

Date : 20080201

Référence : 2008 CF 130

Ottawa (Ontario), le 1^{er} février 2008

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE PHELAN

Dossier : T-8-07

ENTRE :

**BRIAN JACKSON, DANIEL NORTHMAN,
ROD NORTH PEIGAN et JANET POTTS**

demandeurs

et

**REBECCA YELLOW WINGS, en sa qualité de directrice générale des élections de la
NATION DES PIIKANI,
et la NATION DES PIIKANI N° 436**

défenderesses

et

Dossier : T-477-07

ENTRE :

**BRIAN JACKSON, DANIEL NORTHMAN,
ROD NORTH PEIGAN et JANET POTTS**

demandeurs

et

**LE COMITÉ DES APPELS EN MATIÈRE D'ÉLECTIONS
DE LA NATION DES PIIKANI,
et la NATION DES PIIKANI N° 436**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

I. INTRODUCTION

[1] Il s'agit d'un litige portant sur le processus de mise en candidature lors d'une élection au sein d'une bande indienne. Les demandeurs, Brian Jackson, Daniel Northman, Rod North Peigan et Janet Potts contestent à la fois la décision rendue par Rebecca Yellow Wings, la directrice générale des élections de la bande (la D.G.E.), et la décision rendue par le Comité des appels en matière d'élections de la Nation des Piikani (le Comité), dans lesquelles on a conclu que les demandeurs ne pouvaient se porter candidats en tant que conseillers de bande aux élections du conseil de bande de la Nation des Piikani du 4 janvier 2007. Ce litige faisait partie d'un conflit interne relatif aux affaires de la bande. Les deux demandes de contrôle judiciaire ont été entendues conjointement.

[2] Ces demandes portent sur l'application du principe traditionnel de conduite de la bande (PIIKANISSINI) en vue de déterminer si les demandeurs pouvaient se porter candidats aux élections. L'application de ce principe a entraîné le rejet de leurs candidatures. Les questions fondamentales à résoudre sont de savoir si cette tradition peut être appliquée pour déterminer si une personne peut se porter candidate à une élection et, si non, quelle est la réparation appropriée dans les circonstances.

II. CONTEXTE

[3] La Nation des Piikani est une bande indienne en Alberta qui élit son chef et son conseil de bande selon sa coutume plutôt qu'en conformité avec les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Pour

ce faire, en 2002, la Nation des Piikani a mis en œuvre le *Piikani Nation Election By-Law* (le Règlement) et le *Piikani Nation Election Regulations* (le règlement d'application), ci-après collectivement désignés le Code électoral.

[4] Le 7 janvier 2003, trois des quatre demandeurs avaient été élus en tant que conseillers pour un mandat de quatre ans. Cette époque a constitué une période difficile pour la bande, comme il sera indiqué en détail plus loin.

[5] Vers la fin du mois de novembre 2006, le chef et le conseil ont fixé au 4 janvier 2007 la date des prochaines élections du conseil de bande. L'assemblée de mise en candidature a été tenue le 14 décembre 2006 et les candidatures ont été reçues jusqu'à 16 h le 21 décembre 2006.

[6] Rebecca Yellow Wings, à titre de D.G.E., était responsable de préparer les listes de candidats éligibles parmi ceux s'étant présentés et de recevoir les avis des électeurs quant à l'inéligibilité d'un candidat. Si un avis d'inéligibilité est reçu, la D.G.E. doit tenir une audience pour traiter de la question.

[7] Le demandeur M. Peigan a été proposé à titre de candidat au poste de chef et les autres demandeurs ont été proposés à titre de candidats aux postes de conseillers. Les noms des demandeurs figuraient sur une liste non officielle des candidats qui a été affichée publiquement au début du mois de décembre 2006.

[8] Peu de temps après l’affichage de la liste, M^{me} Yellow Wings a reçu deux lettres sur du papier à correspondance officielle des Aînés de la Nation des Piikani. La première lettre faisait état de la [TRADUCTION] « conduite scandaleuse et honteuse » du chef de l’époque et des quatre demandeurs. La deuxième lettre faisait les mêmes allégations contre un autre conseiller, Peter Yellow Horn.

[9] Les allégations de conduite scandaleuse et honteuse portaient sur la mauvaise gestion des fonds de la Nation des Piikani et sur le non-respect d’une convention de fiducie. Une copie de la déclaration d’une action intentée contre les personnes visées était jointe à la première lettre. Essentiellement, la plainte portait sur le fait que la conduite en question avait déshonoré la Nation des Piikani et que les personnes visées avaient mené des manœuvres frauduleuses en contravention aux principes de PIIKANISSINI et avaient porté atteinte à la dignité et à l’intégrité de la Nation des Piikani. Il s’ensuit que selon les coutumes tribales, explicitement prévues dans les principes de PIIKANISSINI, ces personnes ne pouvaient être proposées à titre de candidates à un poste au sein de la bande ni y occuper un poste.

[10] M^{me} Yellow Wings a tenu une audience pour chaque demandeur en vue de traiter de leur éligibilité. Il a été difficile de communiquer avec tous les demandeurs. Trois des demandeurs, M. Peigan, M. Jackson et M^{me} Potts, se sont rendus au bureau électoral pour la vérification obligatoire de leurs références, et les audiences sur leur éligibilité ont été tenues parallèlement. Le demandeur M. Northman n’a pas eu d’audience.

[11] M^{me} Yellow Wings a avisé les trois demandeurs qui s'étaient présentés à l'audience que leurs noms seraient retirés de la liste des candidats. La décision était fondée sur la lettre des Aînés et le manquement aux principes de PIIKANISSINI.

[12] Le 22 décembre 2006, six des onze conseillers de l'époque (les quatre demandeurs, le chef et Peter Yellow Horn) ont tenté d'échapper à la décision prise relativement aux élections prévues par ce qui peut uniquement être décrit comme un moyen détourné. Lors de leur soi-disant [TRADUCTION] « assemblée extraordinaire » du conseil, ils ont adopté une résolution en vue de destituer la D.G.E., son délégué et ses autres adjoints, de déplacer les élections prévues pour le 4 janvier au 8 février et de fixer une nouvelle date de clôture des candidatures.

[13] Les demandeurs, qui ont omis de déposer une défense à l'action intentée contre eux, ont été constatés en défaut le 2 janvier 2007. À la date de l'audience devant la Cour, aucune mesure n'avait été prise en vue de faire annuler ce qui constitue, en fait, un jugement contre les demandeurs relativement à leur « conduite scandaleuse et honteuse ».

[14] La Cour a rejeté une demande d'injonction visant à empêcher la tenue des élections du 4 janvier 2007, et les élections ont eu lieu comme prévues sans que les demandeurs y soient candidats.

[15] Les demandeurs ont alors interjeté appel de la décision rendue par la D.G.E. auprès du conseil de bande, qui a renvoyé l'affaire au Comité. Le Comité a tenu une audience et a confirmé la décision de la D.G.E. de rayer le nom des demandeurs de la liste des candidats.

[16] Le Code électoral, son interprétation et son application, et le rôle des principes de PIIKANISSINI, sont au cœur du présent litige. Il y a quatre éléments fondamentaux du Code électoral qui sont pertinents quant au présent contrôle judiciaire :

1. Le préambule selon lequel la Nation des Piikani se gouverne en conformité avec ses coutumes et traditions a évolué au fil du temps, comme en fait état sa déclaration intitulée « PIIKANISSINI ».
2. L'article 6.02 du Règlement expose les motifs pour lesquels une personne ne peut être proposée à titre de candidate à un poste ni l'occuper. Ces motifs portent sur les conduites allant d'une déclaration de culpabilité au criminel à une démission non approuvée. Le manquement aux principes de PIIKANISSINI n'est pas énoncé comme motif.
3. Les motifs qui justifient qu'une personne soit déclarée inapte à continuer à occuper un poste comprennent les manœuvres frauduleuses visées par les principes de PIIKANISSINI et l'abus de pouvoir qui font en sorte que la conduite a porté atteinte à la dignité et à l'intégrité de la Nation des Piikani ou de son conseil (article 10.05.02 du Règlement).

4. Le Comité ne traite pas de la question de savoir si une personne peut présenter sa candidature au poste de chef ou de conseiller (article 20.08 du règlement d'application).

III. ANALYSE

[17] Les questions qui se posent dans le présent contrôle judiciaire portent sur l'équité procédurale et l'interprétation du Code électoral de la bande. Ni la D.G.E. ni le Comité n'a d'expertise particulière que la Cour ne possède pas. Les questions dont est saisie la Cour portent sur la compétence et l'interprétation des lois, ce qui constitue l'essentiel du travail d'une cour. J'adopte l'analyse du juge Russell dans la décision *Okeymow c. Nation Crie Samson*, 2003 CFPI 737, selon laquelle la norme de la décision correcte s'applique à ces questions.

[18] Il a été reconnu, et même dans le cas contraire, j'aurais conclu, que le Comité n'avait pas la compétence pour traiter de la question du refus d'inscrire une personne comme étant éligible. La question de savoir si le processus était équitable n'est pas pertinente, puisque la décision du Comité de confirmer la décision de la D.G.E. est nulle et sans effet.

[19] La question fondamentale est de savoir si la D.G.E. pouvait déclarer les demandeurs inéligibles au motif qu'il y avait eu un manquement aux principes de PIIKANISSINI et que leur conduite avait déshonoré la Nation des Piikani.

[20] Les défendeurs reconnaissent que selon une interprétation stricte du Code électoral, ni l'un ni l'autre de ces motifs ne fait partie des motifs d'inéligibilité. Cependant, ils insistent pour que la Cour procède à une interprétation large du Code électoral afin d'inclure ces motifs en raison du préambule qui devrait être considéré comme un principe prédominant.

[21] Bien que je comprenne un peu la situation difficile dans laquelle se trouvait la D.G.E. devant un indice à première vue de conduite déshonorante et les conseils des Aînés quant à l'aptitude des demandeurs à se présenter aux élections, le Code électoral ne peut à juste titre être interprété comme elle me le demande.

[22] Les principes de PIIKANISSINI sont louables. La preuve établit qu'ils exigent une conduite loyale et honnête envers la Nation des Piikani. Il a aussi été établi que, selon les principes de PIIKANISSINI et les coutumes et traditions de la Nation des Piikani, les Aînés forment un sénat et jouent un rôle dans la direction de la communauté. Leur sagesse et leurs directives doivent être respectées et il faut s'y conformer.

[23] Il se peut fort bien, et la preuve tend à l'indiquer, que les gens croyaient que les Aînés pouvaient soulever les principes de PIIKANISSINI et déclarer une personne inéligible. Les Aînés qui ont écrit à la D.G.E. le croyaient et la D.G.E. le croyait également. Toutefois, cette conclusion était contraire au Code électoral.

[24] Les coutumes et les traditions peuvent évoluer, mais cela nécessite du temps. Il est important de souligner que le Code électoral constitue un document moderne. Il a été édicté en 2002.

[25] En édictant son Code, la Nation des Piikani s'est penchée en particulier sur le rôle des principes de PIIKANISSINI, les motifs d'inéligibilité, se limitant à une certaine conduite, et les motifs de destitution, notamment la conduite scandaleuse et le manquement aux principes de PIIKANISSINI. Il serait incompatible avec la preuve relative à l'intention en ce qui concerne les motifs d'inéligibilité que de procéder à une interprétation large du Code électoral afin d'y inclure des motifs énoncés expressément ailleurs. L'ancienne expression latine « *expressio unius est exclusio alterius* » (la mention de l'un implique l'exclusion de l'autre) est peut-être appropriée en l'espèce.

[26] Il est également important de souligner que pour ce qui est de la destitution, où la norme de conduite stricte est pertinente, les modalités sont plus rigoureuses que celles applicables à une décision d'inéligibilité. Les modalités de la destitution et celles de l'inéligibilité ne sont pas semblables à un point tel que les principes puissent s'y appliquer de la même façon.

[27] On demande aussi à la Cour d'interpréter le Code électoral de façon large afin d'y inclure l'autorité qu'ont les Aînés d'exprimer leur opinion et de faire en sorte qu'on s'y conforme. La preuve sur ce point est minime. Il est certain que quelques Aînés (il n'est pas sur que tous les Aînés étaient en cause) croyaient qu'ils avaient un rôle à jouer et que la D.G.E. croyait que leur opinion était contraignante. Cependant, la preuve quant au rôle des Aînés, à leur autorité, à l'acceptation de

cette autorité et à de nombreuses autres questions est insuffisante pour que la Cour puisse conclure que cette autorité devrait être incluse dans le Code électoral par une interprétation large.

[28] Par conséquent, je dois conclure que la décision de la D.G.E. dans laquelle elle a déclaré les demandeurs inéligibles a été rendue sans la compétence nécessaire.

IV. RÉPARATION

[29] La prochaine question qui se pose est de savoir quelle réparation, s'il y a lieu d'en avoir une, devrait être accordée. La Cour a le pouvoir discrétionnaire résiduel de ne pas accorder une réparation, même lorsqu'une erreur a été commise. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire qui ne devrait être exercé que rarement et avec prudence. L'affaire qui nous occupe est une affaire où les intérêts généraux ne justifient pas l'annulation de la décision de la D.G.E. et, par conséquent, des élections.

[30] La Nation des Piikani a connu des difficultés récemment. Les allégations soulevées contre les demandeurs faisaient partie d'un conflit interne au sein de la bande. Je ne vois pas vraiment l'intérêt de rouvrir à nouveau les plaies.

[31] En outre, les demandeurs ne se présentent pas devant la Cour sans reproche. Les allégations de conduite répréhensible contre les demandeurs, leur omission de contester l'action intentée devant la Cour du Banc de la Reine et le jugement par défaut rendu contre eux en disent long sur le

caractère équitable de leur position. Il en va de même du fait qu'ils ont tenté d'échapper au processus électoral par un « moyen détourné » plutôt que de l'aborder de front.

[32] Le fait qu'aucune preuve n'établit que les élections ne reflétaient pas réellement la volonté des électeurs est également d'une importance particulière. Le reflet de la volonté des électeurs est d'une importance primordiale lorsque comparé au vice de nature procédurale contenu dans la décision de la D.G.E.

[33] Rien n'indique que les demandeurs ont réellement perdu une occasion de siéger en tant que conseillers. Dans une petite bande, 600 personnes ont présenté une pétition demandant la destitution du conseil de bande de l'époque (dont les demandeurs étaient membres) et la tenue d'une élection. Aucun des conseillers sortants qui se sont présentés aux élections n'a été élu. Les demandeurs semblent simplement avoir perdu une occasion de perdre.

[34] Il existe des précédents dans la jurisprudence de la Cour portant que les résultats d'un processus électoral vicié peuvent être maintenus, bien que strictement parlant, les demandeurs n'ont pas demandé cette réparation. Ils n'ont plutôt réclamé que l'annulation de la décision de la D.G.E. et l'inscription de leurs noms sur une liste des candidats, qui n'existe plus à l'heure actuelle.

[35] Dans la décision *Ominayak c. Première nation de Lubicon Lake*, 2003 CFPI 596, la juge Dawson a énoncé les facteurs discrétionnaires dont il faut tenir compte lors du refus de délivrer une ordonnance annulant les résultats d'une élection. Bien que la période pendant laquelle le conseil

avait siégé dans cette affaire était plus longue qu'en l'espèce, les mêmes principes s'appliquent. Plus particulièrement, je crains sérieusement qu'il y aurait des perturbations injustifiées au sein de la bande si j'ordonnais la tenue de nouvelles élections.

[36] Des conclusions semblables ont été tirées dans les décisions *Thompson c. Première nation Leq'á:mel*, 2007 CF 707, et *Sparvier c. Bande indienne Cowesses (1^{re} inst.)*, [1993] 3 C.F. 142.

[37] La Cour a la compétence pour choisir la réparation appropriée. Elle ne devrait pas procéder à une « interprétation large » d'un libellé lorsque la bande peut traiter de ses intentions véritables plus directement. Cependant, je vais rendre une ordonnance réparatrice afin de refléter la preuve relative à l'intention et d'empêcher qu'il y ait confusion à l'avenir.

[38] Il est évident que les motifs à l'origine de la destitution étaient les mêmes que ceux utilisés par la D.G.E. pour conclure que les demandeurs ne pouvaient se porter candidats aux élections. La Nation des Piikani devra modifier le Règlement pour inclure à tout le moins l'alinéa c) de l'article 10.05.02 à l'article 6.02 dans les six mois suivant le présent jugement, faute de quoi elle devra payer les dépens des demandeurs en l'espèce sur une base avocat-client.

JUGEMENT

LA COUR STATUE QUE :

1. Le présent contrôle judiciaire est accueilli en partie.
2. La décision de la directrice générale des élections sera annulée si les modifications au *Piikani Nation Election By-Law, 2002* (le Règlement) ordonnées au paragraphe 38 ne sont pas apportées.
3. La Nation des Piikani n^o 436 doit payer les dépens des demandeurs (y compris les débours) sur une base avocat-client.
4. La décision du Comité des appels en matière d'élections de la Nation des Piikani est annulée.
5. La Nation des Piikani n^o 436 doit modifier le Règlement pour inclure à tout le moins l'alinéa *c*) de l'article 10.05.02 à l'article 6.02 dans les six mois suivant le présent jugement, faute de quoi elle devra payer les dépens des demandeurs en l'espèce sur une base avocat-client.
6. Les parties acquitteront leurs propres dépens, sous réserve de ce qui est déjà prévu aux présentes.

« Michael L. Phelan »

Juge

Traduction certifiée conforme

Isabelle D'Souza, LL.B., M.A.Trad. jur.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-8-07 et T-477-07

INTITULÉ : BRIAN JACKSON, DANIEL
NORTHMAN, ROD NORTH PEIGAN
et JANET POTTS
c.
REBECCA YELLOW WINGS, en sa
qualité de directrice générale des élections
de la NATION DES PIIKANI, et
la NATION DES PIIKANI N° 436

et

BRIAN JACKSON, DANIEL
NORTHMAN, ROD NORTH PEIGAN
et JANET POTTS
c.
LE COMITÉ DES APPELS EN
MATIÈRE D'ÉLECTIONS DE LA
NATION DES PIIKANI, et la
NATION DES PIIKANI N° 436

LIEU DE L'AUDIENCE : CALGARY (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 6 NOVEMBRE 2007

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE PHELAN

DATE DES MOTIFS : LE 1^{ER} FÉVRIER 2008

COMPARUTIONS :

Ron Maurice POUR LES DEMANDEURS

Norman Machida POUR LES DÉFENDEURS
Matthew James

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Maurice Law
Avocats
Redwood Meadows (Alberta)

POUR LES DEMANDEURS

Machida Mack Shewchuk LLP
Avocats
Calgary (Alberta)

POUR LES DÉFENDEURS