



**Date : 20131021**

**Dossier : T-1351-13**

**Référence : 2013 CF 1055**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 21 octobre 2013**

**En présence de monsieur le juge O'Reilly**

**ENTRE :**

**GARNET WOODHOUSE, TED WOODHOUSE,  
BRIAN SANDERSON ET JOHN SANDERSON**

**demandeurs**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA ET  
L'HONORABLE BERNARD VALCOURT, EN SA  
QUALITÉ DE MINISTRE DES AFFAIRES  
AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU  
NORD CANADIEN**

**défendeurs**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

**I. Aperçu**

[1] En 2011, les demandeurs ont été élus chef et conseillers de la Première Nation de Pinaymootang. Après contestation du résultat de l'élection, et enquête menée par suite d'allégations

de corruption, le ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien a destitué les demandeurs et il les a privés du droit de se porter candidats pendant deux ans. Une ordonnance provisoire a permis aux demandeurs de réintégrer leurs fonctions et de se présenter candidats lors de la prochaine élection, qui aura lieu le 23 octobre 2013.

[2] Les demandeurs ont fait valoir plusieurs motifs de contestation de la décision du ministre. Comme j'estime que cette décision doit être annulée parce qu'elle n'a pas respecté le cadre juridique dans lequel s'inscrivait l'intervention du ministre, je ne traiterai dans mes motifs que de cette seule question.

## II. Le cadre juridique

[3] Un électeur ou un candidat peut interjeter appel du résultat d'une élection s'il a des motifs raisonnables de croire « qu'il y a eu une manœuvre corruptrice en rapport avec une élection », qu'il y a eu une violation de la loi « qui puisse porter atteinte au résultat » ou qu'un candidat « était inéligible » (article 12, *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens*, CRC, c 952 (1978) – les dispositions auxquelles renvoi est fait sont reproduites en annexe).

[4] Lorsqu'un appel est interjeté, le ministre peut conduire une enquête « de la manière qu'il juge convenable » (article 13). Quand après enquête « il y a lieu de croire » qu'un acte répréhensible a été commis, le ministre doit faire rapport au gouverneur en conseil (article 14). Le gouverneur en conseil peut annuler l'élection si le ministre déclare être « convaincu » qu'on a démontré le bien-fondé des motifs d'appel (article 79, *Loi sur les Indiens*, LRC 1985, c I-5).

[5] S'il est d' « avis » que le titulaire d'un poste s'est « rendu coupable » de manœuvres frauduleuses ou corruptrices (ci-après appelées manœuvres frauduleuses), le ministre peut déclarer son poste vacant (sous-alinéa 78(2)b)(iii)) et le déclarer inhabile à être candidat à de futures élections pendant une période maximale de six ans (paragraphe 78(3)).

[6] La Loi et le Règlement, confèrent donc au ministre et au gouverneur en conseil des rôles clairement définis. Le ministre doit faire rapport au gouverneur en conseil s'il y a lieu de croire qu'il y a eu des manœuvres frauduleuses. Si le ministre est convaincu qu'il y a bien eu de telles manœuvres, le gouverneur en conseil peut annuler l'élection. Enfin, si le ministre déclare qu'une personne s'est rendue coupable de manœuvres frauduleuses, il peut la destituer, et l'empêcher de se porter candidate à de futures élections pendant une période maximale de six ans.

### III. La décision du ministre respectait-elle le cadre juridique applicable?

[7] Le ministre ne peut destituer une personne ou l'empêcher de se porter candidate que s'il a déclaré qu'elle s'était rendue coupable de manœuvres frauduleuses. Sans avoir tiré une telle conclusion, le ministre ne dispose pas du pouvoir de destituer une personne ou de la priver de son droit d'être candidate.

[8] En l'espèce, le ministre n'a pas déclaré que quiconque s'était rendu coupable de manœuvres frauduleuses. Le ministre a simplement déclaré dans sa décision qu'il disposait de [TRADUCTION] « suffisamment de renseignements pour pouvoir conclure qu'il y avait eu recours à des manœuvres

frauduleuses, à savoir l'achat de votes, lors de » l'élection des demandeurs et pour [TRADUCTION] « établir un lien » entre les demandeurs et le recours à ces manœuvres. Le ministre n'a attribué la responsabilité des actes prétendument répréhensibles à aucun individu en particulier, ni n'a conclu à la culpabilité de quiconque. Le ministre a néanmoins prononcé la destitution des demandeurs, et déclaré ceux-ci inhabiles à se porter candidats lors de futures élections. Je suis d'avis qu'il n'avait pas le pouvoir de le faire.

[9] Les demandeurs soutiennent que le ministre ne pouvait les déclarer coupables que s'il était convaincu selon la norme de preuve du droit criminel – la preuve hors de tout doute raisonnable – de leur implication dans des manœuvres frauduleuses. À mon avis, toutefois, l'article 78 n'est manifestement pas une disposition de droit criminel. Il prévoit des sanctions administratives en cas de participation à des manœuvres frauduleuses. Il s'agit de « culpabilité » dans son sens large, c'est-à-dire la faute ou la responsabilité plutôt que la culpabilité pénale. Les sanctions prévues – destitution et privation du droit d'être candidat – ne sont pas punitives au sens criminel. Malgré l'importance de ces sanctions, il s'agit de mesures administratives qui s'inscrivent dans le cadre juridique défini par la Loi et le Règlement, et non pas de sanctions criminelles (voir *McEwing c Canada (Procureur général)*, 2013 CF 525, au paragraphe 69).

[10] Le ministre soutient que sa décision se fondait sur la norme de preuve civile de la prépondérance des probabilités. J'estime aussi que c'est la norme de preuve applicable, mais il est difficile de discerner quelle norme le ministre a appliquée en l'espèce, si tant est qu'il en ait appliqué une.

[11] Dans une note d'information, les fonctionnaires du ministère ont recommandé au ministre de déclarer que les demandeurs s'étaient rendus coupables de manœuvres frauduleuses. Toutefois, comme il a été souligné précédemment, la décision, comme elle est libellée, ne va pas aussi loin. La décision repose sur le fait qu'il y a « lieu de croire » que des manœuvres frauduleuses ont été commises, ce qui n'est pas la norme de preuve applicable dans le contexte de l'article 78.

[12] Selon moi, la norme de preuve civile habituelle est celle qu'il convient d'appliquer dans le contexte de l'article 78. Il ne s'agit pas d'une disposition pénale, mais il ne suffit pas qu'il y ait simplement lieu de croire qu'une irrégularité a été commise, ce qui donne uniquement lieu à la remise d'un rapport au gouverneur en conseil aux termes de l'article 14 du Règlement.

[13] Pour formuler une déclaration de culpabilité, le ministre doit donc être convaincu selon la prépondérance des probabilités qu'un représentant élu a commis une manœuvre frauduleuse. Ce n'est qu'alors que le représentant visé peut être destitué et privé du droit d'être candidat à de futures élections.

[14] Les avocats du ministre ont invoqué divers jugements pouvant donner à penser qu'une norme de preuve moins exigeante que la norme civile habituelle s'appliquait aux décisions prises en application de l'article 78. J'estime toutefois que, malgré les apparences, ces jugements n'étaient pas la thèse du ministre.

[15] En 2011, le juge Douglas Campbell a infirmé une décision du ministre, dans *Keeper c La Reine*, 2011 CF 307, parce qu'il n'avait pas fait appel à la bonne norme de preuve. Toutefois, dans

cette affaire le ministre avait agi en application du paragraphe 14 du Règlement, en vertu duquel une apparence d'irrégularité suffisait pour qu'il fasse rapport au gouverneur en conseil, et le ministre semble plutôt avoir appliqué la norme de la prépondérance des probabilités pour refuser de faire rapport. Le juge Campbell n'a fait aucune mention de l'article 78, non plus que de la norme de preuve applicable lorsque le ministre exerce le pouvoir que lui confère cet article. En appel, la Cour d'appel fédérale a conclu que l'affaire n'avait qu'un caractère théorique et n'a exprimé aucune opinion quant à la justesse de la décision du juge Campbell (2012 CAF 90).

[16] Plus tard, dans *Dedam c Canada (Procureur général)*, 2012 CF 1073, le juge O'Keefe s'est appuyé sur la décision *Keeper* pour affirmer que la norme de preuve applicable dans le contexte de l'article 14 du Règlement était, en ce qui concerne les actes répréhensibles, celle des « apparences ». Il a en outre conclu qu'en fonction des faits d'espèce, la décision du ministre de destituer certains représentants élus aux termes du sous-alinéa 78(2)b)(ii) de la Loi était raisonnable, puisqu'elle reposait sur des éléments de preuve suffisamment solides établissant que ces représentants avaient commis des manœuvres frauduleuses. Il ne semble toutefois pas que la question de la norme de preuve applicable dans le contexte de cet alinéa ait été directement en jeu.

[17] En l'espèce, le ministre n'a pas déclaré les demandeurs coupables, ni n'a précisé quelle norme de preuve, le cas échéant, il avait appliquée. Il a simplement déclaré qu'il y avait suffisamment de renseignements pour conclure que des manœuvres frauduleuses avaient été commises lors de l'élection des demandeurs. Il n'a aucunement déclaré que les demandeurs étaient personnellement responsables ou coupables de quoi que ce soit.

[18] Je dois donc conclure, dans les circonstances, que la décision du ministre ne respecte pas le cadre juridique régissant son intervention sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. Pour ce motif, j'accueillerai la présente demande de contrôle judiciaire et j'ordonnerai au ministre d'examiner à nouveau s'il convient de destituer les demandeurs et de les priver du droit d'être candidats lors de prochaines élections.

#### IV. Conclusion et dispositif

[19] Avant de destituer les demandeurs et de les priver du droit de se porter candidats lors de futures élections, le ministre devait conclure selon la prépondérance des probabilités qu'ils s'étaient rendus coupables de manœuvres frauduleuses. Il n'a pas tiré de conclusion en ce sens. Les déclarations qu'il a faites ne reposaient donc sur aucun fondement juridique. Je dois, par conséquent, accueillir la présente demande de contrôle judiciaire et ordonner au ministre de statuer à nouveau sur l'affaire.

[20] Les demandeurs ont droit aux dépens. Si les parties ne peuvent s'entendre sur le montant des dépens, j'examinerai leurs observations écrites à ce sujet, qu'elles devront produire dans les 20 jours suivant la date du présent jugement.

**JUGEMENT**

**LA COUR STATUE comme suit :**

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et l'affaire renvoyée au ministre pour nouvelle décision.
2. Les demandeurs ont droit aux dépens; les parties pourront, faute de s'entendre sur le montant des dépens, présenter leurs observations écrites dans les 20 jours suivant la date du présent jugement.

« James W. O'Reilly »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Chantal Des Rochers, LL.B., D.E.S.S. en trad.



## ANNEXE

*Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens, CRC, ch 952*

*Indian Band Election Regulations, CRC, c 952*

## APPELS À L'ÉGARD DE L'ÉLECTION

## ELECTION APPEALS

**12.** (1) Si, dans les quarante-cinq jours suivant une élection, un candidat ou un électeur a des motifs raisonnables de croire :

**12.** (1) Within 45 days after an election, a candidate or elector who believes that

*a)* qu'il y a eu manœuvre corruptrice en rapport avec une élection,

*(a)* there was corrupt practice in connection with the election,

*b)* qu'il y a eu violation de la Loi ou du présent règlement qui puisse porter atteinte au résultat d'une élection, ou

*(b)* there was a violation of the Act or these Regulations that might have affected the result of the election, or

*c)* qu'une personne présentée comme candidat à une élection était inéligible,

*(c)* a person nominated to be a candidate in the election was ineligible to be a candidate,

il peut interjeter appel en faisant parvenir au sous-ministre adjoint, par courrier recommandé, les détails de ces motifs au moyen d'un affidavit en bonne et due forme.

may lodge an appeal by forwarding by registered mail to the Assistant Deputy Minister particulars thereof duly verified by affidavit.

(2) Lorsqu'un appel est interjeté au titre du paragraphe (1), le sous-ministre adjoint fait parvenir, par courrier recommandé, une copie du document introductif d'appel et des pièces à l'appui au président d'élection et à chacun des candidats de la section électorale visée par l'appel.

(2) Where an appeal is lodged under subsection (1), the Assistant Deputy Minister shall forward, by registered mail, a copy of the appeal and all supporting documents to the electoral officer and to each candidate in the electoral section in respect of which the appeal was lodged.

(3) Tout candidat peut, dans un délai de 14 jours après réception de la copie de l'appel, envoyer au sous-ministre adjoint, par courrier recommandé, une réponse par écrit aux détails spécifiés dans l'appel, et toutes les pièces s'y rapportant dûment certifiées sous serment.

(3) Any candidate may, within 14 days of the receipt of the copy of the appeal, forward to the Assistant Deputy Minister by registered mail a written answer to the particulars set out in the appeal together with any supporting documents relating thereto duly verified by affidavit.

(4) Tous les détails et toutes les pièces déposés conformément au présent article constitueront et formeront le dossier.

(4) All particulars and documents filed in accordance with the provisions of this section shall constitute and form the record.

**13.** (1) Le Ministre peut, si les faits allégués ne lui paraissent pas suffisants pour décider de la

**13.** (1) The Minister may, if the material that has been filed is not adequate for deciding the

validité de l'élection faisant l'objet de la plainte, conduire une enquête aussi approfondie qu'il le juge nécessaire et de la manière qu'il juge convenable.

(2) Cette enquête peut être tenue par le Ministre ou par toute personne qu'il désigne à cette fin.

(3) Lorsque le Ministre désigne une personne pour tenir une telle enquête, cette personne doit présenter un rapport détaillé de l'enquête à l'examen du Ministre.

**14.** Lorsqu'il y a lieu de croire

- a) qu'il y a eu manœuvre corruptrice à l'égard d'une élection,
- b) qu'il y a eu violation de la Loi ou du présent règlement qui puisse porter atteinte au résultat d'une élection, ou
- c) qu'une personne présentée comme candidat à une élection était inadmissible à la candidature,

le Ministre doit alors faire rapport au gouverneur en conseil.

*Loi sur les Indiens, LRC 1985, ch. I-5*

**Mandat**

**78.** (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, les chefs et conseillers d'une bande occupent leur poste pendant deux années.

**Vacance**

(2) Le poste de chef ou de conseiller d'une bande devient vacant dans les cas suivants :

- a) le titulaire, selon le cas :
  - (i) est déclaré coupable d'un acte criminel,

validity of the election complained of, conduct such further investigation into the matter as he deems necessary, in such manner as he deems expedient.

(2) Such investigation may be held by the Minister or by any person designated by the Minister for the purpose.

(3) Where the Minister designates a person to hold such an investigation, that person shall submit a detailed report of the investigation to the Minister for his consideration.

**14.** Where it appears that

- (a) there was corrupt practice in connection with an election,
- (b) there was a violation of the Act or these Regulations that might have affected the result of an election, or
- (c) a person nominated to be a candidate in an election was ineligible to be a candidate,

the Minister shall report to the Governor in Council accordingly.

*Indian Act, RSC 1985, c I-5*

**Tenure of office**

**78.** (1) Subject to this section, the chief and councillors of a band hold office for two years.

**Vacancy**

(2) The office of chief or councillor of a band becomes vacant when

- (a) the person who holds that office
  - (i) is convicted of an indictable offence,

(ii) meurt ou démissionne,

(ii) dies or resigns his office, or

(iii) est ou devient inhabile à détenir le poste aux termes de la présente loi;

(iii) is or becomes ineligible to hold office by virtue of this Act; or

*b)* le ministre déclare qu'à son avis le titulaire, selon le cas :

*(b)* the Minister declares that in his opinion the person who holds that office

(i) est inapte à demeurer en fonctions parce qu'il a été déclaré coupable d'une infraction,

(i) is unfit to continue in office by reason of his having been convicted of an offence,

(ii) a, sans autorisation, manqué les réunions du conseil trois fois consécutives,

(ii) has been absent from three consecutive meetings of the council without being authorized to do so, or

(iii) à l'occasion d'une élection, s'est rendu coupable de manœuvres frauduleuses, de malhonnêteté ou de méfaits, ou a accepté des pots-de-vin.

(iii) was guilty, in connection with an election, of corrupt practice, accepting a bribe, dishonesty or malfeasance.

#### Privation du droit d'être candidat

(3) Le ministre peut déclarer un individu, qui cesse d'occuper ses fonctions en raison du sous-alinéa (2)*b*(iii), inhabile à être candidat au poste de chef ou de conseiller d'une bande durant une période maximale de six ans.

#### Disqualification

(3) The Minister may declare a person who ceases to hold office by virtue of subparagraph (2)(b)(iii) to be ineligible to be a candidate for chief or councillor of a band for a period not exceeding six years.

#### Élection spéciale

(4) Lorsque le poste de chef ou de conseiller devient vacant plus de trois mois avant la date de la tenue ordinaire de nouvelles élections, une élection spéciale peut avoir lieu en conformité avec la présente loi afin de remplir cette vacance.

#### Special election

(4) Where the office of chief or councillor of a band becomes vacant more than three months before the date when another election would ordinarily be held, a special election may be held in accordance with this Act to fill the vacancy.

#### Le gouverneur en conseil peut annuler une élection

**79.** Le gouverneur en conseil peut rejeter l'élection du chef ou d'un des conseillers d'une bande sur le rapport du ministre où ce dernier se dit convaincu, selon le cas :

#### Governor in Council may set aside election

**79.** The Governor in Council may set aside the election of a chief or councillor of a band on the report of the Minister that he is satisfied that

*a)* qu'il y a eu des manœuvres frauduleuses à l'égard de cette élection;

*(a)* there was corrupt practice in connection with the election;

*b)* qu'il s'est produit une infraction à la présente loi pouvant influencer sur le résultat de l'élection;

*c)* qu'une personne présentée comme candidat à l'élection ne possédait pas les qualités requises.

*(b)* there was a contravention of this Act that might have affected the result of the election; or

*(c)* a person nominated to be a candidate in the election was ineligible to be a candidate.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1351-13

**INTITULÉ :** GARNET WOODHOUSE, TED WOODHOUSE,  
BRIAN SANDERSON ET JOHN SANDERSON c  
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA ET  
L'HONORABLE BERNARD VALCOURT, EN  
SA QUALITÉ DE MINISTRE DES AFFAIRES  
AUTOCHTONES ET DU NORD CANADIEN

**LIEU DE L'AUDIENCE :** WINNIPEG (MANITOBA)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 16 OCTOBRE 2013

**MOTIFS DU JUGEMENT ET  
JUGEMENT :** LE JUGE O'REILLY

**DATE DES MOTIFS :** LE 21 OCTOBRE 2013

**COMPARUTIONS :**

Harley I. Schachter  
Kaitlyn Lewis

POUR LES DEMANDEURS

Joseph Langan  
Michelle Adrian

POUR LES DÉFENDEURS

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

DUBOFF EDWARDS HAIGHT & SCHACHTER  
Avocats  
Winnipeg (Manitoba)

POUR LES DEMANDEURS

WILLIAM F. PENTNEY  
Sous-procureur général  
Winnipeg (Manitoba)

POUR LES DÉFENDEURS