégations contre lui, les membres qui étaient présents (selon les estimations, 95 à 97 personnes) ont adopté, par un vote de 67 contre 23 (deux bulletins de vote ont été annulés), une résolution afin de destituer le chef et les conseillers. D'autres résolutions ont été adoptées concernant la gestion des affaires de la bande jusqu'à la tenue d'un nouveau scrutin qui devait avoir lieu le 24 février 2005.

[24] M. Griffith atteste qu'il habite dans la communauté depuis 25 ans et qu'il a participé à la plupart des assemblées générales annuelles, assemblées générales et assemblées spéciales au sein de la communauté. En règle générale, ces assemblées regroupaient de 20 à 40 personnes. De temps en temps, il y avait 60 personnes. L'assemblée du 7 février, qui réunissait 97 membres, a été la plus importante qu'il ait connue. Il dit qu'habituellement, les avis relatifs aux assemblées spéciales et aux assemblées générales annuelles sont affichés dans le bureau de la bande et au magasin Co-op, et que des annonces sont faites sur les postes de radio du territoire.

[25] M. Nitah affirme qu'aucun des conseillers de l'époque n'a contesté la décision ni l'élection subséquente des nouveaux conseillers, défendeurs en l'espèce. Il appert de la preuve que, du moins au début, le demandeur était également disposé à se plier à la décision de la bande, sous réserve d'une entente satisfaisante sur certaines conditions, notamment sa nomination à un poste rémunéré au sein de la bande comme négociateur de traités ou le versement de son salaire pour le reste de son mandat.

[26] Selon les termes du projet de Code électoral, le conseil devait ratifier tout vote des membres visant à destituer le chef. Cette mesure était peu pratique, du moins jusqu'à l'élection d'un nouveau conseil, puisque les conseillers devaient entériner leur propre destitution.

Toutefois, le projet de statuts et règlements de la bande n'exigeait pas la ratification de la décision. Au contraire, il prévoyait que le conseil ou une assemblée spéciale des membres de la bande pouvait prendre une telle décision.

[27] L'élection des nouveaux conseillers a eu lieu, comme prévu, le 24 février. L'élection du chef a été reportée puisque le seul candidat, un ancien chef, s'est désisté au dernier moment. Une nouvelle date d'élection a également été reportée à cause du décès d'un ancien très respecté dans la communauté.

[28] Pour empêcher qu'un nouveau chef ne soit élu lors de l'élection qui devait avoir lieu le 14 avril 2005, M. Catholique a déposé une demande de mesure de réparation injonctive et déclaratoire. Dans le dossier T-629-05, il demande d'ordonner à la bande de ne pas tenir l'élection du 14 avril 2005 ni aucune autre élection relative au poste de chef, et de contrôler judiciairement le processus visant son remplacement (et celui de certains des conseillers, même si lesdits conseillers ne sont pas parties à la demande). Il sollicite également une ordonnance déclaratoire portant qu'il peut continuer à exercer la charge de chef, sauf s'il est destitué en conformité avec le Code électoral coutumier. La demande déposée dans le dossier T-718-05 sollicite la même mesure de réparation en rapport avec une élection qui était prévue pour le

13 mai 2005 ainsi qu'un bref de *quo warranto* contre les titulaires de charge actuels du conseil de bande.

[29] Le 12 avril 2005, le juge Campbell a rendu une ordonnance enjoignant à la bande de ne tenir aucune élection jusqu'à nouvelle ordonnance de la Cour et ordonnant que la requête pour obtenir d'autres injonctions soit entendue le 12 mai 2005. Le juge Rouleau a entendu cette requête le 12 mai. Il a ordonné que soient accueillies les injonctions interlocutoires, que soient rejetées les demandes d'ordonnances déclaratoires et que soit définitivement fixée la date d'audition de la présente demande de contrôle judiciaire. Le juge Rouleau a également ordonné la réunion des instances et, le 27 mai, il a ordonné le rétablissement du salaire de M. Catholique, en tant que chef, en attendant la décision définitive en l'espèce et sous réserve d'un engagement de la part de M. Catholique de rembourser la bande s'il n'avait pas gain de cause.

COMPÉTENCE

[30] Il est bien établi qu'un conseil de bande est un « office fédéral » au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* lorsqu'il agit en conformité avec la *Loi sur les Indiens* : *Canatonquin c. Gabriel*, [1980] 2 C.F. 792, [1981] 4 C.N.L.R. 61 (C.A.). Le juge en chef adjoint Jerome a décidé, dans *Ermineskin c. Conseil de la bande d'Ermineskin* (1995), 96 F.T.R. 181, [1995] A.C.F. n° 821 (QL) (C.F. 1^{re} inst.), que l'autorité d'un conseil de

bande à l'égard de ses membres découle de la *Loi sur les Indiens* et que l'exercice de cette autorité est donc susceptible de contrôle judiciaire.

[31] Il est moins certain que les décisions prises lors des assemblées des membres d'une bande relèvent de la compétence de la Cour. Toutefois, les défendeurs n'ont soulevé aucune objection relative à la présente instance pour ce motif. En outre, aucune objection n'a été soulevée au sujet de la légitimité du processus en vertu duquel le chef Catholique avait été élu en 2003. Les défendeurs reconnaissent que le projet de Code a, à tout le moins, servi de lignes directrices au cours de l'élection 2003, mais ils prétendent qu'il ne reflète pas toute la coutume de la bande.

[32] La Cour a également compétence pour décerner un bref de *quo warranto* (*Loi sur les Cours fédérales*, alinéa 18(1)a) :

18. (1) Sous réserve de l'article 28, la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour :

a) décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

NORME DE CONTRÔLE

[33] Les questions en litige en l'espèce visent le respect, dans le processus employé pour destituer le chef Catholique de ses fonctions, des principes d'équité et de justice naturelle. Les tribunaux ont reconnu que le devoir d'équité est flexible selon les circonstances, mais ces questions doivent être tranchées selon la norme de la décision correcte. Une analyse pragmatique et fonctionnelle n'est pas exigée lorsque des questions d'équité procédurale sont en cause : *Syndicat canadien de la fonction publique c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539, 2003 CSC 29.

QUESTIONS LITIGIEUSES

[34] Presque toute la preuve déposée en l'espèce visait la question de savoir s'il était opportun de destituer le chef Catholique de ses fonctions. Toutefois, comme l'ont soutenu les parties lors de l'audience, le litige repose sur la question de savoir si, en vertu de la coutume de la bande, le chef de Lutsel K'e peut être destitué par suite d'une décision prise par la communauté elle-même ou s'il doit être démis de ses fonctions par suite d'une décision prise par les représentants élus de la bande qui forment le conseil, en conformité avec les dispositions du projet de Code électoral .

[35] À mon avis, les questions litigieuses sont les suivantes :

1. Le projet de Code électoral coutumier reflète-t-il la coutume de Lutsel K'e?

2. La destitution du chef Catholique a-t-elle été effectuée conformément à l'équité procédurale?
3. Un bref de *quo warranto* peut-il être décerné en l'espèce?

ANALYSE

1. Statut du projet de Code électoral coutumier

[36] Dans ses observations écrites, le demandeur prétend que le projet de Code doit régir la procédure relative à sa destitution. Puisqu'il a été élu en vertu du projet de Code, il doit également être destitué de ses fonctions en vertu de celui-ci. Le Code était censé codifier la coutume de la bande et devrait donc s'appliquer. À l'audience, l'avocat du demandeur était moins sûr que le projet de Code était toujours en vigueur et il a prétendu qu'il y avait trois conclusions possibles :

1. Le projet de Code demeure valide et le chef ne peut être destitué que conformément à celui-ci;
2. Le projet de Code est invalide et la procédure de destitution était conforme à la coutume de la bande et donc valide;
3. Le projet de Code est invalide et on ignore la coutume relative à la destitution d'un chef.

[37] L'avocat a reconnu que la troisième option était la moins souhaitable puisqu'il n'y aurait aucun moyen de destituer le chef avant l'expiration de son mandat. Il a toutefois affirmé qu'elle pourrait s'appliquer en l'espèce puisque les pratiques électorales coutumières de la bande continuaient d'évoluer. À titre subsidiaire, l'avocat a prétendu qu'en vertu de la coutume de la bande, le chef ne pouvait être destitué que par un conseil des anciens et que cela n'avait pas été fait.

[38] Les défendeurs prétendent que le projet de Code n'a jamais été ratifié par les membres de la bande réunis en assemblée plénière. Même si les membres de la bande ont voté afin que le Code serve de lignes directrices pour les élections de 2003, il s'agit toujours d'un projet de Code qui, quoi qu'il en soit, ne représente pas la coutume de la bande. En vertu de la coutume de la bande telle que prévue par le projet de statuts et règlements, le chef ne peut être destitué que par un vote tenu lors d'une assemblée spéciale des membres. Le chef Catholique a été destitué par une majorité suffisante pour constituer un large consensus des membres.

[39] J'estime qu'il ressort clairement du procès-verbal de l'assemblée de la bande du 9 juin 2003 déposé par les deux parties, dont les opinions diffèrent légèrement mais non pas fondamentalement sur ce point, ainsi que du document lui-même, que le projet de Code électoral coutumier était en cours d'élaboration et devait être approuvé ou révisé par les membres de la bande lors de la prochaine assemblée générale annuelle. Il n'y a aucune preuve que cette approbation ait eu lieu. Selon moi, l'adoption du projet de Code pour l'élection de juillet 2003

n'obligeait donc pas les membres de la bande à accepter la procédure qui y était établie de manière à empêcher la destitution du chef Catholique et des conseillers de la bande par d'autres moyens.

[40] La coutume de la bande pour ce qui concerne la Première nation de Lutsel K'e est, je pense, toujours en cours d'évolution. Les pratiques qui constituent la coutume peuvent changer, ne sont pas immuables et peuvent évoluer selon les circonstances : *Bande indienne de McLeod Lake c. Chingee* (1998), 153 F.T.R. 257, [1998] A.C.F. n° 1185 (QL) (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 10.

[41] Selon l'affidavit d'Antoine Michel, peu après la signature du traité n° 8 avec le gouvernement fédéral, les anciens ont choisi un chef. Ces derniers tenaient habituellement un vote à main levée au cours d'un festin privé, pendant la période de célébration du traité, en juillet. Pierre Marlowe, 73 ans, explique, dans son affidavit, comment cela se passait des années 40 jusqu'aux années 90.

[42] Angelina Lockhart-Lantz raconte sa propre expérience en tant que chef à qui la communauté a demandé de démissionner. Sa destitution a été demandée lors d'une assemblée publique tenue en juin 1993 alors qu'elle n'avait complété que 6 à 7 mois de son mandat. Elle dit que c'était la coutume de la Première nation de Lutsel K'e que lui avait apprise son grand-père,

un chef très respecté au cours des années 50, et que, par respect pour la communauté, et surtout pour les anciens, elle avait accepté leur décision.

[43] Ray Griffith, qui connaît depuis longtemps la communauté, prétend que les Lutsel K'e ont toujours eu le pouvoir de prendre les décisions les plus importantes qui influaient sur leur communauté, notamment l'examen du rendement des chefs. Il n'y a pas encore réellement de gouvernement représentatif, et les membres de la bande convoquent régulièrement des assemblées générales, même pour l'examen de questions très peu importantes.

[44] Afin de déterminer la coutume de la bande à une époque donnée, il faut tenir compte de l'opinion de la communauté. Dans *Bigstone c. Big Eagle* (1992), 52 F.T.R.109,

[1993] 1 C.N.L.R. 25, le juge Strayer a dit, au paragraphe 20, que « [s]auf si elle est définie par ailleurs dans le cas d'une bande donnée, la "coutume" doit inclure, à mon sens, des pratiques touchant le choix d'un conseil qui sont généralement acceptables pour les membres de la bande, qui font donc l'objet d'un large consensus ». Cette déclaration a été citée avec approbation par le juge Reed au paragraphe 10 de la décision *McLeod*, précitée.

[45] Comment déterminer si les pratiques relatives au choix d'un conseil sont « généralement acceptables » ou font l'objet d'un « large consensus » parmi les membres de la bande? Cet exercice implique une décision subjective. C'est aux paragraphes 18 et 19 de la décision *McLeod*,

précitée, que l'on trouve l'une des descriptions les plus précises de l'élément subjectif requis pour que soit établie une coutume de la bande :

¶ 18 La question à laquelle il reste à répondre est de savoir si un « large consensus » est synonyme d'une « décision prise à la majorité des voix des membres de la bande présents à une assemblée générale convoquée avec préavis ». J'estime que cela peut être le cas ou non, selon un certain nombre de facteurs. Si, par exemple, l'assemblée générale était tenue à un endroit ou à un moment faisant en sorte qu'il est difficile pour plusieurs membres d'y assister et qu'il n'y avait aucune possibilité de voter par procuration, elle pourrait ne pas satisfaire au critère du large consensus. Si l'avis de convocation ne fournissait pas suffisamment de détails sur ce qui serait proposé à cette assemblée ou qu'il n'était pas donné suffisamment à l'avance pour permettre aux gens d'avoir réellement la possibilité d'y assister, l'assemblée ne satisferait alors pas à ce critère.

¶ 19 Il existe également des cas où ceux qui ne votent pas indiquent par là leur volonté de se soumettre au choix de la majorité de ceux qui votent. J'estime que l'approbation de la majorité des membres adultes de la bande constitue probablement un bon indice d'un large consensus (l'âge de la majorité relevant de la bande). La question de savoir si une décision prise à la majorité des voix des membres présents à une assemblée générale démontre l'existence d'un large consensus dépend des circonstances entourant cette assemblée.

[46] En l'espèce, la preuve révèle qu'un préavis de sept jours a été donné, que des moyens ont été pris pour aviser les membres qui vivaient à l'extérieur de la communauté, que l'assemblée a eu lieu dans un endroit central, le centre communautaire, et qu'une grande partie de la population adulte de Lutsel K'e était présente. Des interprètes ont été nommés pour traduire de l'anglais et du chipewyan (déné) pour les anciens.

[47] Comme l'a dit M. Griffith, il s'agissait de l'assemblée la plus importante depuis de nombreuses années. Aucune preuve au dossier ne permet de dire que l'assemblée a eu lieu dans un endroit ou à une date rendant difficile la présence des membres. Certes, il a pu être difficile pour certains membres de la bande qui vivaient à Yellowknife ou ailleurs d'être présents, mais le

demandeur n'a déposé aucune preuve permettant de penser que des membres qui auraient voulu être présents en ont été empêchés.

[48] Aucune disposition n'a été prise concernant le vote par procuration, mais je constate que lorsque la question a été soulevée à l'assemblée du 9 juin 2003 au cours de laquelle on a approuvé les modalités de l'élection de la même année, la proposition n'a pas reçu l'appui des membres. Les membres ont approuvé le vote par télécopieur et dans un bureau de scrutin à Yellowknife, mais aucune de ces mesures n'aurait été pratique dans les circonstances pour ce qui concerne l'assemblée spéciale. Ces mesures ont été appliquées lors de l'élection subséquente du nouveau groupe de conseillers.

[49] Angelina Lockhart-Lantz atteste que seulement 173 des 436 membres inscrits qui pouvaient voter aux élections de la Première nation de Lutsel K'e en février 2005 résident actuellement dans la communauté. Ainsi, les 90 membres et plus qui étaient présents lors de l'assemblée du 7 février formaient une majorité claire de résidants et il s'agissait des personnes les plus directement visées par le résultat. Je suis convaincu que le vote qui a eu lieu à cette occasion reflétait un large consensus des membres adultes de la bande.

[50] Les défendeurs ont établi que le projet de Code électoral coutumier ne reflétait pas pleinement la coutume de la Première nation de Lutsel K'e et que, selon la coutume de la bande

en février 2005, la destitution d'un chef et des conseillers devait avoir lieu au moyen d'un large consensus exprimé par la communauté, lors d'un vote tenu pendant une assemblée spéciale.

2. Équité procédurale

[51] Le demandeur prétend que l'obligation fondamentale d'équité procédurale n'a pas été respectée lors de l'assemblée au cours de laquelle il a été destitué de sa charge. Il n'a pas été avisé des motifs pour lesquels les membres voulaient le destituer et il n'a pas eu une possibilité suffisante de répondre aux préoccupations concernant son leadership. En outre, il prétend que les anciens qui ne comprenaient que le chipewyan n'avaient pas bénéficié d'un service d'interprétation adéquat, pendant l'assemblée.

[52] Les défendeurs prétendent que le chef Catholique a été destitué de ses fonctions d'une manière équitable, par les membres de la bande, conformément à la coutume de la bande.

[53] Comme l'a dit le juge Rothstein dans *Sparvier c. Bande indienne Cowessess*, [1993] 3 C.F. 142, (1993), 63 F.T.R. 242, au paragraphe 47, les cours devraient hésiter à s'ingérer dans le processus électoral d'une bande, mais les principes de justice naturelle et d'équité procédurale doivent être respectés.

Bien que j'accepte l'importance d'un processus autonome pour l'élection des gouvernements de bandes, j'estime que des normes minimales de justice naturelle ou d'équité procédurale doivent être respectées. Je reconnais pleinement que les tribunaux doivent éviter de s'immiscer dans le mouvement politique des peuples autochtones en vue d'acquérir plus d'autonomie. Cependant, les membres des

bandes sont des individus qui, à mon sens, ont le droit à ce que les tribunaux suivent une procédure équitable dans les instances qui les concernent.

[54] La Cour suprême du Canada a dit que le contenu de l'obligation d'équité variait en fonction de plusieurs facteurs. Il s'agit, notamment de : la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir; l'importance de la décision pour les personnes visées; les attentes légitimes de la partie qui conteste la décision; et la nature de la retenue dont il faut faire preuve à l'égard de l'organisme : *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, 2004 CSC 48.

[55] Il faut faire preuve d'une retenue considérable envers les décisions des membres d'une bande concernant leur propre gouvernance, mais le chef Catholique avait le droit d'être traité équitablement en tant qu'individu et membre de la bande. La décision de le destituer avait un effet immédiat sur son revenu ainsi que sur le respect et le prestige dont il jouissait en tant que chef. On peut douter toutefois, compte tenu de mes conclusions concernant les pratiques coutumières de la bande, que le chef ait eu une attente raisonnable de conserver son poste jusqu'à la fin de son mandat.

[56] Pour déterminer si les principes d'équité procédurale et de justice naturelle ont été respectés en l'espèce, il faut se demander si un préavis suffisant a été donné aux parties

intéressées et si le chef Catholique et toute autre partie touchée ont eu une possibilité suffisante d'être entendus.

[57] Dans *Duncan c. Première nation Behdzi Ahda* (2003), 242 F.T.R. 135, 2003 CF 1385, la destitution du chef et d'un conseiller de bande a été annulée au motif que les demandeurs n'étaient pas présents et n'avaient pas été avisés de la réunion au cours de laquelle le vote de destitution avait eu lieu. Comme l'a dit le juge Gibson au paragraphe 20 de la décision :

[...] Un devoir d'équité incombait aux conseillers qui ont cherché à destituer le chef Duncan et la conseillère Duncan et le contenu de ce devoir d'équité procédurale dans les circonstances de la présente affaire correspondait à tout le moins à celui [...] de donner un avis à ces personnes et de leur permettre de formuler des observations [...]

[58] En l'espèce, les membres de la bande réunis en assemblée le 28 janvier ainsi que les membres du conseil réunis le 29 janvier ont manqué à leur devoir d'équité puisque le demandeur n'a pas eu un préavis suffisant ni une possibilité suffisante d'être entendu. La même conclusion ne s'applique pas à l'assemblée spéciale du 7 février. Selon moi, le demandeur a eu un préavis suffisant de l'objet de l'assemblée et des allégations contre lui (énoncées dans la résolution du conseil de bande du 30 janvier) et il a eu l'occasion, dont il a profité, de présenter ses observations à l'assemblée pour contester les allégations. Les allégations avaient également été abordées lors de l'assemblée du 28 janvier à laquelle le demandeur avait assisté, même si le préavis avait été court.

[59] J'ai lu très attentivement les observations faites par le demandeur à l'assemblée du 7 février. À l'époque, il ne s'est pas plaint de la qualité des services d'interprétation ni du fait que les non-résidents n'avaient pu participer. Tel que susmentionné, des mesures ont été prises pour aviser les membres non résidents, même si la preuve ne montre pas clairement si ces efforts ont eu quelque résultat. Les services d'interprétation fournis, bien que non officiels, semblent avoir été adéquats, selon le procès-verbal de l'assemblée.

[60] Les déclarations du demandeur, pendant l'assemblée, visaient ce qu'il estime, non sans raison, être les faiblesses des arguments relatifs à sa destitution. Selon lui, il n'avait pas enfreint le Code de conduite au point de justifier sa destitution et par conséquent, il pouvait terminer son mandat. Malheureusement, une majorité des résidents de la communauté qui formaient un large consensus étaient d'un autre avis.

[61] Il n'y a aucun motif, selon moi, de conclure que les principes d'équité procédurale ou de justice naturelle n'ont pas été respectés lors de la destitution du demandeur.

3. Possibilité d'obtenir un bref de *quo warranto*

[62] À l'audience, l'avocat du demandeur a affirmé qu'il demandait à la Cour de décerner un bref de *quo warranto* [TRADUCTION] « par souci de prudence » pour empêcher le conseiller, actuellement désigné sous-chef, d'exercer les fonctions de chef jusqu'à l'expiration du mandat

qui avait été confié à M. Catholique en juillet 2003. À titre subsidiaire, le demandeur sollicite un jugement déclaratoire selon lequel le sous-chef ne peut exercer ces fonctions.

[63] Le critère applicable pour décerner un bref de *quo warranto* ainsi que les considérations supplémentaires que la Cour doit examiner lorsque cette réparation est demandée ont été énoncés au paragraphe 46 de la décision *Jock c. Canada*, [1991] 2 C.F. 355, (1991), 41 F.T.R. 189 (1^{re} inst.), dans laquelle le juge cite l'ouvrage de de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (4^e éd. par J.M. Evans, 1980). Il doit s'agir notamment d'une charge de nature publique et le prétendu titulaire doit avoir déjà exercé la charge; il ne suffit pas qu'il ait simplement revendiqué le droit de le faire. Il faut également se pencher sur la question de savoir si tous les recours internes ont été épuisés.

[64] Le défendeur prétend que le demandeur n'a pas démontré qu'il avait épuisé tous les recours internes. Dans ce contexte, il aurait fallu qu'il en appelle de l'élection des conseillers actuels de la bande, y compris le conseiller agissant à titre de sous-chef, en se servant de la procédure d'appel de la bande en matière électorale. Toutefois, c'est à sa propre destitution qu'il s'oppose et non à l'élection des conseillers. Et puisqu'il n'y a encore eu aucune élection pour le remplacer, les dispositions en matière d'appel ne s'appliquent pas.

[65] Le défendeur ne traite pas de la question qui, selon moi, est la question déterminante relativement à la demande d'un bref de *quo warranto* : actuellement, il n'y a pas de chef de la

bande de Lutsel K'e contre qui ce bref pourrait être décerné, un chef qui prétende exercer la charge dont le demandeur allègue avoir été irrégulièrement privé. Le sous-chef intérimaire n'est qu'un conseiller de la bande qui a des responsabilités supplémentaires et il ne s'agit pas du chef dûment élu (ou non). Ainsi, le deuxième critère de l'arrêt *Jock* n'a pas été respecté.

[66] Quoi qu'il en soit, puisque j'ai conclu que la destitution du demandeur de sa charge avait été effectuée en conformité avec la coutume de la bande et qu'il n'y avait eu aucun manquement à l'équité procédurale, le demandeur ne peut obtenir le bref demandé.

CONCLUSION

[67] Tel que susmentionné, j'ai conclu que M. Catholique avait été destitué de ses fonctions selon la coutume de la Première nation de Lutsel K'e et que ses demandes de réparation à la Cour ne peuvent être accueillies. Néanmoins, la Cour reconnaît que le demandeur est sincère lorsqu'il exprime sa préoccupation légitime selon laquelle le recours constant au processus électoral pour résoudre les problèmes de la communauté pourrait contribuer à son instabilité. L'opinion exprimée par un conseil des sages citée dans le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, 1996, à la page 149, va dans le même sens :

Nous craignons vraiment que les autochtones assimilent de plus en plus la « démocratie » à l'acte de voter.

DÉPENS

[68] Le demandeur prétend qu'il a payé ses propres dépenses en introduisant la présente demande et que s'il n'a pas gain de cause, la Cour ne doit pas lui imposer les dépens puisque ceux des défendeurs sont payés par la bande. L'avocat du défendeur n'a rien objecté contre cet argument. La discussion des questions soulevées en l'espèce pourrait s'avérer utile pour la bande. Par conséquent, il ne serait pas opportun d'imposer les dépens au demandeur.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que les demandes de contrôle judiciaire dans les dossiers T-629-05 et T-718-05 soient rejetées. Une copie des motifs de l'ordonnance et de l'ordonnance sera déposée dans chaque dossier. Chacune des parties paye ses propres dépens.

« Richard G. Mosley »
Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-629-05 et T-718-05

INTITULÉ : LE CHEF ARCHIE CATHOLIQUE
c.
LE CONSEIL DE BANDE DE LA PREMIÈRE
NATION DE LUTSEL K'E
ET
LE CHEF ARCHIE CATHOLIQUE
c.
LE CONSEIL DE BANDE DE LA PREMIÈRE
NATION DE LUTSEL K'E, BRENDA MICHEL,
TERRI ENZOE, RICHARD MARLOWE,
ADDIE JONASSON, DAVID NATAWAY
et ALBERT BOUCHER

LIEU DE L'AUDIENCE : EDMONTON (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LES 9 ET 10 AOÛT 2005

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LE JUGE MOSLEY

DATE DES MOTIFS : LE 25 OCTOBRE 2005

COMPARUTIONS :

Steven L. Cooper POUR LE DEMANDEUR
Garth L. Wallbridge
Melissa Stappler

William M. Rouse POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Steven L. Cooper POUR LE DEMANDEUR
Garth L. Wallbridge
Melissa L. Stappler
Ahlstrom Wright Oliver & Cooper
Sherwood Park (Alberta)

William M. Rouse POUR LES DÉFENDEURS
Field LLP
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)