

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20190418

**Dossiers : T-942-18
T-997-17**

Référence : 2019 CF 124

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE RÉVISÉE PAR L'AUTEUR]

Ottawa (Ontario), le 18 avril 2019

En présence de monsieur le juge Favel

Dossier : T-942-18

ENTRE :

**LE CONSEIL COUTUMIER DE LA
PREMIÈRE NATION ANISHINABE DE
ROSEAU RIVER**

demandeur

et

**LE CHEF ET LE CONSEIL DE LA PREMIÈRE
NATION ANISHINABE DE ROSEAU RIVER, LE
CHEF CRAIG ALEXANDER, LA
CONSEILLÈRE ZONGIDAYA NELSON, LE
CONSEILLER KEITH HENRY, LA
CONSEILLÈRE LILLIAN PATRICK, ET LE
CONSEILLER MAX SEENIE**

défendeurs

Dossier : T-997-17

ET ENTRE :

**CRAIG ALEXANDER,
ZONGIDAYA NELSON, KEITH HENRY, EN
LEUR QUALITÉ DE CHEF ET DE
MEMBRES ACTUELS ÉLUS DU CONSEIL
DE LA PREMIÈRE NATION ANISHINABE
DE ROSEAU RIVER**

demandeurs

et

**LE CONSEIL COUTUMIER DE LA
PREMIÈRE NATION ANISHINABE DE
ROSEAU RIVER ET RANDY THOMAS ET
LEO HAYDEN EN LEUR QUALITÉ
SUPPOSÉE DE PRÉSIDENT ET DE
COPRÉSIDENT DUDIT CONSEIL
COUTUMIER DE LA PREMIÈRE NATION
ANISHINABE DE ROSEAU RIVER**

défendeurs

JUGEMENT ET MOTIFS MODIFIÉS

I. Nature de l'affaire

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en application de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7 (*Loi sur les Cours fédérales*), des décisions suivantes émanant de deux différentes branches du gouvernement de la Première Nation Anishinabe de Roseau River (PNARR). Le 18 avril 2017, le chef et le conseil ont adopté une

résolution du conseil de bande visant à révoquer les pouvoirs du conseil coutumier (« RCB de 2017 »). Le 16 mai 2017, le conseil coutumier a adopté une résolution visant à destituer le chef et les conseillers élus et à déclarer ces personnes dorénavant inadmissibles à être mises en candidature ou à se présenter comme candidats aux postes de chef ou de conseiller de la PNARR (« résolution de 2017 »). L'année suivante, le 3 avril 2018, le chef et le conseil ont adopté une seconde résolution du conseil de bande confirmant celle de 2017 (« RCB de 2018 »).

[2] Les deux demandes de contrôle judiciaire opposées ont été regroupées. Pour les motifs exposés ci-après, elles sont toutes deux accueillies.

II. Contexte

[3] Il existe des tensions de longue date entre le conseil coutumier et le chef et le conseil. Au fil des ans, la Cour fédérale a été appelée à examiner le processus électoral de la PNARR à de nombreuses occasions (*Première nation Anishinabe de Roseau River c Atkinson*, 2001 CFPI 787; *Première Nation Anishinabe de Roseau River c Atkinson*, 2003 CFPI 168; *Conseil Coutumier de la Première nation Anishinabe de Roseau River c Première Nation Anishinabe de Roseau River*, 2009 CF 655; *Conseil coutumier de la première nation Anishinabe de Roseau River c Nelson*, 2013 CF 180; *Henry c Première nation Roseau River Anishinabe*, 2014 CF 1215; *Henry c Conseil coutumier de la Première nation Anishinabe de Roseau River*, 2017 CF 1038). En 2017 seulement, il y a eu des procédures qui ont donné lieu à trois ordonnances de la Cour et, en 2018, il y a eu une procédure d'outrage au tribunal.

[4] La difficulté du conseil coutumier à obtenir une représentation juridique est un problème persistant.

[5] Les pratiques traditionnelles de sélection des dirigeants ont été remplacées par la *Loi sur les Indiens* (LRC 1985, c I-5, article 74) (*Loi sur les Indiens*) en 1952, mais ont refait surface au début des années 1990, à la suite d'un référendum communautaire sur la question. La *Loi électorale de la PNARR* a été ratifiée par l'électorat le 30 janvier 1991 et a été confirmée par une lettre d'Affaires indiennes et du Nord Canada (ancien nom du ministère) portant la date du 12 avril 1991. Le processus électoral coutumier est décrit en détail dans la *Loi électorale de la PNARR*, et des efforts ont été déployés pour mettre la dernière main à une Constitution communautaire. La validité de la Constitution est litigieuse et, en raison d'un incendie, la seule version disponible est une ébauche de 1991 (*Projet de Constitution de la PNARR*). Pour répondre à ces préoccupations, le conseil coutumier soutient qu'une version mise à jour de la Constitution a été approuvée par la communauté en 2016 (*Constitution modifiée de la PNARR*). Une seule modification à la Constitution vaut la peine d'être relevée pour le différend opposant les parties. En vertu de la *Constitution modifiée de la PNARR*, la destitution des représentants élus ne requiert plus un consensus; un vote à la majorité simple du conseil coutumier suffit. Selon les membres du conseil coutumier, cette façon de faire a reçu l'appui d'une majorité d'électeurs qui ont participé à un référendum tenu le 17 novembre 2016. Le chef et le conseil affirment pour leur part que ni la *Constitution modifiée de la PNARR* ni le *Projet de Constitution de la PNARR* ne sont légitimement adoptés. Pour cette raison, la validité de la *Constitution modifiée de la PNARR* est également incertaine.

III. Questions en litige

[6] Les questions en litige sont les suivantes :

- A. *Les décisions faisant l'objet du contrôle sont-elles ultra vires?*
- B. *Les décisions faisant l'objet du contrôle portent-elles atteinte à l'équité procédurale?*
- C. *La Cour peut-elle et devrait-elle rendre une ordonnance pour empêcher que des mesures soient prises relativement à la Loi sur les élections au sein de premières nations?*
- D. *La Cour peut-elle et devrait-elle radier des parties des affidavits de deux membres du conseil coutumier?*
- E. *Y a-t-il lieu d'adjudger des dépens?*

IV. La norme de contrôle

[7] La Cour fait remarquer que les questions d'interprétation de la *Loi électorale de la PNARR* ont déjà été jugées comme étant régies par la norme de la décision raisonnable (*Henry c Première nation Roseau River Anishinabe*, [2014] ACF n° 1276, au paragraphe 29). De plus, « la norme de contrôle applicable aux décisions du conseil de bande interprétant le Règlement électoral est celle de la décision raisonnable » (*Johnson c Tait*, 2015 CAF 247, au paragraphe 28). Par conséquent, la Cour appliquera la norme de la décision raisonnable aux décisions du conseil coutumier et du chef et du conseil.

[8] La norme de la décision correcte est la norme de contrôle appropriée pour examiner les questions d'équité procédurale (*Syndicat canadien de la fonction publique c Ontario (Ministre*

du Travail), 2003 CSC 29; *Beardy c Beardy*, 2016 CF 383, au paragraphe 45; *Henry c Première nation Roseau River Anishinabe*, [2014] ACF n° 1276, au paragraphe 29).

V. Dispositions pertinentes

[9] Voici les dispositions pertinentes de la *Loi sur les Cours fédérales* :

**Recours extraordinaires :
offices fédéraux**

18.1 (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;

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

**Mandamus, injonction,
exécution intégrale ou
nomination d'un séquestre**

44 Indépendamment de toute autre forme de réparation qu'elle peut accorder, la Cour d'appel fédérale ou la Cour fédérale peut, dans tous les cas où il lui paraît juste ou

**Extraordinary remedies,
federal tribunals**

18.1 (1) Subject to section 28, the Federal Court has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of certiorari, writ of prohibition, writ of mandamus or writ of quo warranto, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

**Mandamus, injunction,
specific performance or
appointment of receiver**

44 In addition to any other relief that the Federal Court of Appeal or the Federal Court may grant or award, a mandamus, an injunction or an order for specific performance

opportun de le faire, décerner un mandamus, une injonction ou une ordonnance d'exécution intégrale, ou nommer un séquestre, soit sans condition, soit selon les modalités qu'elle juge équitables.	may be granted or a receiver appointed by that court in all cases in which it appears to the court to be just or convenient to do so. The order may be made either unconditionally or on any terms and conditions that the court considers just.
--	--

[10] Les dispositions pertinentes de la *Loi électorale de la PNARR* sont annexées à la présente décision à titre d'annexe A.

[11] Le *Mandat attribué au conseil coutumier par le chef et le conseil* (le Mandat) du 5 novembre 1990 est annexé à la présente décision à l'annexe B.

VI. Analyse

[12] À titre préliminaire, la Cour doit déterminer si la RCB de 2017 devrait être incluse dans la demande avec la RCB de 2018. Le conseil coutumier n'a pas présenté de demande de contrôle judiciaire de la RCB de 2017 dans le délai prescrit de 30 jours parce que le chef et le conseil lui ont refusé un budget pour retenir les services d'un avocat. Le conseil coutumier a toutefois adopté une motion en avril 2017 qui établit sa position selon laquelle la RCB de 2017 était illégale, invalide et nulle de nullité absolue.

[13] Le conseil coutumier soutient que le délai de 30 jours ne s'applique qu'aux décisions ou aux ordonnances, et non aux affaires « où il y a une même série d'actes qui est illégale, et qui se poursuivra à moins que la Cour n'intervienne » (*Société Radio-Canada (Canadian Broadcasting Corporation) c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 933, au paragraphe 20). Il ajoute que la

RCB de 2017 et la RCB de 2018 font partie d'un seul et même plan d'action continu et qu'elles devraient donc être incluses dans la demande.

[14] Le chef et le conseil soutiennent que la RCB de 2017 ne devrait pas être incluse dans la demande. Ils font valoir que la RCB de 2018 n'est pas un réexamen de la décision contenue dans la RCB de 2017, mais réitère qu'elle est toujours valide. Même si la RCB de 2018 était considérée comme un réexamen de la RCB de 2017, cela n'a pas pour effet de proroger le délai prévu pour contester la décision initiale (*Teletech Canada, Inc. c Canada (Revenu national)*, 2013 CF 572, au paragraphe 50). De plus, aucune requête en prorogation du délai de 30 jours n'a été présentée, contrairement à ce qu'exige l'article 359 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (*Règles des Cours fédérales*).

[15] Un examen du dossier permet à la Cour de conclure que le conseil coutumier a continuellement exprimé ses préoccupations au sujet des décisions du chef et du conseil qui avaient trait à la révocation des pouvoirs du conseil coutumier.

[16] Dans ces circonstances, la RCB de 2017 et la RCB de 2018 représentent une même série d'actes (*Crowchild c Nation Tsuu T'ina*, 2017 CF 861). Les deux RCB concernent les mêmes parties, et une réparation identique est demandée relativement aux deux RCB. Par conséquent, la Cour traitera ensemble la RCB de 2017 et la RCB de 2018.

A. *Les décisions faisant l'objet du contrôle sont-elles ultra vires?*

[17] Pour les motifs qui suivent, la Cour conclut que les deux décisions du chef et du conseil et du conseil coutumier ne sont pas conformes aux dispositions de la *Loi électorale de la PNARR* et sont donc invalides.

[18] Le conseil coutumier soutient que les lois régissant ses élections et sa gouvernance sont des lois autochtones de la PNARR, comme il est indiqué dans la décision *Henry c Conseil coutumier de la Première nation Anishinabe de Roseau River*, 2017 CF 1038, au paragraphe 18. La thèse selon laquelle certaines lois des Premières Nations sont classées comme lois autochtones trouve également appui dans les motifs du juge Sébastien Grammond relatifs à la décision *Pastion c Première nation Dene Tha'*, 2018 CF 648. La Cour ajouterait seulement que les lois autochtones peuvent englober la législation, ce qui comprend, sans s'y limiter, les lois électorales et les constitutions. L'importance des lois autochtones réside dans le vaste soutien communautaire quant aux lois, lesquelles sont habituellement rédigées avec les conseils de gardiens du savoir respectés, ainsi que dans le soutien et le respect des organismes et des processus établis par ces lois. Les lois autochtones peuvent également englober les relations entre les peuples autochtones ainsi qu'avec le monde qui les entoure.

(1) La RCB de 2017 et la RCB de 2018

[19] Le conseil coutumier affirme que, selon la *Loi électorale de la PNARR*, la *Constitution modifiée de la PNARR* et la *Loi sur les Indiens*, le chef et le conseil ne peuvent révoquer les

pouvoirs du conseil coutumier. Le chef et le conseil font valoir que le Mandat leur permet de le faire.

a) *La Loi électorale de la PNARR*

[20] Les parties conviennent que la *Loi électorale de la PNARR* est une loi valide. La *Loi électorale de la PNARR* définit les rôles et les responsabilités du conseil coutumier et du chef et du conseil. Comme l'a fait valoir le conseil coutumier, elle ne prévoit pas si le chef et le conseil peuvent révoquer les pouvoirs du conseil coutumier. En fait, il n'y a aucune disposition permettant de révoquer les pouvoirs du conseil coutumier ou de le remplacer.

[21] La *Loi électorale de la PNARR* reflète fidèlement les souhaits de la majorité des électeurs de la bande parce qu'elle a été adoptée par référendum à la suite de consultations tenues en 1991. La RCB de 2017 et la RCB de 2018 contredisent les règles de gouvernance énoncées dans la *Loi électorale de la PNARR*. Elles semblent donc préconiser l'exercice d'un pouvoir allant à l'encontre de la volonté de la majorité des électeurs. Cette conclusion repose sur la simple lecture de la *Loi électorale de la PNARR*.

[22] Si les membres de la PNARR expriment le désir, par l'entremise du conseil coutumier, de modifier la *Loi électorale de la PNARR* afin d'énoncer plus clairement les droits, les responsabilités et les pouvoirs des parties, ainsi que des processus clairs régissant la révocation des pouvoirs du conseil coutumier ou de tout autre organisme, ces modifications devront être approuvées par les membres de la PNARR conformément aux dispositions de modification de la *Loi électorale de la PNARR*. Abstraction faite de la capacité du conseil coutumier de modifier la

Loi électorale de la PNARR, tout changement important à la structure de gouvernance de la PNARR, comme la révocation des pouvoirs du conseil coutumier, exige un processus que les membres de la PNARR appuient clairement.

b) *La Constitution*

[23] Comme ni le *Projet de Constitution de la PNARR* ni la *Constitution modifiée de la PNARR* ne sont pertinents lorsqu'il s'agit de déterminer la compétence du chef et du conseil d'adopter la RCB de 2017 et la RCB de 2018, il n'est pas nécessaire de poursuivre l'examen de la validité du *Projet de Constitution de la PNARR* ou de la *Constitution modifiée de la PNARR*.

c) *La Loi sur les Indiens*

[24] Le conseil coutumier soutient que la RCB de 2017 et la RCB de 2018 vont à l'encontre de l'alinéa 2(3)a) de la *Loi sur les Indiens*, qui exige le consentement de la majorité des électeurs de la bande pour exercer un pouvoir conféré à la bande.

[25] Le chef et le conseil affirment que l'article d'interprétation de la *Loi sur les Indiens* ne s'applique qu'aux pouvoirs conférés par la *Loi sur les Indiens*. Par conséquent, selon le chef et le conseil, le paragraphe 2(3) de la *Loi sur les Indiens* ne s'applique pas en l'espèce.

[26] La Cour est d'accord avec la position du conseil coutumier. Les règles d'interprétation énoncées dans la *Loi sur les Indiens* s'appliquent à la PNARR dans le but de combler les lacunes juridiques en ce qui concerne les pouvoirs conférés au chef et au conseil ou au conseil coutumier.

Toutefois, comme il a été mentionné précédemment, à la lecture ordinaire de la *Loi électorale de la PNARR*, le chef et le conseil n'ont pas le pouvoir de révoquer les pouvoirs du conseil coutumier.

d) *Le Mandat attribué au conseil coutumier par le chef et le conseil*

[27] Le chef et le conseil soutiennent que la RCB de 2017 et la RCB de 2018 relèvent de leur compétence. Ils s'appuient sur un document adopté par le chef et le conseil antérieurs, le 5 novembre 1990, intitulé le Mandat. Le chef et le conseil font valoir que le Mandat les autorise à révoquer les pouvoirs du conseil coutumier de deux façons. Premièrement, ils déclarent que le Mandat prouve que la création du conseil coutumier est assujettie à la volonté du chef et du conseil. Deuxièmement, le chef et le conseil font valoir qu'ils peuvent révoquer les pouvoirs du conseil coutumier en vertu de leur droit d'examiner annuellement les pouvoirs du conseil coutumier, comme il est énoncé dans le Mandat.

[28] Le conseil coutumier soutient qu'il ne tire pas son autorité du Mandat, étant donné que sa création est antérieure à ce document.

[29] L'argument invoqué par le conseil coutumier convainc la Cour. Le Mandat ne permet pas au chef et au conseil de révoquer les pouvoirs du conseil coutumier, puisqu'il n'est pas la source de sa création. Le Mandat fait référence aux [TRADUCTION] « représentants des familles connus sous le nom de "conseil coutumier" », sans offrir d'explications supplémentaires sur sa structure, sa fonction ou son mode de fonctionnement. Cette formulation démontre que le conseil

coutumier existait avant le Mandat. Il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve pour appuyer la position du chef et du conseil.

[30] Quant à l'argument du chef et du conseil selon lequel ils ont le droit d'examiner annuellement l'existence du conseil coutumier en vertu du Mandat, la Cour n'est pas convaincue de son bien-fondé. Le Mandat autorise seulement le chef et le conseil à examiner, annuellement, [TRADUCTION] « la responsabilité de définir, de rechercher, de planifier, de promouvoir et d'élaborer une structure gouvernementale traditionnelle et contemporaine ». La *Loi électorale de la PNARR*, qui a été adoptée par référendum en 1991, confirme l'existence et le maintien du conseil coutumier. La *Loi électorale de la PNARR* ne contient aucune disposition sur un examen annuel.

[31] Le chef et le conseil font valoir que la RCB de 2017 était nécessaire à la lumière du processus électoral général de 2017, au cours duquel certains membres du conseil coutumier ont été jugés coupables d'outrage au tribunal pour avoir contrevenu à deux ordonnances sur consentement liées à la date des élections et à la nomination d'un directeur des élections. L'illégalité de ces actions, dont la Cour fédérale a déjà traité, ne confère pas au chef et au conseil le droit de démanteler une branche du gouvernement de la PNARR.

(2) La résolution de 2017

[32] Le conseil coutumier a fourni à la Cour les deux versions de la Constitution et lui a demandé de se prononcer sur leur validité. Le processus de destitution prévu dans le *Projet de Constitution de la PNARR* diffère du processus prévu dans la *Constitution modifiée de la PNARR*

sur un point fondamental : alors que le *Projet de Constitution de la PNARR* exige un consensus au sein du conseil coutumier pour destituer un représentant, la *Constitution modifiée de la PNARR* n'exige plutôt qu'une majorité simple. Il s'agit d'une différence importante qui pourrait avoir une incidence importante sur la gouvernance de la PNARR, comme en témoignent les arguments des parties à la présente instance. Toutefois, la Cour n'est pas disposée à se prononcer sur la validité ou l'invalidité de l'un ou l'autre des documents constitutionnels en se fondant sur la preuve présentée par les parties à la présente instance. J'exhorte fortement les parties à mobiliser de nouveau le peuple de la PNARR afin de déterminer la voie à suivre, car les deux parties prétendent être guidées par le peuple de la PNARR.

[33] Le chef et le conseil soutiennent que la destitution du chef et du conseil excède les pouvoirs du conseil coutumier. Ils font valoir que la question de la compétence du conseil coutumier de destituer des représentants élus a déjà été réglée par la juge Sandra Simpson dans une affaire dont les faits sont très semblables à ceux actuellement soumis à la Cour fédérale (*Henry c Première nation Roseau River Anishinabe*, 2014 CF 1215).

[34] Le chef et le conseil déclarent que, même si la Constitution était approuvée, la destitution du chef et du conseil ne repose sur aucune des raisons pour lesquelles un représentant peut être destitué.

[35] Le conseil coutumier n'est pas d'accord. Il affirme que les circonstances actuelles de la destitution du chef et du conseil sont appropriées pour la destitution du chef et du conseil, en vertu de la *Loi électorale de la PNARR* et de la *Constitution modifiée de la PNARR*. La

résolution de 2017 explique que le chef et le conseil [TRADUCTION] « ont complètement fait fi de l'autorité du conseil coutumier » en adoptant la RCB de 2017 sans lui donner de préavis.

[36] Le conseil coutumier attire l'attention sur les observations formulées par le juge Michael Phelan et le juge James Russell dans des décisions antérieures mettant en cause la PNARR. Le juge Phelan a conclu qu'il « était tout à fait raisonnable de destituer des personnes qui ne faisaient aucun cas de l'autorité du conseil coutumier et qui entravaient sa capacité d'agir » (*Conseil Coutumier de la Première nation Anishinabe de Roseau River c Première Nation Anishinabe de Roseau River*, 2009 CF 655, au paragraphe 68). Le conseil coutumier soutient que sa décision de destituer le chef et le conseil était également « tout à fait raisonnable » parce que le chef et le conseil ont refusé de rencontrer le conseil coutumier et qu'ils tentaient de miner l'autorité du conseil coutumier. Le juge Russell a également estimé que le conseil coutumier était dûment autorisé à retirer le pouvoir du chef et du conseil. « Le processus de gouvernance du conseil coutumier a été légitimement approuvé par les membres de la PNARR. Selon ce processus, le conseil coutumier est l'instance dirigeante suprême de la bande, investie des pleins pouvoirs de destitution du chef et des conseillers de la bande » (*Conseil coutumier de la première nation Anishinabe de Roseau River c Nelson*, 2013 CF 180, au paragraphe 54).

[37] La *Loi électorale de la PNARR* prévoit bel et bien que le chef et le conseil peuvent être destitués s'ils ne respectent pas les normes de conduite, qui comprennent l'obligation [TRADUCTION] « de communiquer avec les membres du conseil coutumier, de les consulter, d'écouter leurs préoccupations relativement aux questions qui touchent les membres de la tribu

et de donner suite à ces préoccupations » (*Loi électorale de la PNARR*, alinéas 12c) et 14a)). Un dialogue ouvert avec le conseil coutumier est l'un des principaux moyens d'y parvenir et est essentiel à l'élimination des conflits. Lorsqu'ils sont assermentés, le chef et le conseil doivent promettre et déclarer solennellement qu'ils démissionneront s'ils ne s'acquittent pas de cette obligation (Annexe A de *la Loi électorale de la PNARR* : [TRADUCTION] « Déclaration d'entrée en fonction des représentants élus »).

[38] En tant que [TRADUCTION] « dirigeants qui aident, soutiennent et conseillent le chef et les conseillers dans l'exercice de leurs fonctions énoncées dans la Déclaration et à l'article 12 de la présente loi » (*Loi électorale de la PRARR*, article 15), le conseil coutumier peut relever des situations où le chef et le conseil doivent démissionner.

[39] Bien qu'il puisse être justifié de destituer le chef et le conseil ou d'exiger leur démission, comme il est énoncé dans les dispositions susmentionnées, la *Loi électorale de la PNARR* ne contient aucun processus pour y parvenir. Comme il a été mentionné, il n'est pas nécessaire que la Cour se prononce sur la validité du *Projet de Constitution de la PNARR* ou de la *Constitution modifiée de la PNARR*, qui visent à autoriser des processus pour la destitution du chef et du conseil. Seules les dispositions de la *Loi électorale de la PNARR*, dont la validité n'est pas contestée, peuvent guider la Cour à cet égard.

[40] Les parties se sont fondées sur différentes décisions mettant en cause leur communauté pour justifier leurs positions respectives. Les présentes demandes offrent l'occasion de fournir certaines précisions sur l'interprétation ou le sens de certaines des décisions mettant en cause la

PNARR. La Cour adopte le résumé de la juge Simpson dans la décision *Henry c Première nation Roseau River Anishinabe*, 2014 CF 1215, aux paragraphes 50 à 63, où la Cour a clarifié les incohérences perçues dans les jugements antérieurs, soit *Première Nation Anishinabe de Roseau River c Atkinson*, 2003 CFPI 168, *Conseil Coutumier de la Première nation Anishinabe de Roseau River c Première Nation Anishinabe de Roseau River*, 2009 CF 655, et *Conseil coutumier de la première nation Anishinabe de Roseau River c Nelson*, 2013 CF 180. Dans la décision *Henry c Première nation Roseau River Anishinabe*, 2014 CF 1215, au paragraphe 63, la juge Simpson conclut ce qui suit :

[63] Après examen de ces décisions, je dois conclure qu'elles ne sont pas utiles en l'espèce parce que la Cour n'a jamais véritablement eu à décider si la Loi électorale conférait au conseil coutumier le pouvoir de destituer le chef et les conseillers élus de la PNARR. Le juge Kelen a traité de la question en *obiter* et cette question n'a été débattue ni devant le juge Phelan ni devant le juge Russell.

[41] La juge Simpson a ensuite conclu que l'article 14 confère effectivement le pouvoir de destitution à tous les membres de la PNARR au moyen d'un référendum ou d'une autre forme de vote. La Cour est d'accord sur cette analyse et l'applique à la présente demande.

[42] La juge Simpson a estimé que le pouvoir de destituer le chef et le conseil dont il est question à l'article 14 de *la Loi électorale de la PNARR* doit être exercé par un vote auquel participent tous les membres de la PNARR, parce que le chef et le conseil [TRADUCTION] « sont [...] responsables devant [tous les membres de la tribu] ». Toutefois, quel est l'effet de l'article qui suit immédiatement (l'article 15), qui établit que le conseil coutumier est [TRADUCTION] « le représentant de l'ensemble des membres de la tribu »? Le conseil coutumier a fait valoir que

cette disposition lui donnait le pouvoir de destituer le chef et le conseil puisqu'ils sont les représentants des membres de la tribu. La juge Simpson a également répondu à cette question lorsqu'elle a écrit que le libellé de l'article 15 « ne veut pas dire qu'il a le pouvoir de destituer ces représentants ».

[43] La juge Simpson a conclu que la *Loi électorale de la PNARR* ne crée pas le pouvoir de destituer le chef et le conseil. Elle a plutôt conclu qu'un « référendum ou un autre type de vote serait nécessaire pour procéder à une destitution pour permettre à tous les membres de la PNARR de se prononcer » (*Henry c Première nation Roseau River Anishinabe*, 2014 CF 1215, au paragraphe 64). Le chef et le conseil soutiennent que la conclusion de la juge Simpson devrait également s'appliquer à la résolution de 2017. La Cour juge que les arguments du chef et du conseil sont convaincants.

B. *Les décisions faisant l'objet du contrôle ont-elles porté atteinte à l'équité procédurale?*

[44] Étant donné que la Cour conclut que les décisions du conseil coutumier et du chef et du conseil n'ont pas été rendues conformément à la *Loi électorale de la PNARR*, la question de l'équité procédurale n'a pas à être examinée à ce stade-ci.

[45] La Cour ne fait que cette brève observation : de la même façon que l'obligation d'équité est déclenchée lorsqu'une décision administrative prise par le conseil coutumier a une incidence sur le chef et le conseil, le chef et le conseil ont une obligation d'équité envers le conseil coutumier lorsqu'ils adoptent des RCB qui touchent ses droits, privilèges ou biens (*Première Nation Anishinabe de Roseau River c Atkinson*, 2003 CFPI 168, au paragraphe 44).

C. *La Cour peut-elle et devrait-elle rendre une ordonnance pour empêcher que des mesures soient prises relativement à la Loi sur les élections au sein de premières nations?*

[46] La Cour n'a pas dûment été saisie de la question. La Cour refuse de se prononcer à cet égard.

D. *La Cour peut-elle et devrait-elle radier des parties des affidavits de deux membres du conseil coutumier?*

[47] Les deux parties invoquent diverses dispositions de leurs lois respectives. Dans la mesure où les diverses dispositions sont inappropriées, la Cour ne s'est pas appuyée sur ces dispositions pour rendre sa décision.

E. *Y a-t-il lieu d'adjuger des dépens?*

[48] La Cour refuse d'exercer sa compétence pour adjuger des dépens dans les présentes circonstances. L'administration et les membres de la PNARR ne devraient pas subir d'autres répercussions financières en raison du litige opposant les deux parties.

[49] À cet égard, j'attire l'attention des parties sur le passage suivant des observations du juge Phelan dans la décision *Conseil Coutumier de la Première nation Anishinabe de Roseau River c Première Nation Anishinabe de Roseau River*, 2009 CF 655, au paragraphe 70 :

[70] Toutefois, je tiens à faire remarquer que la preuve donne à penser que les deux parties ont commis des irrégularités procédurales quant aux questions qui ont abouti au présent litige. Je reconnais que la Première Nation Anishinabe de Roseau River est gouvernée selon la coutume et qu'elle fonctionne largement par consensus et, sur ce point, étant donné que je ne veux pas tirer de

conclusions précises ou faire des recommandations précises, j'aimerais informer la bande que si les procédures qu'elle a elle-même choisies sont suivies et si, au besoin, la Constitution et la Loi électorale sont modifiées ou améliorées comme la bande a fait savoir qu'elle envisageait de le faire, cela aidera à éviter d'avoir à s'adresser régulièrement à la Cour lorsque se posent des questions se rattachant aux élections.

[Non souligné dans l'original.]

[50] Les parties sont bien au courant des litiges qui se sont succédé au fil des ans. Les parties ont également fait valoir qu'elles agissent dans l'intérêt de leur communauté. Cela n'a pas empêché les parties d'engager de nombreuses procédures judiciaires coûteuses liées aux questions de gouvernance. Le juge Phelan a fourni des conseils utiles aux parties, et la Cour exhorte également les parties à consulter les membres de leur communauté et les gardiens du savoir respectés pour examiner de bonne foi leur structure de gouvernance et leurs lois dans l'esprit de leurs lois autochtones. Ces efforts valables peuvent entraîner des coûts financiers pour la communauté, mais ces coûts valent bien l'effort de rassemblement de la communauté pour assurer le maintien de l'intégrité de ses lois autochtones.

VII. Conclusion

[51] La demande de contrôle judiciaire de la décision du chef et du conseil de révoquer les pouvoirs du conseil coutumier est accueillie. La RCB de 2017 et la RCB de 2018 sont *ultra vires* et donc invalides.

[52] La demande de contrôle judiciaire de la décision du conseil coutumier de destituer le chef et le conseil est accueillie. La résolution de 2017 du conseil coutumier est *ultra vires* et donc invalide.

[53] À des fins de clarification en vue des élections à venir en 2019, les parties sont régies par la *Loi électorale de la PNARR*, qui, de l'avis des deux parties, est une loi valide de la PNARR.

JUGEMENT dans les dossiers T-942-18 et T-997-17

LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :

1. La demande de contrôle judiciaire T-997-17 est accueillie.
2. La demande de contrôle judiciaire T-942-18 est accueillie.
3. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Paul Favel »

Juge

ANNEXE A

[TRADUCTION]

PRISE DE FONCTIONS

11. La procédure de prise de fonctions est la suivante :

a) le chef et les conseillers nouvellement élus doivent entrer en fonction exactement un (1) jour après le jour de l'élection et après avoir prêté serment;

b) il y aura une réunion officielle de l'ancien chef et de l'ancien conseil et du nouveau chef et du nouveau conseil dans les sept (7) jours suivant l'élection, afin que les anciens dirigeants fournissent une séance d'information approfondie sur toutes les questions touchant la tribu et les membres de la tribu afin d'assurer une transition ordonnée vers le nouvel organe de direction et le nouveau conseil coutumier;

c) tout membre de la tribu qui est un fonctionnaire de tout ordre de gouvernement et qui est élu doit démissionner immédiatement de son emploi;

d) un membre de la tribu qui est élu peut être tenu de déménager dans la réserve de Roseau River 2 ou 2A dans les quatre-vingt-dix (90) jours, pour la durée de son mandat.

NORMES DE CONDUITE DE LA PART DU CHEF ET DES CONSEILLERS

12. Le chef et les conseillers élus sont tenus, en tant que fiduciaires de tous les membres de la tribu et dépositaires de leur culture, leur langue, leurs traités et leurs terres de réserve :

a) de faire respecter la Déclaration citée dans la présente loi;

b) d'exercer un leadership fort et crédible que la majorité des membres de la bande respecteront et appuieront;

c) de communiquer avec les membres du conseil coutumier, de les consulter, d'écouter leurs préoccupations relativement aux questions qui touchent les membres de la tribu et de donner suite à ces préoccupations;

d) de faire preuve d'équité, d'honnêteté et de courage;

e) de faire preuve d'honneur, de respect et de justice et d'avoir une conduite acceptable en tout temps;

f) d'encourager l'honnêteté et de contribuer à l'élimination des rumeurs, de la duperie, de la déformation des faits et des conflits pendant qu'ils occupent leur charge;

g) d'améliorer et de sauvegarder les traités et les droits issus de traité;

h) de veiller à ce que toutes les lois tribales soient respectées et soient compatibles avec les droits inhérents ainsi que l'esprit et l'objet des droits issus de traités;

i) de communiquer avec les membres de la tribu et de les tenir bien informés sur toutes les questions, de les mettre au courant des diverses initiatives et d'obtenir leur approbation par la communication de rapports trimestriels;

j) d'assister, pendant toute leur durée, à toutes les réunions officielles convoquées par les membres de la tribu, le conseil coutumier ou le chef et les conseillers.

DESTITUTION

14. Une fois qu'ils sont dûment élus par les membres de la tribu, le chef et les conseillers représentent tous les membres de la tribu et sont donc responsables devant ceux-ci; le chef et les conseillers peuvent être destitués :

a) s'ils ne respectent pas les normes de conduite énoncées aux alinéas 12a) à j) inclusivement de la présente loi;

b) s'ils omettent d'assister, sans motif valable, à deux (2) réunions consécutives;

c) s'ils jettent le discrédit ou le déshonneur sur eux-mêmes, leur charge ou d'autres membres de la tribu par une ou des actions qui leur sont attribuables;

d) s'ils sont déclarés coupables d'un acte criminel;

e) s'ils se livrent à des actions ou des comportements qui les empêchent de respecter la déclaration et les normes de conduite énoncées dans la présente loi;

f) s'ils commettent des actes frauduleux ou criminels et en sont reconnus coupables.

POUVOIRS DU CHEF ET DES CONSEILLERS

15. Le conseil coutumier est l'organe principal et le représentant de l'ensemble des membres de la tribu. Le conseil coutumier se compose de dirigeants qui aident, soutiennent et conseillent le chef et les conseillers dans l'exercice de leurs fonctions énoncées dans la Déclaration et à l'article 12 de la présente loi.

MODIFICATIONS

19. Cette loi peut être modifiée de temps à autre par résolution du conseil coutumier indiquant la modification nécessaire. Une réunion tribale est ensuite organisée pour discuter de la résolution visant une modification.

ANNEXE B

[TRADUCTION]

MANDAT ATTRIBUÉ AU CONSEIL COUTUMIER

PAR LE CHEF ET LE CONSEIL

Pour une meilleure gouvernance de l'ensemble des membres de la Première Nation de Roseau River, le mandat suivant est par la présente accordé aux représentants des familles connus sous le nom de « conseil coutumier » par l'ensemble des membres de la tribu.

Le conseil coutumier de la Première Nation de Roseau River a la responsabilité de définir, de rechercher, de planifier, de promouvoir et d'élaborer une structure gouvernementale traditionnelle et contemporaine. Il lui incombe de définir, de renforcer, de réaffirmer et de protéger notre souveraineté inhérente au moyen de nos politiques et de nos traditions, y compris la préservation de notre culture et de nos traditions sous la direction de nos aînés spirituels et traditionnels pour le développement de nos institutions politiques, économiques, sociales, judiciaires et éducatives.

Le mandat ainsi accordé est en vigueur et fait l'objet d'un examen annuel.

En date du cinquième jour du mois de novembre 1990

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-942-18

INTITULÉ : LE CONSEIL COUTUMIER DE LA PREMIÈRE NATION ANISHINABE DE ROSEAU RIVER c LE CHEF ET LE CONSEIL DE LA PREMIÈRE NATION ANISHINABE DE ROSEAU RIVER, LE CHEF CRAIG ALEXANDER, LA CONSEILLÈRE ZONGIDAYA NELSON, LE CONSEILLER KEITH HENRY, LA CONSEILLÈRE LILLIAN PATRICK, ET LE CONSEILLER MAX SEENIE

ET DOSSIER : T-997-17

INTITULÉ : CRAIG ALEXANDER, ZONGIDAYA NELSON, KEITH HENRY, EN LEUR QUALITÉ DE CHEF ET DE MEMBRES ACTUELS ÉLUS DU CONSEIL DE LA PREMIÈRE NATION ANISHINABE DE ROSEAU RIVER c LE CONSEIL COUTUMIER DE LA PREMIÈRE NATION ANISHINABE DE ROSEAU RIVER ET RANDY THOMAS ET LEO HAYDEN EN LEUR QUALITÉ SUPPOSÉE DE PRÉSIDENT ET DE COPRÉSIDENT DUDIT CONSEIL COUTUMIER DE LA PREMIÈRE NATION ANISHINABE DE ROSEAU RIVER

LIEU DE L'AUDIENCE : WINNIPEG (MANITOBA)

DATES DES AUDIENCES : LES 29 ET 30 OCTOBRE 2018

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE FAVEL

DATE DES MOTIFS : LE 18 AVRIL 2019

COMPARUTIONS :

T-942-18

James Beddome

POUR LE DEMANDEUR

J.R. Norman Boudreau
Michael Blashko

POUR LES DÉFENDEURS

T-997-17

J.R. Norman Boudreau
Michael Blashko

POUR LES DEMANDEURS

James Beddome

POUR LES DÉFENDEURS

**AVOCATS INSCRITS AU
DOSSIER :**

T-942-18

Beddome and Longclaws Law
Corporation
Headingley (Manitoba)

POUR LE DEMANDEUR

Boudreau Law LLP
Avocats
Winnipeg (Manitoba)

POUR LES DÉFENDEURS

T-997-17

Boudreau Law LLP
Avocats
Winnipeg (Manitoba)

POUR LES DEMANDEURS

Beddome and Longclaws Law
Corporation
Winnipeg (Manitoba)

POUR LES DÉFENDEURS