

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20110113

Dossier : T-2089-10

Référence : 2011 CF 37

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Vancouver (Colombie-Britannique), le 13 janvier 2011

En présence de madame la juge Johanne Gauthier

ENTRE :

**CONSEILLER MIKE ORR et CONSEILLÈRE
CECILIA FITZPATRICK**

demandeurs

et

**PREMIÈRE NATION FORT MCKAY
CHEF JIM BOUCHER,
CONSEILLER RAYMOND POWDER et
CONSEILLER DAVID BOUCHER**

défendeurs

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

APRÈS avoir reçu des demandeurs une requête en injonction provisoire en vertu de l'article 373 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (les Règles), laquelle vise (1) à obliger la Première Nation de Fort McKay à ajourner une assemblée extraordinaire prévue pour le

18 janvier 2011 dans le but de voter sur la destitution des conseillers Mike Orr et Cecilia Fitzpatrick, (2) à réintégrer ces derniers dans leur poste de conseillers, (3) à donner avis de toutes les assemblées du Conseil de la Première Nation de Fort McKay et (4) à verser à ces deux conseillers leur salaire de conseillers dûment élus;

APRÈS avoir examiné tous les documents déposés par les parties, y compris l'affidavit supplémentaire de Crystal Topilko, déposé avec l'autorisation de la Cour et avec le consentement des défendeurs, et après avoir examiné les observations de leur avocat, ce qui, en l'espèce, est particulièrement important, étant donné que l'avocat des demandeurs a dû régler traiter de nouvelles questions soulevées par les éléments de preuve des défendeurs;

APRÈS avoir remarqué que l'assemblée prévue pour le 18 janvier 2011 porte uniquement sur la destitution de M. Orr, puisque M^{me} Fitzpatrick a apparemment démissionné de son poste au moyen d'une lettre datée du 14 décembre 2010. L'avocat des demandeurs a informé la Cour que M^{me} Fitzpatrick pourrait déposer sous peu des éléments de preuve en réponse à l'affidavit de Philip Peddie, l'administrateur de la bande, qui affirme qu'elle lui avait confirmé qu'elle donnerait la directive à son avocat de mettre fin aux procédures en son nom. Quoi qu'il en soit, à ce stade-ci, il est clair que le vote prévu le 18 janvier 2011 ne concerne pas M^{me} Fitzpatrick. De plus, en l'absence de preuve du contraire dans le dossier dont je suis saisi, la Cour ne peut rendre d'ordonnance concernant le statut de M^{me} Fitzpatrick;

APRÈS avoir pris en considération que M. Orr doit, pour avoir gain de cause, établir qu'il satisfait au critère tripartite établi dans *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 RCS 311 : (i) il y a une question sérieuse à juger; (ii) qu'il subirait un préjudice irréparable

si la réparation demandée n'est pas accordée et (iii) que la prépondérance des inconvénients est en sa faveur;

APRÈS avoir pris en considération que M. Orr a été dûment élu conseiller de bande le 25 février 2008 pour un mandat de quatre ans. En vertu du code électoral applicable (le Code), particulièrement de son article 101, un chef ou un conseiller ne peut être destitué ou suspendu de ses fonctions (ce qui s'appliquerait normalement à la suspension de la rémunération du chef ou du conseiller) par un vote des électeurs tenu lors d'une assemblée extraordinaire à laquelle une majorité d'électeurs ont assisté (se reporter à l'article 103 du Code). Ce processus ne peut être enclenché que par une résolution valide du Conseil. Cette résolution doit expliquer précisément le motif de destitution ou de suspension, ce qui comprend le motif sur la base des articles 101.3.1 ou 101.3.7; sinon, la résolution doit contenir une proposition énonçant les motifs pour lesquels la révocation ou la suspension est demandée, et cette proposition doit répondre aux exigences de l'article 102 du Code. Dans ce cas particulier, aucune proposition n'a été déposée et le processus a été mis en branle par une résolution du Conseil datée du 13 décembre 2010 (modifiée le 14 décembre 2010 pour inclure M^{me} Fitzpatrick);

[1] Il semble également que deux autres résolutions du conseil de bande (chacune d'elle étant appelée Résolution) ont été signées le 26 octobre 2010 et le 25 novembre 2010 par le chef et deux conseillers de bande. La première vise à annuler la convention de fiducie des actionnaires entre Mike Orr et Cecilia Fitzpatrick et la Première Nation pour les sociétés énumérées dans la Résolution en question, tandis que la deuxième stipule que [TRADUCTION] « les salaires, les avantages sociaux et les émoluments des conseillers Orr et Fitzpatrick cessent immédiatement » (c.-à-d. à compter

du 25 novembre 2010). De plus, la Résolution précise que [TRADUCTION] « au besoin et s'il y a lieu, dans l'intérêt de la Première Nation, le chef et le conseil continueront par les présentes de diriger les activités du Conseil sans la participation des conseillers Orr et Fitzpatrick ».

[2] Bien que la Résolution du 25 novembre 2010 indique expressément qu'il y avait quorum formé du chef et du conseil de la Première Nation de Fort McKay à [TRADUCTION] « une assemblée dûment convoquée », M. Peddie affirme dans son affidavit qu'il n'y a pas eu d'assemblée du chef et du conseil de bande à cette date ou le 26 octobre 2010. Par conséquent, il n'est pas contesté que les conseillers Orr et Fitzpatrick n'ont pas été avisés des assemblées mentionnées dans ces Résolutions. Ceci étant dit, l'avocat des défendeurs n'a pas expliqué de façon convaincante comment ces Résolutions pourraient être adoptées sans être présentées au chef et au conseil de bande lors d'une assemblée dûment convoquée. À ce stade-ci, rien n'indique qu'un système général de règles sur ces questions ait été adopté, et rien n'est prévu dans le Code à cet égard. Ainsi, conformément à l'article 105.1 du Code, le Conseil devait agir conformément au *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens*, C.R.C., ch. 950 (se reporter particulièrement à l'article 12 et 13 du *Règlement* qui semble exiger de présenter une résolution au Conseil lors d'une assemblée). Se reporter également à l'article 19, qui porte sur les votes comportant un conflit d'intérêts.

[3] De plus, personne n'a expliqué – et encore moins de façon convaincante – pourquoi la Résolution du 25 novembre 2010 n'a pas été appliquée, si l'administrateur de la bande la considère comme adéquate. En fait, M. Peddie déclare dans son affidavit que la paie des conseillers Orr et

Fitzpatrick n'a été suspendue qu'à compter du 13 décembre 2010, date de la Résolution qui a déclenché le processus de renvoi.

[4] Conformément au *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens*, un avis doit être donné à tous les conseillers, pour toutes les assemblées.

[5] La Cour est convaincue qu'il y a de graves questions à trancher en ce qui concerne la validité de ces deux Résolutions. À cette étape, la Cour peut seulement conclure que ces Résolutions ne peuvent être adoptées de façon valide sans être présentées au chef et au conseil de bande à une assemblée dûment convoquée.

[6] En ce qui concerne l'assemblée du 13 décembre 2010, M. Orr déclare dans son affidavit qu'il n'a pas reçu avis de ladite assemblée, mais d'après l'affidavit de M. Peddie, M. Orr aurait été avisé par courriel, et lui et la conseillère Fitzpatrick auraient même assisté à l'assemblée, ou du moins, en partie.

[7] D'après l'ébauche de procès-verbal de l'assemblée du 13 décembre 2010, il semble que peu après le début de cette assemblée, M. Orr et M^{me} Fitzpatrick ont été invités à se retirer pour permettre aux autres conseillers et au chef de discuter d'une résolution demandant leur destitution. Rien n'indique qu'on leur ait donné la possibilité de se faire entendre avant que le chef et les deux autres conseillers décident de demander un vote par les électeurs. En fait, l'ébauche de procès-verbal indique que les deux conseillers ont simplement été informés qu'une décision avait été prise à cet égard.

[8] Le vote doit avoir lieu simultanément à trois endroits et aucun mécanisme n'est en place pour permettre au conseiller Orr d'être entendu par l'électorat avant le vote.

[9] Pour M. Orr, cela signifie que la question de sa destitution de son bureau électoral sera tranchée sans qu'il ait eu l'occasion d'être entendu oralement ou par écrit. Selon le demandeur, il s'agit d'une violation évidente des principes d'équité procédurale qui devrait s'appliquer compte tenu de l'importance de cette décision et de ses répercussions sur lui.

[10] Selon les défendeurs, le Code ne prévoit rien à cet égard. Il n'y a donc pas de devoir de donner une telle occasion à M. Orr. Quoi qu'il en soit, ils disent qu'en tant que politicien, M. Orr a eu amplement l'occasion et les moyens de transmettre son message à l'électorat avant le vote.

[11] La Cour ne peut pas convenir que la question est aussi simple. Dans son arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, la Cour suprême du Canada a énoncé les divers critères à utiliser pour déterminer l'étendue de l'obligation d'agir équitablement dans toutes les circonstances. Le processus choisi par le décideur n'est qu'un des éléments que le tribunal doit examiner, tout comme la nature de la décision, par exemple, une décision purement discrétionnaire par opposition à une décision quasi judiciaire, pour reprendre les mots de l'avocat des défendeurs.

[12] Bien que le contenu de l'obligation de procéder de façon équitable soit flexible et dépende du contexte, les exigences les plus fondamentales sont celles de l'avis et de la possibilité de présenter des observations.

[13] Dans *Sparvier c. Bande indienne Cowessess n° 73 et al.*, [1993] 3 CF 142, [1993] ACF no 446 (1^{re} inst.), le juge Rothstein (maintenant membre de la Cour suprême du Canada) a déclaré ce qui suit :

47 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'acquiescer 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. Dans la mesure où cette Cour a compétence, les principes de la justice naturelle et de l'équité procédurale doivent être appliqués.

[14] Ces principes ont été appliqués de façon uniforme à de simples décisions administratives dans le contexte de la révocation ou de la suspension d'un chef ou d'un conseiller de bande (p. ex., dans les affaires *Duncan c. Conseil de bande de la Première nation Behdzi Ahda*, 2003 CF 1385, aux paragraphes 18 à 23; *Catholique c. Lutsel K'e First Nation*, 2005 CF 1430, aux paragraphes 53 à 57; *Prince c. Première Nation de Sucker Creek n° 150A*, 2008 CF 1268 aux paragraphes 39 à 42; *Metansinine c. Première nation Animbiigoo Zaagi'igan Anishinaabek*, 2011 CF 17 au paragraphe 22). Même si aucun des jugements cités ne portait directement sur une décision finale à prendre par l'électorat, il y a clairement un problème grave à cet égard qui devra être déterminé par le juge qui entendra le bien-fondé de la demande. Compte tenu de ce qui précède, la Cour est convaincue que M. Orr satisfait à la première partie du critère. En fait, il a établi une solide preuve *prima facie*. Je dois souligner ici que la Cour n'a pas examiné le bien-fondé des motifs énoncés dans la Résolution du 13 décembre 2010, parce que tel n'est pas son rôle dans ces procédures.

[15] Au sujet du deuxième élément, le préjudice irréparable, M. Orr soutient que sa situation concerne un poste politique et que la loi ne prévoit pas de recours pour la perte d'une charge élective. Ainsi, sa suspension concrétisée par le vote du 25 novembre 2010 et son éventuelle destitution injustifiée le 18 janvier 2011 constitueront un préjudice irréparable, comme l'a conclu le juge Tremblay-Lamer dans son jugement *Gabriel c. Conseil des Mohawks de Kanasatake*, 2002 CFPI 483, aux paragraphes 26 à 30.

[16] Il y a aussi d'autres préoccupations au sujet du préjudice irréparable que le demandeur subirait s'il était destitué de son poste (*Sound c. Première nation de Swan River*, 2002 CFPI 602, au paragraphe 21; *Prince c. Première Nation de Sucker Creek* n° 150A, 2008 CF 479, au paragraphes 31 et 32).

[17] Les défendeurs soutiennent que cette requête est prématurée, étant donné que rien ne garantit qu'il y aura une participation majoritaire des électeurs au vote, comme l'exige le Code, et que les électeurs pourraient choisir de ne pas destituer le conseiller Orr. En ce sens, le préjudice allégué serait hypothétique.

[18] La Cour ne peut pas être d'accord. Le poste de conseiller est prestigieux (mais pas autant que celui d'un grand chef, comme il en a été question aux paragraphes 28 et 29 du jugement *Gabriel*, précité). La tenue d'un vote sur une résolution dont la légalité est sérieusement remise en question et où l'on demande aux électeurs d'évaluer la validité des motifs énoncés dans la Résolution du 13 décembre 2010 sans explication de la part de la personne concernée aura certainement des répercussions sur la réputation et le prestige de M. Orr, même s'il n'est pas effectivement destitué.

[19] Comme l'a mentionné la Cour suprême du Canada dans son arrêt *RJR-MacDonald*, précité, au paragraphe 59, « préjudice irréparable » renvoie à la nature du préjudice plutôt qu'à son ampleur.

[20] La Cour est convaincue que le vote du 18 janvier 2011, dans les circonstances particulières de cette affaire, causera un préjudice irréparable à M. Orr, peu importe son résultat.

[21] La prépondérance des inconvénients favorise-t-elle l'octroi de la réparation demandée, à savoir l'ajournement de l'assemblée extraordinaire du 18 janvier 2011? En l'espèce, la Cour doit également tenir compte de l'intérêt supérieur des membres de la bande (intérêt public) qui ne devraient pas être appelés à voter sur une destitution lorsqu'une preuve *prima facie* solide laisse croire que le processus menant à un tel vote est atteint d'un vice de forme. C'est d'autant plus vrai dans l'éventualité où le conseiller Orr était destitué par vote et, au bout du compte, réintégré par la Cour qui entend la révision judiciaire sur le fond : cela mettrait en péril la validité de toutes les décisions prises par le Conseil après ce vote. Comme l'indiquent les éléments de preuve présentés par les deux parties, le Conseil doit se pencher sur des questions importantes, comme une éventuelle vérification judiciaire et la nomination d'arbitres chargés de traiter les griefs des employés déposés il y a plus d'un an.

[22] La Cour a également examiné la situation si le conseiller Orr devait demeurer en fonction pendant une courte période. Il est évident que le Conseil de bande a tenté ardemment de favoriser l'harmonie au sein du Conseil; ce dernier a également mentionné qu'il devait traiter des questions importantes et que son code électoral l'obligeait à le faire sur la base du consensus (unanimité). La

Cour constate toutefois qu'en vertu de l'article 92.3 du Code, dans les cas où le Conseil est incapable d'en arriver à un consensus sur une question en particulier, il peut présenter la question aux membres à sa prochaine assemblée. L'article 93.1.1 prévoit que des assemblées générales trimestrielles doivent avoir lieu et que des assemblées extraordinaires peuvent avoir lieu, au besoin.

[23] Les défendeurs ont beaucoup insisté sur la nécessité de respecter le processus démocratique déjà mis en branle, mais l'équité n'est-elle pas un élément essentiel d'un processus démocratique?

[24] Enfin, la Cour devrait favoriser le statu quo.

[25] Après avoir soupesé tous les facteurs, la Cour est convaincue que la prépondérance des inconvénients favorise le demandeur, M. Orr. La Cour conclut que le critère a été respecté pour l'ajournement de l'assemblée du 18 janvier 2011.

[26] M. Peddie affirme qu'il n'est pas nécessaire que la Cour traite des avis de convocation étant donné que M. Orr a déjà reçu avis de la prochaine assemblée prévue pour le 19 janvier 2011. Étant donné que M. Peddie confirme également la suspension de la paie, on ne sait pas exactement comment il serait raisonnable de s'attendre à ce que le conseiller Orr s'acquitte de ses fonctions.

[27] Enfin, il est évident que cette demande doit être résolue le plus rapidement possible dans l'intérêt non seulement des parties, mais de l'ensemble de la bande. La Cour conclut qu'il est approprié de poursuivre cette instance à titre d'instance à gestion spéciale et de façon accélérée. Dans ce contexte, les parties devraient déposer un projet d'échéancier conjoint pour toutes les étapes

nécessaires à la préparation de ce dossier afin de fixer une date d'audience le plus tôt possible. Cela devrait comprendre des modifications de l'avis de demande pour tenir compte des véritables enjeux. Enfin, les demandeurs ont demandé l'autorisation, au titre de l'article 302 des Règles, que la demande de contrôle judiciaire vise les trois Résolution dont il est question ici.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. Le chef et le conseil de bande de la Première Nation de Fort McKay doivent ajourner l'assemblée extraordinaire prévue pour le 18 janvier 2011.
2. À titre provisoire, le conseiller Orr continuera d'exercer ses fonctions de conseiller rémunéré et de recevoir les avis prévus au code électoral et aux règlements applicables pour toutes les assemblées du chef et du conseil.
3. Cette instance doit se poursuivre à titre d'instance à gestion spéciale et de façon accélérée.
4. Les parties doivent, au plus tard le 30 janvier 2011, déposer un projet d'échéancier conjoint ainsi que les dates d'une audience anticipée.
5. L'autorisation est accordée en vertu de l'article 302 des Règles.
6. Les dépens suivront l'issue de la cause.

« Johanne Gauthier »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-2089-10

INTITULÉ : CONSEILLER MIKE ORR et al.
c. PREMIÈRE NATION FORT McKAY et al.

LIEU DE L'AUDIENCE : Vancouver (C.-B.)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 10 janvier 2011
Conférence téléphonique le 13 janvier 2011

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LA JUGE GAUTHIER

**DATE DES MOTIFS
ET DE L'ORDONNANCE :** Le 13 janvier 2011

COMPARUTIONS :

Priscilla Kennedy POUR LES DEMANDEURS

Trina Kondro POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Davis, LLP POUR LES DEMANDEURS
Edmonton (Alberta)

Ackroyd, LLP POUR LES DÉFENDEURS
Edmonton (Alberta)