

**Date : 20061117**

**Dossier : T-518-05**

**Référence : 2006 CF 187**

**ENTRE :**

**LE CONSEIL DE LA PREMIÈRE NATION MALÉCITE DE VIGER  
AUBIN JENNISS  
MARTINE BRUNEAU  
PIERRE NICOLAS  
ERNEST DANIEL NICOLAS**

**demandeurs**

**et**

**JEAN GENEST, en sa qualité de grand chef de la Première nation malécite de Viger**

**et**

**L'HONORABLE ANDY SCOTT, en sa qualité de ministre des Affaires indiennes  
et du Nord Canada**

**défendeurs**

**MOTIFS AMENDÉES DE L'ORDONNANCE**

**LE JUGE de MONTIGNY**

[1] La présente demande de contrôle judiciaire s'inscrit dans un contexte de méfiance, de dissension profonde et d'antagonisme au sein du Conseil de la Première Nation Malécite de Viger (ci-après « PNMV »). Ce climat qui mine depuis déjà trop longtemps la saine gouvernance de cette bande indienne, nuit au développement économique de ses ressources, entache la crédibilité de ses représentants élus auprès des Membres et de la communauté avoisinante, et l'empêche de gérer les programmes et services financés par le Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

[2] Les tribunaux ne constituent malheureusement pas les forums les plus appropriés pour régler ce genre de litige, dont les causes vont bien au-delà d'un quelconque différend à propos de l'interprétation à donner à des dispositions de nature législatives. D'autre part, la Cour est bien mal équipée pour départager les torts et se prononcer sur les allégations qui sont faites de part et d'autre dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire où la preuve repose sur des affidavits plutôt que sur l'audition des témoins.

[3] Ces *caveat* étant consignés, je m'emploierai néanmoins à examiner soigneusement la preuve qui a été déposée devant moi et à évaluer les prétentions respectives de chaque partie, de façon à prononcer l'ordonnance qui m'apparaît dans les circonstances la plus conforme au droit et la plus juste. Je suis bien conscient des limites de cet exercice, compte tenu de l'historique des procédures ayant précédé l'audition de cette demande. J'ose pourtant croire que les conclusions auxquelles j'en arrive dans ce dossier ainsi que dans le dossier connexe T-558-05, contribueront à dénouer l'impasse et amèneront les parties à faire preuve de la nécessaire collaboration qu'exigera la solution véritable de ce litige. C'est à ce prix que pourront renaître la confiance et la solidarité dont la PNMV et tous les peuples autochtones ont si cruellement besoin pour relever les nombreux défis qui les attendent au cours des prochaines années.

## **HISTORIQUE JUDICIAIRE**

[4] Le Conseil de la Première nation Malécite de Viger et ses quatre Chefs-conseillers, Aubin Jenniss, Pierre Nicolas, Ernest-Daniel Nicolas et Martine Bruneau, (ci-après les « demandeurs ») ont intenté en cette Cour, le 29 mars 2005, une demande de contrôle judiciaire assortie d'une requête en injonction interlocutoire. Les trois premiers demandeurs ont été élus lors d'élections

générales tenues en juin 2003, tandis que la demanderesse Martine Bruneau a été élue lors d'élections partielles tenues en février 2005. Quant au Grand chef Jean Genest (ci-après le « défendeur »), contre qui la demande est présentée, il a été élu lors d'élections partielles tenues en décembre 2004.

[5] Par cette demande de contrôle judiciaire, le Conseil de la PNMV demande essentiellement à cette Cour de : 1) déclarer illégaux certains agissements et certaines décisions du défendeur et les faire annuler, dans la mesure où il s'agit d'agissements et de décisions pris sans le consentement de la majorité des conseillers présents à une réunion du conseil de bande dûment convoquée; et 2) ordonner au défendeur ou à quiconque recevrait les instructions de ce dernier, les appuierait ou aurait connaissance du dossier, de cesser directement ou indirectement de poser une série de gestes touchant l'administration interne du Conseil de bande ou des affaires de la bande.

[6] Dans leur mémoire, les demandeurs reprochent plus particulièrement au défendeur les gestes suivants :

- a) Le 22 février 2005, le défendeur Genest a accordé à Bernard Thériault le contrat de transport des prises de la pêche au crabe que pratique la Bande sans en avoir donné avis au *Conseil* ni avoir reçu son autorisation;
- b) Le ou vers le 1er mars, le défendeur Genest a conclu au nom de la Bande un bail pour la location d'un espace commercial destiné à des bureaux sans en avoir donné avis au *Conseil* ni avoir reçu son autorisation;
- c) Le ou vers le 8 mars 2005, le défendeur Genest a suspendu sans en avoir donné avis au *Conseil* et sans avoir reçu son autorisation, le coordonnateur aux pêches Jean-Claude Paradis alors que le contrat de travail de ce dernier (pièce P-17) indique clairement que son supérieur immédiat est le Conseil;
- d) Le ou vers le 10 mars 2005, le défendeur Genest a pris seul et sans en donner avis au *Conseil* la décision de faire changer les serrures des portes donnant accès au centre administratif de la Bande sis sur la Réserve de Cacouna au 112, rue de la Grève à Cacouna. En agissant ainsi le défendeur Genest limite physiquement l'accès des lieux aux autres membres du Conseil et les empêche d'exercer les tâches publiques pour lesquelles ils ont été démocratiquement élus;
- e) Depuis le 10 mars 2005, le défendeur Genest permet à des individus qui sont ni membres du Conseil, ni employés de la Bande d'avoir un accès complet aux bureaux du centre administratif, malgré le refus clairement exprimée (sic) du Conseil;

- f) Depuis le 10 mars 2005, le défendeur Genest se livre ou permet que des individus qui l'assistent se livrent à des manœuvres d'intimidation et profèrent des menaces (sic) à l'endroit du personnel;
- g) Le ou vers le 16 mars 2005, le défendeur Genest a relevé de ses fonctions sans avoir donné avis au *Conseil* et sans avoir reçu son autorisation, le coordonnateur aux pêches Jean-Claude Paradis, alors que le contrat de travail de ce dernier indique clairement que son supérieur est le *Conseil*;

[7] Ce recours fut immédiatement suivi d'une seconde demande de contrôle judiciaire, introduite par le défendeur Genest contre les demandeurs (dossier T-558-05). Le Grand chef Genest allègue dans sa demande : a) fraude et conflit d'intérêts de la part des autres membres du conseil; b) obstruction systématique à toutes ses suggestions; et c) manœuvres de mauvaise foi visant son isolement. Cette demande fait l'objet d'une ordonnance et de motifs distincts, déposés le même jour que les présents motifs.

[8] Le 14 avril 2005, le juge Simon Noël de cette Cour a rendu une ordonnance relativement à une demande d'injonction provisoire dirigée contre le Grand chef Genest. Il constatait à cette occasion qu' « un conflit majeur subsiste entre le grand chef et les quatre membres du conseil de bande à tel point que le travail du conseil de bande en est considérablement hypothéqué » (p. 4). Puis, après avoir brièvement résumé les reproches que s'adressent mutuellement les parties, il enjoignait aux parties de respecter et d'assurer le statu quo tel qu'il existait en date du 20 février 2005, « moment où chacune des parties a commencé à agir unilatéralement ». De façon plus particulière, il demandait au Conseil de bande de « [...] travailler ensemble et de régler les dossiers qui leur sont présentés selon la Loi, les règlements et la coutume, dans l'intérêt de la Première nation » et ordonnait aux demandeurs et au défendeur « de se donner respectivement le respect qui est essentiel en semblable situation ». Enfin, il émettait également une série d'ordonnances visant la bonne marche des affaires de la bande (autorisation de signer des chèques, de conclure une entente

de financement avec le MAINC, acheminement du courrier aux membres du conseil, mise sur pied d'un conseil de sages).

[9] Les demandeurs étant d'avis que le défendeur ne se conformait pas à l'ordonnance du juge Noël, ils présentèrent une requête pour enjoindre le Grand chef à comparaître pour répondre aux accusations d'outrage au tribunal. Le protonotaire accueillit cette requête et cita le défendeur à comparaître devant la Cour le 8 juin 2005. Après avoir entendu plusieurs témoins et les représentations des parties, le juge Pinard rejetait les actes d'accusations spécifiques contenus dans la requête et formulait les commentaires suivants :

« Alors comme résultat de mon appréciation de la preuve pertinente, tant orale qu'écrite, cette preuve-là me laisse avec un doute raisonnable quant à la désobéissance consciente et intentionnelle, par le défendeur Jean Genest, de l'ordonnance rendue le 14 avril 2005 par mon collègue, le juge Noël, dans cette affaire.

Sans pour autant endosser tous les agissements, parfois malhabiles, du Grand Chef Genest, dans l'exercice de sa volonté exprimée de respecter l'ordonnance du juge Noël, notamment en ce qui concerne la présence régulière au centre administratif de la Première Nation de personnes non directement employées par le Conseil, en ce qui concerne le contrôle qu'il exerce sur l'accès à ce centre et en ce qui concerne sa façon dite temporairement nécessaire de gérer les affaires de la Première Nation, et bien, je tiens compte du contexte. Je tiens compte du climat de tension extraordinaire qui existe depuis au moins le mois de mars 2005, tant au niveau politique qu'administratif, surtout au niveau politique.

Je tiens compte aussi du manque flagrant de communication entre tous les intéressés visés par cette ordonnance. Parce que, n'oublions pas, l'ordonnance du juge Noël ne visait pas que le défendeur, Jean Genest. Elle vise, notamment, les quatre conseillers, chefs conseillers. Il me semble, comme je l'ai dit tantôt, que l'ordonnance en appelle à la coopération de tout le monde, requérant de tous (sic) les intéressés, et non seulement de Monsieur Genest, que certaines choses soient faites ou que certaines omissions aient lieu. Et dans le contexte où la communication des parties n'a (sic) pas été rétablie, il est bien difficile d'établir qui est le principal responsable, qui est plus responsable que l'autre. Mais c'est dans ce contexte là que je dois juger s'il y a eu désobéissance à l'ordonnance qui est concernée.

[...]

Alors dans tout ce contexte-là et selon ma compréhension des événements, je ne suis pas convaincu, encore une fois, hors de tout doute raisonnable, de la culpabilité ici du Grand Chef. [...]

En conséquence, l'ordonnance formelle, c'est que la requête pour outrage est rejetée, sans frais. »

[10] Les parties ont par la suite participé, le 20 juin 2005, à une conférence de règlement du litige présidée par Madame la protonotaire Tabib. Cette tentative d'amener les parties à s'entendre devait cependant se solder par un échec, comme en fait foi l'avis de non-règlement déposé au dossier de la Cour le 27 juin 2005.

[11] Le ou vers le 20 septembre 2005, les demandeurs déposaient une nouvelle demande d'injonction provisoire ex parte et en injonction interlocutoire. Par cette demande, les quatre Chef-conseillers font essentiellement le cumul de manquements par le Grand chef Genest à l'ordonnance du juge Noël et aux promesses qu'il avait faites à l'audience relative à l'outrage au tribunal devant le juge Pinard. Ils allèguent notamment que le Grand chef continue de contrôler l'accès aux locaux administratifs, qu'il refuse de rendre compte de l'usage des sommes qu'il aurait détournées, qu'il maintient son contrôle exclusif du site internet de la bande, qu'il refuse d'assister aux assemblées du Conseil convoquées par les demandeurs, qu'il refuse de signer les chèques selon les décisions du Conseil de bande et qu'il a manœuvré pour provoquer la fermeture du compte bancaire de la bande, qu'il n'a pas versé les salaires du personnel permanent pour provoquer leur démission, qu'il a refusé de procéder à la convocation du conseil des sages et qu'il prend position publiquement sur des sujets d'intérêt pour la Bande sans autorisation du Conseil.

[12] En conséquence, les demandeurs demandent à la Cour de prononcer toute une série d'ordonnances très détaillées qui couvrent pas moins de trois pages dans le mémoire des demandeurs. Et c'est sans compter les conclusions de même nature que l'on retrouve dans la

demande de contrôle judiciaire. J'élaborerai davantage sur ces conclusions dans mon analyse qui suivra.

[13] Le 23 septembre 2005, le juge Hugessen rendait une ordonnance, puis des directives, fixant l'audition de cette demande d'injonction au 26 septembre. Saisi du dossier en séance générale, le juge Martineau concluait que le dossier n'était pas en état d'être entendu, qu'il n'y avait pas urgence justifiant qu'une ordonnance d'injonction provisoire soit prononcée, et ajournait donc la requête *sine die*. Par la suite, soit le 19 octobre 2005, Madame la protonotaire Tabib rendait une ordonnance de gestion par laquelle elle fixait l'audition de cette demande d'injonction aux mêmes dates que l'audition des dossiers de demande de contrôle judiciaire T-518-05 et T-558-05 sur le fonds.

[14] Parallèlement à toutes ces procédures en Cour fédérale, les demandeurs ont également institué plusieurs recours en Cour supérieure du Québec. Brefs de saisie avant jugement, demande d'injonction provisoire, requête visant à faire déclarer l'avocate du défendeur inhabile à le représenter, saisies *ex parte*, la liste de ces recours serait trop longue pour se prêter à une énumération complète. Plus pertinente pour les fins du présent litige est la décision rendue par l'honorable juge Suzanne Ouellet, de la Cour supérieure du Québec, le 11 janvier 2006.

[15] Dans cette affaire, répertoriée sous le titre *Conseil de la première nation malécite de Viger c. Crevette du Nord Atlantique Inc.* (2006 QCCS 57), la Cour supérieure devait se prononcer sur une requête en injonction interlocutoire dont les conclusions recoupaient, dans une certaine mesure, celles que l'on retrouve dans la requête dont je suis présentement saisi. Après avoir pris

connaissance de la preuve par affidavits des deux parties et entendu plusieurs témoins (dont le Grand chef et deux des quatre chefs conseillers), la juge Ouellet constatait qu'en date du 16 décembre 2005 (paragraphe 21 du jugement) :

1. le conflit perdue;
2. la paralysie du Conseil de Bande demeure;
3. la reddition de compte (D-28) déposée révèle une situation extrêmement précaire;
4. après le 14 avril 2005, le Grand Chef a continué d'agir unilatéralement (achat d'une maison à Rivière-au-Renard, embauche de certains employés, congédiement du contrôleur Roger Lafond, gestion unilatérale des revenus de la pêche, etc.).

[16] Ayant conclu que le Grand chef avait agi unilatéralement et que le Conseil n'avait pas ratifié ses décisions, s'être dite perplexe devant la débandade financière de la Bande et constaté l'urgence de la situation, Mme la juge Ouellet a estimé que la nomination d'un séquestre était justifiée dans les circonstances. Elle a donc ordonné, entre autres choses, la mise sous séquestre de la totalité des avoirs financiers de la PNMV jusqu'à ce que le Tribunal ait adjugé sur les prétentions des parties, et ordonné que le séquestre (Samson Bélair/ Deloitte Touche) soit mis en possession de la totalité des avoirs financiers de la PNMV pour les administrer selon les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi. Elle ordonnait en outre aux défendeurs Jean Genest, Marcelle Albert-Rioux et Aline Gagné-Jenniss de cesser de percevoir toutes sommes étant la propriété de la Bande, y compris toutes sommes provenant de la vente des captures de pêche.

[17] Voilà qui fait succinctement état des différentes procédures auxquelles a donné lieu le présent litige au cours des douze derniers mois. Il me faut maintenant dire un mot des parties en présence, avant de procéder à l'analyse des prétentions soumises par les demandeurs.



## ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

[18] La Première Nation Malécite de Viger est une bande indienne au sens de l'article 2 de la *Loi sur les Indiens* (L.R.C (1985), c. I-5). Dispersée en 1870, cette Bande n'a été reconstituée qu'au début des années '80. Elle possède deux réserves, à savoir la réserve de Whitworth située sur la rive sud du Saint-Laurent, à 30 kilomètres au sud de Rivière-du-Loup, et la réserve de Cacouna, qui se trouve près de la municipalité du même nom. Selon le Registre des Indiens tenu au MAINC en vertu de la *Loi sur les Indiens*, une seule personne résiderait sur la réserve (affidavit de Daniel Tétreault, paragr. 13).

[19] Cette bande, ainsi que son Conseil de bande, sont considérées comme étant des offices fédéraux au sens de l'article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales* (L.R.C. (1985), c. F-7, telle que modifiée), lorsqu'elle exerce une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale. Il en va ainsi peu importe que le Conseil de bande soit élu conformément à la *Loi sur les Indiens* ou selon la coutume : *Gabriel c. Canatonquin*, [1980] 2 C.F. 792 (C.A.F.); *Frank c. Bottle*, [1994] 2 C.N.L.R. 45 (C.F.); *Jenniss c. Jenniss*, [2000] 1 C.N.L.R. 134 (C.S.Q.).

[20] La *Loi sur les Indiens* prévoit que les membres des conseils de bande sont élus aux termes de cette loi ou selon la coutume de la bande (voir *Loi sur les Indiens*, art. 2(1); WOODWARD, J., *Native Law*, Thomson Carswell, Toronto, 2005, p. 164 ss.). Or, il appert que la PNMV est administrée et représentée par son Conseil de bande élu et dirigé selon la coutume de cette première nation depuis 1987, contrairement aux bandes qui tiennent leurs élections et qui sont dirigées selon les règles prévues par la *Loi sur les Indiens*. En fait, il ne pourrait en aller autrement puisque les membres de la PNMV n'occupent pas un territoire ou une réserve donnée, condition essentielle

pour l'application des articles 74 et suivants de la *Loi sur les Indiens*. Voilà pourquoi le Ministre a adopté, le 17 novembre 1987, un décret qui est venu clarifier la situation et qui fait en sorte que la bande choisit son conseil conformément à sa coutume.

[21] La seule coutume qui semble reconnue par la Bande concernant le fonctionnement du Conseil de bande, ses attributions de même que les pouvoirs du Grand chef, se trouve codifiée dans son règlement général. Les parties ne s'entendent toutefois pas sur la question de savoir si le règlement actuellement en vigueur est celui qui a été adopté en 1991 ou celui, plus récent, qui aurait été adopté en 2003. Je reviendrai sur cette question dans mon analyse.

[22] Quant au Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, il n'intervient pas dans les élections du Conseil de bande, ne contrôle pas la validité des résolutions prises par le Conseil de bande en vertu des règlements généraux de la Bande, et ne s'ingère pas dans les conflits qui peuvent surgir au sein du Conseil de bande, dans la mesure où la PNMV n'est pas régie par la *Loi sur les Indiens* en matière électorale et relativement à sa régie interne. La procureure du Ministère a donc insisté pour dire que son client n'est par conséquent pas partie, règle générale, à des litiges liés à l'administration coutumière des affaires de la bande, la validité des résolutions ou décisions du conseil relevant davantage des membres de la bande et, en cas de litige, des tribunaux.

[23] Étant donné le contexte décrit plus haut, il n'est pas surprenant de constater que le Ministère ait pu craindre que les programmes et services pour lesquels la PNMV reçoit des allocations budgétaires ne soient pas adéquatement livrés aux bénéficiaires des programmes prévues par l'entente de financement entre les deux parties. Malgré de nombreuses tentatives pour tenter de

rapprocher les parties, les autorités ministérielles ont dû se rendre à l'évidence et prendre acte du fait que l'impasse subsistait et que la livraison des programmes aux membres s'en trouvait menacée. Le 4 août 2005, le MAINC a donc suspendu l'entente à partir du 1er septembre 2005 et a nommé un séquestre-administrateur ayant pour mandat d'administrer l'entente avec la bande et de livrer les programmes et services aux bénéficiaires.

## QUESTIONS EN LITIGE

[24] Trois questions me semblent devoir être résolues dans le cadre du présent litige :

- Quelle est la norme de contrôle applicable aux décisions du Grand chef qui font l'objet de cette demande de contrôle judiciaire?
- Le Grand chef a-t-il outrepassé les pouvoirs que lui confèrent la *Loi sur les Indiens* et les Règlements généraux de la Bande?
- Quelles sont les ordonnances appropriées pour assurer la légalité des actes posés par le Grand chef et le Conseil dans le futur?

## ANALYSE

[25] Il ne me paraît plus faire de doute que les pouvoirs conférés aux conseils de bande par la *Loi sur les Indiens* s'apparentent davantage aux pouvoirs dont sont investis les conseils municipaux qu'à ceux conférés aux conseils d'administration d'une corporation commerciale. La nature des pouvoirs exercés et la relations que les conseillers élus entretiennent avec les membres de la bande font en effet d'un conseil de bande une entité décentralisée de droit public très semblable aux conseils municipaux. C'est d'ailleurs de cette façon que la jurisprudence contemporaine analyse les conseils de bande : voir, par exemple, *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*,

[2000] 1 C.F. 325 (C.A.F.); *Francis c. Conseil mohawk de Kanasatake*, [2003] 4 C.F. 1133; *Leonard c. Gottfriedson* (1982), 1 C.N.L.R. 60 (C.S. C.-B.); *Isolation Sept-Ils c. La Bande des Montagnais* (1989), 2 C.N.L.R. 49 (C.S.Q.).

[26] Dans cette optique, on pourrait croire que la détermination des limites expresses ou implicites du pouvoir discrétionnaire dont un conseil de bande est investi doit s'effectuer en vertu d'une norme de contrôle fondée sur la notion *d'ultra vires*. On retrouve une illustration de cette approche dans le passage suivant de l'arrêt *Gottfriedson*, citée au paragraphe précédent :

The Act [i.e. the *Indian Act*] is clearly of a tenor indicating the need and intent to benefit and protect the Indian bands and their individual members coming under its provisions. It is to be read, interpreted and applied in that light. Just as in the exercise of a power by a municipality is required to be exercised in strict accord with the statute, to protect the interests of the inhabitants, so, it seems to me, and on the same principle, the council's powers under the Indian Act are to be exercised strictly in accord with the Act in the interests of the benefit and protection of the Indians.

[27] Cette approche classique semble néanmoins être battue en brèche par la méthode pragmatique et fonctionnelle, à laquelle une majorité de la Cour suprême semble maintenant vouloir s'en remettre non seulement pour déterminer la norme de contrôle applicable aux décisions rendues par des organismes administratifs mais également aux résolutions adoptées par les autorités locales. C'est ce qui découle de l'évolution jurisprudentielle que l'on peut constater à la lecture des arrêts suivants de la Cour suprême du Canada : *Produits Shell Canada Ltée. c. Vancouver (Ville de)*, [1994] 1 R.C.S. 231; *Nanaimo (Ville de) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342; *Chamberlain c. Surrey School District No 36*, [2002] 4 R.C.S. 710. La professeure Suzanne Comtois, dans son ouvrage intitulé *Vers la primauté de l'approche pragmatique et fonctionnelle* (Éd. Yvon Blais, Cowansville, 2003, aux pp. 107 à 125) en fait incidemment une analyse rigoureuse et fort éclairante.

[28] En l'occurrence, je ne crois pas que la méthode pragmatique et fonctionnelle puisse dicter une norme de contrôle différente de celle qui découlerait de l'application de l'*ultra vires*. Je note tout d'abord que la *Loi sur les Indiens* ne protège pas les décisions prises par un conseil de bande, et encore moins celles d'un Grand chef, par le biais d'une clause privative. Deuxièmement, je ne crois pas que le Grand chef soit mieux placé que cette Cour pour déterminer si les Règlements généraux l'autorisent à agir comme il l'a fait. Il est vrai que le Grand chef se devait d'apprécier la situation qui prévalait pour tenter de prendre la décision qui serait dans le meilleur intérêt de la Bande; à ce chapitre, la Cour se doit de faire preuve d'une très grande déférence. Mais la question qui nous est soumise n'est pas tant de savoir s'il avait raison d'agir comme il l'a fait, mais s'il en avait le pouvoir. Sur ce plan, son expertise n'est certainement pas plus grande que celle de la Cour. Le troisième facteur de l'analyse pragmatique et fonctionnelle, soit l'objectif poursuivi par le législateur en confiant la gouvernance de la Bande au Conseil, revêt une importance particulière. Le Parlement a voulu reconnaître à l'autorité élue par les membres de la Bande une large autonomie dans la conduite de leurs affaires, et cet objectif doit certes se traduire par une attitude de respect de la part des tribunaux. Encore faut-il que les décisions prises s'inscrivent à l'intérieur des paramètres fixés par la loi; comme pour les conseils municipaux, c'est là le gage que la volonté des membres sera respectée et que leurs meilleurs intérêts seront pris en considération. Enfin, la question de savoir si les décisions de la nature de celles qui sont contestées relevaient de l'autorité du Grand chef en vertu des Règlements généraux est indéniablement une question de droit. Compte tenu de ces quatre facteurs, j'en arrive donc à la conclusion que ces décisions doivent être soupesées à l'aulne de la norme de la décision correcte. C'est dire que la retenue dont je dois faire preuve dans l'examen de cette question sera minimale.

[29] La norme de contrôle étant donc établie, il me faut maintenant me pencher sur les décisions du Grand chef qui font l'objet de cette demande de contrôle judiciaire. Au vu des affidavits qui ont été déposés de part et d'autre, je ne doute pas que les gestes reprochés ont effectivement été posés. D'ailleurs, le défendeur lui-même ne nie pas avoir posé ces gestes, et sa procureure n'a pas tenté de faire cette démonstration. On aurait de toute façon été bien mal venu d'adopter cette stratégie, au vu des conclusions auxquelles en est arrivée la juge Ouellet dans sa décision du 11 janvier dernier. Je me permets ici d'en reproduire un extrait fort éloquent :

[7] Il ressort de la preuve que le Grand Chef a effectivement agi unilatéralement, invoquant l'urgence et l'impasse et ce :

1. en prenant entente avec les transformateurs E. Gagnon et Fils, Ltée et Crevette du Nord Atlantique Inc. à l'effet qu'ils : « payaient les pêcheurs et me versaient le solde des revenus afin que je paie les dépenses courantes de la Nation, ce dont je me suis diligemment acquitté » (par. 109, affidavit Jean Genest)
2. en leur donnant instruction de lui verser la balance du revenu dans des comptes bancaires en son nom personnel ainsi qu'aux noms des défenderesses Rioux et Gagné.

[8] Sur d'autres aspects, il ressort de la preuve que le Grand Chef a également unilatéralement :

3. congédié le contrôleur de la Nation, Roger Lafond qui lui refusait de faire un transfert de fonds de 20 000 \$ sans l'autorisation du Conseil de bande;
4. procédé à l'embauche de Monsieur Marcel Dumas en mars 2005;
5. réintégré un pêcheur (Éric Jennis) qui n'avait pas été rappelé pour la saison de pêche 2005 suite à une décision du Conseil antérieure à l'élection du Grand Chef;
6. acheté une maison à Rivière-au-Renard au montant de 55 000 \$. Au 15 décembre 2005, le contrat sur cette acquisition n'était pas encore notarié;
7. décidé de ne plus effectuer de déductions à la source sur les salaires des pêcheurs.

[9] Aucune de ces décisions ne fut approuvée au préalable ou a posteriori par les autres membres du Conseil de Bande.

[30] Bien que ces agissements ne soient pas les mêmes que ceux reprochés au Grand chef par les demandeurs dans la présente instance, ils n'en témoignent pas moins d'un type de comportement qui n'est pas étranger aux décisions visées par la demande de contrôle judiciaire dont je suis saisi.

Par conséquent, la question que je dois trancher est celle de savoir si toutes ces décisions du Grand chef ont été prises conformément à la *Loi sur les Indiens* et aux Règlements généraux de la Bande.

[31] L'exercice des pouvoirs conférés aux conseils de bande est assujéti à l'article 2(3) de la *Loi sur les Indiens*, peu importe que les membres du conseil soient élus sous l'autorité de cette loi ou en vertu d'une coutume. Cette disposition prévoit ce qui suit :

2(3) Sauf indication contraire du contexte ou disposition expresse de la présente loi

(...)

(b) un pouvoir conféré au conseil d'une bande est censé ne pas être exercé à moins de l'être en vertu du consentement donné par une majorité des conseillers de la bande présente à une réunion du conseil dûment convoquée.

[32] Le défendeur n'a pas remis cette exigence en question, mais a plutôt invoqué la situation d'urgence dans laquelle il se trouvait pour justifier ses décisions. On a longuement fait état, lors de l'audition, de l'opposition systématique des conseillers à tout ce que le défendeur proposait, et de l'impossibilité dans laquelle le Grand chef se trouvait d'assumer ses fonctions dans un tel climat. On a également fait valoir que plusieurs des gestes unilatéraux qu'il avait posés étaient nécessaires et avaient pour seul objet de faire en sorte que la saison de pêche puisse avoir lieu. Enfin, le Grand chef a soutenu que toutes ses décisions avaient été motivées par le meilleur intérêt de la Bande, et qu'elles n'étaient pas motivées par son intérêt personnel.

[33] Il ne m'est pas nécessaire, pour les fins de cette demande de contrôle judiciaire, de me prononcer sur la sincérité du Grand chef ou sur le bien-fondé de ses décisions. Le rôle de cette Cour consiste uniquement à évaluer la légalité des gestes qu'on lui reproche.

[34] La procureure du défendeur s'est beaucoup appuyée sur le paragraphe 5.1.6 du Règlement de régie interne adopté en avril 1991, lequel prévoit :

5.1 En sa qualité de directeur exécutif de la bande, le Chef est chargé de diriger la bande. Ses fonctions varient d'une bande à l'autre selon la coutume de la bande. Les fonctions attribuées au Chef consistent habituellement à :

(...)

5.1.6 Prendre les décisions seul en cas d'urgence et lorsqu'il est impossible de réunir le conseil.

[35] On a longuement débattu devant moi de l'applicabilité de ce Règlement, qui aurait été remplacé au dire du demandeur par les Règlements généraux adoptés en 2003. Ces derniers ne comportent pas de disposition équivalente autorisant explicitement le Grand chef à prendre des décisions sans l'autorisation du Conseil pour faire face à des situations d'urgence.

[36] En l'absence de preuve claire relativement à l'adoption en bonne et due forme des Règlements généraux de 2003, et compte tenu de l'ambiguïté de son paragraphe 119, lequel prévoit que « le présent règlement entrera en vigueur à compter de la date de son adoption par le Conseil lors d'une assemblée régulière » et qu' « il devra par la suite être ratifié par référendum ou lors de la prochaine assemblée générale », je n'entends pas me prononcer sur cette question. Il ne m'est d'ailleurs pas nécessaire de le faire, puisque le procureur des demandeurs a admis au cours de ses représentations orales que les Règlements généraux de 2003 devaient s'interpréter comme autorisant le Grand chef à agir en situation d'urgence, malgré l'absence d'une clause explicite à cet effet.



[37] Par conséquent, la question se résume à savoir si le Grand chef pouvait se réclamer d'une situation d'urgence pour prendre les décisions qu'on lui reproche de façon unilatérale. Or, cette démonstration n'a pas été faite devant moi. Tout au plus s'est on contenté de plaider qu'il n'avait d'autre alternative devant le refus systématique du Conseil de collaborer avec lui. À mon avis, une telle absence de coopération ne peut être assimilée à une urgence. Cette notion doit s'entendre d'une situation factuelle imprévue qui commande des décisions immédiates, et non pas du blocage qui résulte de profondes dissensions politiques. Elle ne peut s'étendre indéfiniment dans le temps, comme cela risque de se produire dans un contexte où chacune des deux parties (c'est-à-dire le Grand chef, d'une part, et les quatre conseillers, d'autre part) campe sur ses positions. Qui plus est, l'urgence commande normalement que les décisions prises dans ce contexte soient ratifiées le plus rapidement possible par l'autorité compétente pour être légitimées, ne serait-ce qu'*ex post facto*.

[38] J'en viens donc à la conclusion que la demande de contrôle judiciaire doit être accueillie, et que les décisions unilatérales du Grand chef mentionnées au paragraphe 6 des présents motifs sont nulles et sans effet puisqu'elles ne trouvent aucun fondement dans la *Loi sur les Indiens* ou dans la coutume de la bande telle que constatée dans ses divers règlements.

[39] Je suis bien conscient du fait que l'impasse qui sous-tend la présente demande de contrôle judiciaire risque de se prolonger jusqu'à la tenue d'une nouvelle élection, qui n'aura normalement lieu qu'en 2007. D'autre part, force m'est de constater que les membres du Conseil et le Grand chef ont tous été élus par les membres et tirent de ce fait leur légitimité de la volonté exprimée par leurs commettants. Il n'appartient certes pas aux tribunaux de prendre parti dans ce qui paraît être une lutte de pouvoirs entre différentes factions. Cela serait contraire à l'autonomie que revendiquent à

bon droit les nations autochtones et ne serait pas conforme aux valeurs sur lesquelles repose la *Loi sur les Indiens* et dont s'inspire le Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Au demeurant, je ne trouve dans la *Loi sur les Indiens* aucune disposition qui m'autoriserait à précipiter des élections; ce serait là une voie semée d'embûches qui pourrait bien, à terme, se révéler plus problématique que la situation pour laquelle on recherche un dénouement.

[40] Je suis fermement convaincu que les parties concernées, de même que tous les membres de la Bande, doivent plutôt mobiliser toutes leurs ressources et faire preuve d'ingéniosité et de bonne volonté pour assainir le climat de confrontation qui les mine et pour retrouver le chemin de la collaboration. C'est à ce seul prix que les meilleurs intérêts de tous les membres pourront être poursuivis. Aucune ordonnance judiciaire ne pourra rétablir un climat de confiance et un minimum de sérénité, comme en témoignent les différentes interventions judiciaires auxquelles ce dossier a déjà donné lieu.

[41] Quant aux mesures à prendre dans l'immédiat pour assurer la bonne gestion financière de la Bande, elles me paraissent déjà faire l'objet de la décision rendue par la Cour supérieure du Québec le 11 janvier 2006. Il serait inapproprié de ma part d'y ajouter d'autres mesures; il appartiendra au séquestre et, ultimement à la Cour supérieure, de prendre les mesures qui s'imposent pour éviter que les tensions qui s'expriment au Conseil n'ait des répercussions négatives sur la santé financière de la Bande et sur les services qu'elle se doit de dispenser à ses membres. En bout de ligne, les parties doivent comprendre qu'il y va de leur meilleur intérêt de se conformer au cadre juridique qui les régit.

## CONCLUSION

[42] Les décisions suivantes prises par le Grand chef sont en conséquence nulles :

- La décision prise le 22 février 2005 d'accorder à Bernard Thériault le contrat de transport des prises de la pêche au crabe que pratique la Bande;
- La décision prise le ou vers le 1er mars de conclure au nom de la Bande un bail pour la location d'un espace commercial destiné à des bureaux;
- La décision prise le ou vers le 8 mars 2005 de suspendre le coordonnateur au pêches Jean-Claude Paradis;
- La décision prise le ou vers le 10 mars 2005 de faire changer les serrures des portes donnant accès au centre administratif de la Bande sis sur la Réserve de Cacouna au 112, rue de la Grève à Cacouna;
- La décision de permettre à des individus qui ne sont ni membres du Conseil, ni employés de la Bande, d'avoir un accès complet aux bureaux du centre administratif;
- La décision prise le 15 mars 2005 de relever de ses fonctions le coordonnateur aux pêches Jean-Claude Paradis.

[43] Ces décisions du Grand chef ne pourront par conséquent produire aucun effet à compter de la date de la présente ordonnance. Il en ira ainsi du contrat de transport et du bail de location. Le coordonnateur aux pêches est par ailleurs remis dans ses fonctions. Enfin, le défendeur devra faire en sorte que tous les membres du Conseil puissent avoir accès aux locaux du centre administratif (et donc qu'ils en aient les clefs), et interdira à quiconque n'est pas membre du Conseil ou employés de la Bande l'accès à ces locaux.

Le tout sans frais.

« Yves de Montigny »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-518-05

**INTITULÉ :** CONSEIL DE LA PREMIÈRE NATION MALÉCITE DE VIGER et AUBIN JENNISS et MARTINE BRUNEAU et PIERRE NICOLAS et ERNEST DANIEL NICOLAS  
- et -  
JEAN GENEST, en sa qualité de grand chef de la Première nation malécite de Viger et L'HONORABLE ANDY SCOTT, en sa qualité de ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Québec, Québec

**DATE DE L'AUDIENCE :** 16, 17 et 18 janvier 2006

**MOTIFS AMENDÉES DE L'ORDONNANCE :** LE JUGE de MONTIGNY

**DATE DES MOTIFS :** le 17 novembre 2006

**COMPARUTIONS :**

Me Paul-Yvan Martin	POUR LES DEMANDEURS
Me Édith Fortin	POUR LE DÉFENDEUR – JEAN GENEST
Me Tania Hernandez / Me Marie-Ève Robillard	POUR LE DÉFENDEUR – MINISTÈRE DE LA JUSTICE

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Martin, Camirand, Pelletier Montréal (Québec)	POUR LES DEMANDEURS
Reinhardt, Bérubé, Fortin Sainte-Foy (Québec)	POUR LE DEFÉNDEUR – JEAN GENEST
Ministère de la justice Canada Ottawa (Ontario)	POUR LE DÉFENDEUR – MINISTÈRE DE LA JUSTICE