

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20130111**

**Dossier : T-1791-11**

**Référence : 2013 CF 26**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 11 janvier 2013**

**En présence de monsieur le juge Simon Noël**

**ENTRE :**

**RODNEY YELLOWDIRT**

**demandeur**

**et**

**LE COMITÉ D'APPEL EN MATIÈRE  
ÉLECTORALE DE LA PREMIÈRE NATION  
ALEXANDER, LA PREMIÈRE NATION  
ALEXANDER REPRÉSENTÉE PAR SON  
CHEF ET SON CONSEIL, ET LE CHEF  
HERB ARCAND, ARMAND ARCAND,  
MARTY ARCAND, CURTIS ARCAND,  
MARCEL ARCAND, BERNARD PAUL et  
KURT BURNSTICK**

**défendeurs**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

**I. Les faits**

[1] Le 11 août 2011, des élections ont lieu pour désigner les nouveaux conseillers et le chef de la bande de la Première Nation Alexander [la bande]. La Bande est établie près de la ville de Morinville, au nord-ouest d'Edmonton. Elle compte 1 818 membres, dont la moitié vit hors-réserve.

[2] À l'issue de l'élection, le demandeur a présenté une demande au Comité d'appel en matière électorale, invoquant plusieurs motifs à l'appui de sa demande. Il faisait notamment valoir que l'élection était entachée d'une manœuvre frauduleuse et que la définition du mot « électeur » dans le *Règlement sur les élections coutumières de la tribu Alexander* [le Règlement électoral] était contraire à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c 11 [la Charte], car elle excluait de la liste électorale tout membre de la bande vivant hors-réserve.

[3] À l'audience du Comité d'appel, qui s'est tenue le 26 septembre 2011, Lawrence Bruno [M. Bruno], témoin pour le compte du demandeur, a affirmé que Bernard Paul et Kurt Burnstick [les défendeurs, MM. Paul et Burnstick], conseillers de la bande élus en août 2011, avaient fourni une aide financière en échange des voix de sa famille. Le président du Comité d'appel [le président] a ajourné l'audience afin de donner à MM. Paul et Burnstick l'occasion de répondre à ce témoignage.

[4] À la reprise de l'audience, le jour suivant, le président fit savoir qu'il s'était entretenu au téléphone avec M. Paul pour le mettre au courant des allégations formulées à son encontre, que M. Paul les avait niées en bloc et dit qu'il n'assisterait pas à l'audience. Le président a ajouté qu'il avait alors tenté de joindre M. Burnstick et que l'instance ne reprendrait que lorsqu'il lui aurait parlé.

[5] Le 28 septembre 2011, le président a fait savoir au demandeur, par courriel, qu'il avait joint M. Burnstick au téléphone, l'avait informé des allégations formulées à son encontre et que celui-ci les avait niées en bloc. À l'audience du 30 septembre 2011, le président a fait savoir que M. Burnstick n'y assisterait pas.

## **II. La décision visée par le contrôle judiciaire**

[6] Dans sa décision du 4 octobre 2011, le Comité d'appel a rejeté l'appel interjeté par le demandeur qui formulait, à l'encontre des défendeurs, MM. Paul et Burnstick, des allégations de manœuvres frauduleuses. Pour ce qui est de la question constitutionnelle soulevée par le demandeur touchant la définition du mot « électeur » dans le Règlement électoral, le président a estimé que, vu les motifs d'appel prévus à l'article 29 du Règlement électoral, le Comité d'appel n'était pas compétent pour se prononcer. Selon lui, la question de la constitutionnalité de la définition du mot « électeur » dans le Règlement électoral relèverait davantage de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, LRC, 1985, ch. H-6, qui s'applique aux réserves.

### **III. Les arguments du demandeur**

[7] Premièrement, le demandeur fait valoir qu'en communiquant en privé avec les défendeurs, Messieurs Paul et Burnstick, le président a manqué à l'obligation d'équité procédurale qui lui incombe, cette démarche affectant l'impartialité du comité.

[8] Deuxièmement, le demandeur affirme qu'en décidant que le Comité d'appel n'avait pas compétence pour se prononcer sur la constitutionnalité de la définition du mot « électeur » dans le Règlement électoral, le président a commis une erreur dans son interprétation de ce Règlement. Il est en effet reconnu que les tribunaux administratifs investis du pouvoir de se prononcer sur des questions de droit sont par le fait même investis du pouvoir de trancher des contestations fondées sur la Charte.

### **IV. Les arguments des défendeurs**

[9] En réponse au premier argument du demandeur, les défendeurs, MM. Paul et Burnstick, font valoir que le demandeur ne s'est jamais opposé à ces communications particulières et qu'il y a, par conséquent, consenti. Le demandeur avait au départ d'ailleurs demandé au président de contacter les défendeurs en question. Selon les défendeurs, le demandeur a, à chaque occasion, été tenu au courant des communications en question par le président.

[10] Les défendeurs, MM. Paul et Burnstick n'ont opposé aucun argument à la thèse du demandeur concernant la décision du Comité d'appel de ne pas se prononcer sur une contestation fondée sur la Charte. L'autre partie défenderesse, la bande de la Première Nation Alexander, a fait valoir que les objections à la liste électorale fondées sur les dispositions de la Charte ne

relèvent pas des compétences du Comité d'appel, mais de celles du président d'élection, telles que définies aux articles 17 et 19 du Règlement électoral.

**V. Les questions en litige**

[11] Deux questions sont soulevées en l'espèce :

1. Les communications que le président du Comité d'appel a eues en privé avec les défendeurs, MM. Paul et Burnstick, constituent-elles un manquement à l'équité procédurale?
2. Le Comité d'appel a-t-il commis une erreur de droit en décidant qu'il n'était pas compétent pour se prononcer sur la validité constitutionnelle de la définition du mot « électeur » dans le Règlement électoral?

**VI. La norme de contrôle applicable**

[12] En matière d'équité procédurale, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, 82 Admin LR (4th) 1, au paragraphe 43). Pour ce qui est de la question de savoir quelle est, aux termes du Règlement électoral, l'entité compétente en matière d'inscription sur la liste électorale, question en rapport avec la Charte, la Cour suprême du Canada et la Cour d'appel fédérale ont jugé que lorsqu'un tribunal administratif interprète « sa propre loi constitutive ou « [d']une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie », s'agissant de se prononcer sur une question de compétence, la norme applicable est, sauf situation exceptionnelle, celle de la décision raisonnable (voir *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c Alberta Teachers'*

*Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 RCS 654, au paragraphe 34, *Association des Pilotes Fédéraux du Canada c Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 223, 98 Admin LR (4th) 25, au paragraphe 36, et *Première nation de Fort McKay c Orr*, 2012 CAF 269, 2012 CarswellNat 4153, au paragraphe 10).

## VII. Analyse

A. *Les communications particulières que le président du Comité d'appel a eues avec les défendeurs Paul et Burnstick ont-elles entraîné un manquement à l'équité procédurale?*

[13] Voici les dispositions du Règlement électoral applicables au Comité d'appel :

[TRADUCTION]

1. Dans le Règlement

a) « Comité d'appel » s'entend d'un comité composé d'une ou plusieurs personnes impartiales qui :

- i) ne sont pas membres de la tribu Alexander, et
- ii) sont désignées par le chef et le conseil de la tribu Alexander.

29. Dans les quinze (15) jours suivant l'affichage de l'avis rédigé par le président d'élection conformément à l'article 27, tout électeur peut faire appel de l'élection d'un candidat ou de candidats en déposant par écrit auprès du président d'élection, un avis d'appel motivé, s'il a des motifs raisonnables de croire

- a) soit que l'élection a donné lieu à une manœuvre frauduleuse,
- b) soit que les dispositions du présent Règlement n'ont pas été respectées.

30. Le Comité d'appel instruit l'appel dans les trente (30) jours suivant le dépôt de l'avis d'appel, et il rend sa décision dans les cinq (5) jours suivant l'instruction. Le Comité d'appel n'est pas lié par les règles ordinaires de la preuve. La décision du Comité d'appel est définitive et exécutoire. Les appels interjetés devant un tribunal judiciaire ne peuvent porter que sur une question de droit, non sur une question de fait.

31. Lorsque le Comité d'appel conclut qu'un ou des candidats n'ont pas été élus en conformité avec le présent règlement, le président d'élection fait tenir une assemblée de mise en candidature et une élection pour le ou les postes vacants, conformément au présent règlement.
32. Le chef et le conseil de la tribu Alexander sont habilités à rémunérer comme ils le jugent nécessaire le président d'élection, ses adjoints et les membres du Comité d'appel.

[14] Le Règlement électoral ne donne pas au Comité d'appel le pouvoir de publier l'avis d'appel, de délivrer des assignations à comparaître ou d'ordonner la production de documents et ne précise pas non plus le mode de déroulement des audiences en matière de présentation des témoins, la procédure, etc. Les seules dispositions du Règlement électoral applicables au Comité d'appel sont celles citées au paragraphe précédent qui confèrent au Comité d'appel une compétence limitée.

[15] L'avis d'appel contient de sérieuses allégations de corruption de la part de conseillers de la bande et aussi du chef, tous élus, ainsi que de certains employés de la bande. Des allégations visent en outre le président d'élection et certains de ses employés. Rien dans le dossier n'indique que l'avis d'appel ait été porté à l'attention d'un membre de la bande ou de quelque autre personne.

[16] La compétence que le Règlement électoral confère au Comité d'appel revêt une importance manifeste, car une telle affaire pourrait porter gravement atteinte à la réputation de certains membres de la bande.

[17] La preuve révèle que le président du Comité d'appel a échangé des courriels avec le demandeur et communiqué avec lui à l'audience. Le demandeur sollicitait la collaboration du président afin d'assurer que certains renseignements financiers concernant le Conseil de bande seraient transmis au Comité d'appel pour que celui-ci puisse se prononcer de manière équitable. Le demandeur avait, mais en vain, tenté d'obtenir ces renseignements d'un administrateur de la tribu.

[18] La preuve révèle également que le président a eu, après le début des audiences, au moins une conversation avec l'administrateur de la tribu concernant les allégations de corruption formulées à l'encontre des défendeurs, MM. Paul et Burnstick.

[19] Tous conviennent, par ailleurs, que le président du Comité d'appel a téléphoné aux deux défendeurs, MM. Paul et Burnstick, pour les mettre au courant du témoignage de M. Bruno, (dont il est allégué qu'il a reçu des conseillers la somme de 1 300 \$ en échange des voix de membres de sa famille) selon qui ils auraient, au cours de l'élection, participé à de graves manœuvres frauduleuses. Ils ont tous deux nié les allégations, fournissant un certain nombre d'explications et faisant savoir au président qu'ils ne comparaitraient pas à l'audience.

[20] Il est également convenu qu'après les conversations qu'il a eues avec les deux défendeurs, MM. Paul et Burnstick, le président a rendu compte au demandeur, par écrit, mais également à l'audience. Les témoignages sont contradictoires quant à la question de savoir si le demandeur a demandé au président de contacter les défendeurs, MM. Paul et Burnstick, ainsi que sur la question de savoir si le demandeur s'était opposé au fait que le président



communiqué avec les deux individus en question. Selon certaines déclarations de témoins, après avoir entendu le témoignage de M. Bruno, le président a estimé que l'équité procédurale exigeait que l'on donne aux deux défendeurs l'occasion de répondre.

[21] La preuve indique que, dans une lettre en date du 15 septembre 2011, le président du Comité d'appel a expliqué au demandeur que [TRADUCTION] « [...] c'est à l'appelant qu'il appartient de produire des preuves convaincantes démontrant, selon la prépondérance des probabilités, le bien-fondé de ses allégations ».

[22] Dans le contexte des allégations de manœuvres frauduleuses, le demandeur avait sollicité de l'administrateur de la tribu des renseignements financiers qui, pour des raisons de confidentialité, lui ont été refusés. Le demandeur s'est adressé au président du Comité d'appel, lui demandant de lui procurer les renseignements financiers pertinents, mais le président n'a pas été en mesure de les obtenir. Il convient de préciser que certains renseignements financiers de la bande, en l'occurrence la balance des comptes au 30 juin 2011, figurent dans le dossier certifié du tribunal. On y trouve le nom des membres de la bande, et d'autres ayant reçu un chèque de la bande. On ne dispose pas de la balance des comptes au 11 août 2011, date de l'élection.

[23] Le Comité d'appel avait prévu de consacrer trois jours à l'audition des témoins. Après le témoignage de M. Bruno, le 26 septembre 2011, le président a décidé de clore l'audience en attendant de s'entretenir avec les défendeurs, MM. Paul et Burnstick. Selon certaines indications, à l'audience du 27 septembre 2011, le président a rendu compte de la conversation qu'il avait eue avec M. Paul, indiquant qu'il ne souhaitait cependant pas continuer tant qu'il ne se serait pas

entretenu avec M. Burnstick. Le 30 septembre 2011, le président a rendu compte de la conversation qu'il avait eue avec M. Burnstick et le demandeur a présenté de vive voix ses arguments. Le dossier certifié du tribunal comprend la transcription du témoignage livré par M. Bruno le 26 septembre 2011, mais aucun enregistrement sonore des audiences.

[24] Pendant toute la procédure devant le Comité d'appel, le demandeur a assuré sa propre représentation, et aucune autre partie n'a pris part aux audiences. Le dossier ne permet pas de savoir si un représentant du greffe était présent, mais il ressort du dossier certifié du tribunal qu'un sténographe judiciaire a assuré le dépôt et la numérotation des pièces produites.

[25] Voici donc une esquisse des questions entourant l'avis d'appel et un exposé partiel du rôle joué dans cette affaire par le président du Comité d'appel. Le Comité d'appel a rendu sa décision le 14 octobre 2011.

[26] Pour ce qui est des allégations [TRADUCTION] « concernant les manœuvres électorales frauduleuses auxquelles Kurt Burnstick, Bernard Paul et Herb Arcand se seraient livrés, contrairement à l'alinéa 29a) du Règlement [...] », le Comité d'appel s'est prononcé en les termes suivants : [TRADUCTION] « [...] le Comité estime que les preuves produites ne permettent pas de conclure, selon la prépondérance des probabilités, qu'à l'occasion de l'élection, Bernard Paul et Kurt Burnstick se seraient livrés aux manœuvres frauduleuses visées à l'article 29 du Règlement ». Le Comité d'appel a conclu, sans donner davantage d'explications, que [TRADUCTION] « [...] l'appel était fondé, mais pour des motifs autres que les motifs d'appel

prévus au Règlement, le comité reconnaissant que l'appelant a fait valoir de bons arguments et mené admirablement son appel ».

[27] Les motifs de rejet des allégations de manœuvres frauduleuses découlent uniquement du témoignage de M. Bruno. Le Comité d'appel a fait part [TRADUCTION] « [...] des difficultés qu'il avait à accepter certains aspects [...] » du témoignage de M. Bruno et précise qu'il [TRADUCTION] « [...] éprouvait certaines difficultés concernant la situation [...] » qu'il a décrite. Le comité a également considéré que [TRADUCTION] « [...] sur certains points essentiels, le témoignage de M. Bruno n'était pas clair, l'appelant lui ayant, en même temps que diverses autres questions, posé des questions suggestives ». Le Comité d'appel a rejeté le témoignage de M. Bruno, et ajouté les commentaires suivants :

[TRADUCTION]

Il serait plus probable qu'un membre de la Bande ne disposant pas de l'argent dont il aurait besoin, et cherchant l'appui financier de la Bande, ait mis beaucoup d'énergie à solliciter une aide financière auprès du personnel de la Bande et des membres du Conseil. Par son témoignage, M. Bruno a peut-être également entendu étayer son témoignage, car il éprouvait, à l'époque, des ennuis de santé ainsi que des problèmes financiers.

Le Comité d'appel a, en outre, qualifié son témoignage de [TRADUCTION] « vague et peu clair ».

[28] Les trois membres du Comité d'appel n'ont, dans leur décision, pris en compte aucun autre témoignage et n'ont cité le témoignage de M. Bruno que pour l'écartier. Le Comité d'appel a par ailleurs fait remarquer que l'émission de chèques est conforme aux pratiques ordinaires de la Bande, et se justifie au regard de plusieurs politiques de la Bande. Il indique par contre que l'émission de chèques par certains membres du Conseil, après le déclenchement d'une élection

ou dans les trente (30) jours précédant une élection, sans motif apparent ou sans que cela soit demandé par des membres de la Bande, pourrait être l'indice d'une manœuvre frauduleuse, citant à cet égard la jurisprudence de la Cour invoquée par le demandeur (*Wilson c Ross*, 2008 CF 1173, 172 ACWS (3d) 1).

[29] M. Bruno a indiqué dans son témoignage qu'il avait, sur intervention des défendeurs, MM. Paul et Burnstick, reçu de l'administration de la Bande un chèque de 1 300 \$. Il a en outre reçu du défendeur, M. Burnstick, 200 \$ en espèces, l'argent étant d'abord remis à sa mère qui lui a remis à son tour. Une certaine somme a également été laissée au magasin pour son usage personnel afin qu'il puisse acheter de l'essence. Selon son témoignage, ces sommes lui ont été remises après le déclenchement des élections, vers le milieu du mois de juillet (voir le dossier du demandeur, témoignage de M. Bruno, à la page 34). Le Comité d'appel a conclu qu'[TRADUCTION] « [...] une transaction a eu lieu », mais que [TRADUCTION] « [...] rien ne permet d'affirmer que l'avis (pièce 16) était encore en vigueur lorsque cette transaction a eu lieu ». L'avis en question est l'avis de convocation à une élection, daté du 13 juillet 2011 et annonçant que l'élection aurait lieu le 11 août 2011.

[30] Après avoir examiné les motifs de la décision du Comité d'appel touchant les allégations de manœuvres frauduleuses, et exposé, de manière générale, les comportements pertinents, y compris le rôle joué par le président du Comité d'appel, je dois maintenant examiner les deux questions suivantes : quel est le critère applicable lorsqu'il s'agit d'évaluer les principes d'équité et de voir si la situation donnerait effectivement lieu à une crainte raisonnable de partialité, et quels devoirs incombent au Comité d'appel?

[31] Il est bien connu que le critère applicable à la conduite d'un tribunal administratif qui pourrait, dans l'exercice de ses fonctions, donner lieu à une crainte de partialité est le suivant :

[À] quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Croirait-elle que, selon toute vraisemblance, M. Crowe, consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste?

(Voir *Committee for Justice and Liberty c L'Office national de l'énergie*, [1978] 1 RCS 369, 9 NR 115, 68 DLR (3d) 716, au paragraphe 40 [*Committee for Justice and Liberty*].)

[32] Il convient en outre, en pareil cas, de tenir compte des circonstances particulières entourant l'action du tribunal administratif en question, afin de bien cerner la norme applicable (voir *Committee for Justice and Liberty*, précité, au paragraphe 43).

[33] Le Comité d'appel a ceci de caractéristique : ses membres ne peuvent pas être membres de la bande et ils sont désignés et rémunérés par le chef et le Conseil. Le Comité d'appel est investi des compétences lui permettant de se prononcer sur des questions importantes telles que les allégations de pratiques électorales frauduleuses et d'inobservation du règlement électoral. L'exercice de cette compétence peut entraîner l'annulation d'une élection. Le comité n'est pas lié par l'application stricte des règles de la preuve. Ses décisions sont définitives et exécutoires et seule une question de droit peut motiver un appel. Au niveau des faits, le Comité d'appel tire donc des conclusions définitives pouvant avoir une incidence sur la crédibilité de représentants élus ou de membres de la bande.

[34] Le Règlement électoral ne dit rien des pouvoirs du Comité d'appel, ni de la procédure concernant, par exemple, les avis à donner, ou le déroulement des audiences. Il est intéressant de noter que le président du Comité d'appel a estimé qu'il appartenait au demandeur de produire des preuves convaincantes démontrant, selon la prépondérance des probabilités, le bien-fondé de ses allégations et qu'il lui appartenait aussi d'appeler à témoigner des personnes susceptibles qui auraient elles-mêmes été directement témoins de l'émission de chèques. Le président du Comité d'appel a par ailleurs expliqué que les personnes mises en cause par les témoignages pourraient souhaiter assister aux audiences et contredire par leur propre témoignage celui du demandeur, mais que celui-ci devrait avoir la possibilité de leur poser des questions concernant les transactions alléguées (voir la lettre du président du Comité d'appel datée du 16 septembre 2011, à l'onglet D du dossier certifié du tribunal).

[35] Le Comité d'appel a été investi des compétences juridictionnelles habituelles. Il se prononce en dernier ressort sur des questions de fait, y compris sur la crédibilité, ainsi que sur des questions de droit. Sa décision, susceptible d'appel ou de révision, peut éventuellement entraîner l'annulation d'une élection. Le président du Comité d'appel avait en outre compris qu'il appartenait au demandeur de produire des témoignages de vive voix et qu'il était en droit de contre-interroger les témoins. C'est le propre d'un tribunal judiciaire.

[36] C'est dire que les principes fondamentaux de justice naturelle s'appliquent afin d'assurer que la procédure se déroule de manière équitable et que puissent être entendus tous les témoignages présentés devant le Comité, et susceptibles d'influer, de manière directe ou indirecte, sur la décision à venir.

[37] Le président a, en l'espèce, manqué à l'équité procédurale en communiquant en privé avec deux témoins importants visés par de graves allégations de pratiques électorales frauduleuses qui auraient consisté, selon le témoignage de M. Bruno, à faciliter l'émission, par l'administration de la Bande, d'un chèque de 1 300 \$ en échange de votes. Lors des conversations en question, des questions importantes ont été abordées : [TRADUCTION] « On a discuté des allégations et évoqué le témoignage de M. Bruno, et les deux défendeurs, MM. Paul et Burnstick, ont nié les allégations et refusé de comparaître à l'audience et de témoigner. » Ces éléments de preuve essentiels ont été communiqués directement au président, mais n'ont été communiqués directement ni aux deux autres membres du Comité, ni au demandeur, ni au public. S'il est vrai que le président a fait part, aussi bien au demandeur qu'aux autres membres du Comité, des conversations qu'il a eues, cela ne remédie pas au manquement qui a été commis. Ces renseignements essentiels n'ont pas pu être examinés publiquement comme ils auraient dû l'être, et le demandeur n'a pas eu la possibilité de vérifier, lors d'un contre-interrogatoire, la version livrée par les deux individus en question. Si le président du Comité d'appel a entendu se montrer équitable envers les défendeurs, MM. Paul et Burnstick, en leur communiquant le témoignage de M. Bruno, il a été injuste envers le demandeur. Les témoignages contradictoires auraient dû être livrés en audience publique, là où ils pouvaient être entendus de tous. Il est impossible de savoir l'influence que ces conversations ont pu exercer sur les membres du Comité d'appel, mais en pareille situation, un observateur neutre éprouverait de sérieux doutes quant à l'objectivité du processus décisionnel.

[38] Le manquement est d'une gravité telle que la Cour ne saurait retenir l'argument portant que le demandeur ne s'est pas opposé aux communications privées que le président du Comité d'appel a eues avec les défendeurs, MM. Paul et Burnstick, et qu'il aurait même demandé au président de communiquer avec eux, car le comportement subséquent du président n'est tout simplement pas acceptable. Il convient par ailleurs de souligner, en ce qui concerne ces deux questions, l'existence d'éléments de preuve contradictoires. Le président d'un tribunal administratif qui communique en privé avec des témoins n'exerce pas correctement ses fonctions et n'agit pas dans l'intérêt de la justice.

[39] Le processus judiciaire a pour objectif essentiel, pour garantir l'intégrité du processus judiciaire, d'assurer que tous les éléments de preuve sont présentés publiquement afin qu'ils puissent être entendus par les parties concernées qui sont ainsi à même de les vérifier dans le cadre des procédures applicables. Il est, pour le chef, pour le Conseil de bande et pour les membres de la bande, de la plus haute importance que la justice soit administrée avec impartialité, dans le respect de la primauté du droit. L'honnêteté et la loyauté des élections préservent la démocratie de la bande de la Première Nation Alexander. Le tribunal administratif créé afin de veiller à la vitalité de la démocratie doit agir dans l'équité et la transparence afin de garantir l'inviolabilité des résultats électoraux. Le tribunal n'a pas, en l'occurrence, assumé cette responsabilité.

[40] Une personne bien renseignée, qui étudierait la question dans son ensemble, avec la connaissance nécessaire des questions en cause et après avoir réfléchi aux faits et aux principes en jeu, arriverait probablement à la conclusion que, consciemment ou inconsciemment, le



président du Comité d'appel et le comité n'ont pas rendu une décision juste. Le comportement du président du Comité d'appel équivaut à un manquement tel à l'équité procédurale qu'il est de nature à invalider sa décision.

[41] Pour ce seul motif, l'affaire devrait être renvoyée devant le chef et les conseillers pour qu'ils procèdent à la désignation d'un comité d'appel autrement constitué chargé de l'examen des allégations de pratiques électorales frauduleuses formulées par le demandeur. J'ajouterais la dernière observation suivante : pour être juste envers le président du Comité d'appel, la Cour n'a relevé aucune preuve d'une mauvaise intention de sa part.

*B. Le Comité d'appel a-t-il commis une erreur de droit en décidant qu'il n'avait pas la compétence nécessaire pour se prononcer sur la validité constitutionnelle de la définition du mot « électeur » qui figure au Règlement électoral?*

[42] La deuxième question que soulève en l'espèce le demandeur est celle de savoir si c'est à tort que le Comité d'appel s'est déclaré incompétent pour se prononcer sur la constitutionnalité de la définition du mot « électeur » figurant à l'article 1 du Règlement. Le Comité d'appel s'est basé sur l'article 17 du Règlement électoral pour conclure que c'est le président d'élection, chargé de trancher les différends concernant l'inscription sur la liste électorale, qui devrait être saisi de la question et non le Comité d'appel.

[43] Avant de décider si le Comité d'appel est effectivement compétent pour se prononcer sur la constitutionnalité de la définition du mot « électeur », il convient d'examiner le Règlement dans son ensemble, notamment la disposition conférant au Comité d'appel et à d'autres organes

exerçant des fonctions juridictionnelles, la compétence de dire quelle est l'entité administrative devant être saisie de questions touchant la liste électorale.

[44] Invoquant l'article 15 de la Charte, le demandeur conteste la constitutionnalité de la définition du mot « électeur » qui exclut de la liste électorale les membres non résidents de la bande. Voici la définition d'« électeur » telle qu'elle figure à l'article premier du Règlement :

[TRADUCTION]

1. Dans le présent Règlement :

[...]

c) On entend par « électeur » toute personne qui répond aux conditions suivantes :

- (i) elle est âgée d'au moins vingt-et-un (21) ans,
- (ii) elle est membre de la tribu Alexander,
- (iii) elle réside ordinairement ou réside depuis au moins un (1) mois dans la réserve Alexander, et
- (iv) elle n'est ni le président d'élections, ni son adjoint officiel.

[...]

[45] La disposition qui confère au Comité d'appel la compétence pour se prononcer sur l'élection d'un candidat est l'article 29, lequel dispose :

[TRADUCTION]

29. Dans les quinze (15) jours suivant l'affichage de l'avis rédigé par le président d'élection conformément à l'article 27, tout électeur peut faire appel de l'élection d'un candidat ou de candidats en déposant par écrit auprès du président d'élection, un avis d'appel motivé, s'il a des motifs raisonnables de croire

- a) soit que l'élection a donné lieu à une manœuvre frauduleuse,
- b) soit que les dispositions du présent Règlement n'ont pas été respectées.

[46] Si le Comité d'appel conclut qu'il y a effectivement eu corruption, ou que le processus électoral ne s'est pas déroulé conformément au Règlement, il a le pouvoir d'ordonner une seule réparation, soit la tenue de nouvelles élections au(x) poste(s) vacant(s) :

[TRADUCTION]

33. Lorsque le Comité d'appel conclut qu'un ou des candidats n'ont pas été élus en conformité avec le présent règlement, le président d'élection fait tenir une assemblée de mise en candidature et une élection pour le ou les postes vacants, en conformité avec le présent règlement.

[47] L'article 17 du Règlement prévoit par ailleurs la possibilité de contester les noms inscrits sur la liste électorale, ou de contester la décision d'en exclure :

[TRADUCTION]

17. Quiconque

- (i) conteste l'inscription d'un électeur sur la liste électorale,
- (ii) estime que son nom devrait figurer sur la liste électorale,

peut demander au président d'élection de se prononcer sur la question à tout moment avant 20 h le jour de l'élection. La décision du président d'élection est définitive et exécutoire. Seule une question de droit peut fonder un appel devant un tribunal judiciaire.

[48] Dans *R c Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 RCS 765, la Cour suprême du Canada a établi la marche à suivre pour savoir si un tribunal administratif, commission ou autre organe administratif a les compétences voulues pour connaître des arguments constitutionnels. La Cour a décidé, au paragraphe 22 de son arrêt, que même si l'on considère que de tels organismes peuvent effectivement se prononcer en matière constitutionnelle, cela pourrait ne s'appliquer qu'aux questions relevant de leur compétence :

« [...] Dans l'affirmative, si sa compétence liée à la *Charte* n'est pas écartée par une loi, il a compétence pour accorder réparation sur le fondement de la *Charte* relativement à une question s'y rapportant soulevée dans le cadre de l'exécution de son mandat légal. [...] ».

[Non souligné dans l'original.]

Cette condition est posée à nouveau aux paragraphes 78 et 81, la Cour précisant qu'un tribunal administratif « [...] peut résoudre une question constitutionnelle se rapportant à une affaire dont il est régulièrement saisi » et « [...] examiner et appliquer la *Charte*, y compris les réparations qu'elle prévoit, lorsqu'il statue dans une affaire dont il est régulièrement saisi ».

[49] Il va par ailleurs sans dire que le fait de reconnaître qu'un tribunal administratif ou autre organisme peut se prononcer sur des questions de droit ou des arguments d'ordre constitutionnel ne lui confère pas une compétence automatique dans tous les domaines. La loi dont relève le tribunal administratif ou autre organisme doit lui conférer une compétence précise dans le domaine en cause. Conformément à cette approche, la question à laquelle il convient de répondre en l'espèce est celle de savoir quel est l'organisme administratif compétent à l'égard de la définition du mot « électeur » et de la liste électorale. C'est une question d'interprétation des lois.

[50] Le Règlement électoral est formulé de manière précise : en ce qui concerne les différends relatifs à la liste électorale, l'article 17 confère nettement au président d'élection la compétence nécessaire pour inscrire un membre de la bande sur la liste électorale, ou l'en exclure, des membres de la bande. Ses décisions sont définitives et exécutoires et un appel ne peut être interjeté que sur une question de droit. En ce qui concerne les décisions du président d'élection, il existe donc une voie de recours précise.

[51] La compétence conférée au Comité d'appel par l'article 29 du Règlement électoral ne parle ni d'« électeur », ni de liste électorale, ni de différends pouvant surgir à leur égard. La compétence du comité concerne les pratiques électorales frauduleuses ainsi que les différends relatifs au non-respect du Règlement électoral. Le Comité a compétence pour y remédier en annulant l'élection. Ajoutons que, comme nous l'avons vu plus haut, un recours est prévu en justice, mais seulement sur une question de droit.

[52] De plus, après examen du Règlement électoral, dans son ensemble, la Cour estime ne pas pouvoir conclure qu'outre la question de la légalité de l'élection d'un candidat, le Comité d'appel est compétent à l'égard de questions qui peuvent se poser au sujet du Règlement électoral. La compétence conférée au Comité d'appel est là pour lui permettre de vérifier la légalité du processus électoral.

[53] Quant à la question de savoir si une personne répond à la définition d'« électeur », question que le demandeur soulève indirectement en contestant la validité constitutionnelle de cette définition, le Règlement électoral prévoit une procédure précise. En effet, selon l'article 17, les questions concernant l'inscription d'une personne sur la liste électorale, ou son exclusion, doivent être portées devant le président d'élection. Le rédacteur du règlement entendait manifestement conférer au président d'élection la compétence d'interpréter la définition du mot « électeur ». Le pouvoir d'interpréter la définition du mot « électeur » appartient donc au président d'élection, à l'exclusion du Comité d'appel qui, à cet égard, est dénué de compétence.

[54] Bien que, dans le cadre du présent contrôle judiciaire, il n'appartienne pas à la Cour de se prononcer sur la compétence du président d'élection en matière de contestations fondées sur la Charte, le Règlement semble pouvoir être interprété d'une manière favorable à une telle compétence. L'article 17 prévoit en effet que la révision d'une décision sur la question de savoir si telle ou telle personne doit ou non être considérée comme un « électeur », aux fins d'une élection, relève des compétences d'un « tribunal judiciaire », à condition que l'appel soulève une question de droit. Il ressort donc de l'article 17 que le président d'élection a la compétence voulue pour se prononcer sur des questions de droit qui se posent au regard de cette disposition. En réponse à une question que lui posait la Cour, l'avocat du demandeur a convenu que le président d'élection est compétent pour se prononcer sur des questions de droit, y compris les arguments constitutionnels relatifs à l'inscription ou non sur la liste électorale.

[55] Avant de conclure sur cette question, la Cour fait remarquer que le demandeur dispose d'autres voies de recours pour contester la constitutionnalité de la définition du mot « électeur » dans le Règlement électoral, définition voulant que seuls puissent voter les membres de la Bande qui habitent dans la réserve. Le demandeur n'a pas, à la connaissance de la Cour, saisi de cette question le président d'élection. Il aura l'occasion de le faire lors de la prochaine élection. Il existe, par ailleurs, un processus communautaire inclusif, dans le cadre duquel il peut intervenir auprès du chef, du conseil et de la communauté tout entière. Une telle approche permettrait de trancher la contestation constitutionnelle touchant la question de l'admissibilité. Dans ce type de différend, un tel mode de résolution est la plupart du temps préférable au point de vue que pourrait imposer un tribunal judiciaire.

[56] En conclusion, il était, de la part du Comité d'appel, juste et raisonnable de se déclarer incompétent pour se prononcer sur l'argument constitutionnel invoqué par le demandeur qui contestait, sur le fondement de l'article 15 de la Charte, la définition du mot « électeur » figurant à l'article premier du Règlement électoral.

### **VIII. Conclusion**

[57] En ce qui a trait à la première question, la Cour estime que le président du Comité d'appel a enfreint les principes d'équité procédurale en communiquant en privé avec les défendeurs, MM. Paul et Burnstick, pour s'entretenir avec eux des témoignages concernant des pratiques électorales frauduleuses et que, cela étant, un observateur impartial, au courant des faits et des questions dont était saisi le Comité d'appel, parviendrait probablement à la conclusion que, consciemment ou inconsciemment, le président du Comité d'appel et le comité n'ont pas rendu une décision juste. Pour ce seul motif, les allégations de manœuvres frauduleuses formulées par le demandeur après l'élection du mois d'août 2011 devront être réexaminées et l'affaire est, par conséquent, renvoyée au chef et au Conseil afin qu'ils puissent désigner et charger de cette question un comité d'appel différemment constitué.

[58] En ce qui concerne la deuxième question, il était, de la part du Comité d'appel, raisonnable et juste de conclure qu'il n'était pas compétent pour se prononcer sur les arguments développés par le demandeur pour contester, au regard de l'article 15 de la Charte, la définition du mot « électeur » figurant à l'article premier du Règlement électoral.

**IX. Les dépens**

[59] Je considère, après examen des arguments développés sur la question par les avocats des parties, que le demandeur a droit aux dépens. Il a, en effet, eu à supporter une charge considérable pour arriver à la conclusion de l'action qu'il avait intentée. La bande bénéficiera assurément de sa persistance.



**JUGEMENT**

**LA COUR STATUE** que le contrôle judiciaire de la décision du 4 octobre 2011 rendue par le Comité d'appel est accueilli en partie, et que les allégations de pratiques électorales frauduleuses seront renvoyées au chef et au Conseil afin qu'ils désignent, conformément au Règlement électoral, un comité d'appel autrement constitué pour examiner les allégations exposées dans l'avis d'appel. Les dépens sont adjugés au demandeur.

« Simon Noël »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Linda Brisebois, LL.B.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1791-11

**INTITULÉ :** RODNEY YELLOWDIRT c  
LA PREMIÈRE NATION ALEXANDER ET  
AUTRES

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Edmonton (Alberta)

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 20 novembre 2012

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

**DATE DES MOTIFS :** Le 11 janvier 2013

**COMPARUTIONS :**

P. Jonathan Faulds, c.r.	POUR LE DEMANDEUR
J. Trina Kondro	POUR LA DÉFENDERESSE LA PREMIÈRE NATION ALEXANDER
Thomas R. Owen	POUR LES DÉFENDEURS BERNARD PAUL et KURT BURNSTICK

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Field LLP Avocats Edmonton (Alberta)	POUR LE DEMANDEUR
Ackryod LLP Avocats Edmonton (Alberta)	POUR LA DÉFENDERESSE LA PREMIÈRE NATION ALEXANDER
Owen Law Avocats	POUR LES DÉFENDEURS BERNARD PAUL et KURT BURNSTICK

Edmonton (Alberta)