

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20200305**

**Dossier : T-1587-19**

**Référence : 2020 CF 340**

**Ottawa (Ontario), le 5 mars 2020**

**En présence de monsieur le juge Lafrenière**

**ENTRE :**

**RÉAL MCKENZIE  
ANITA MCKENZIE  
BEAU ANDRÉ  
FRÉDÉRIC CLUNEY  
NATHALIE GABRIEL**

**demandeurs**

**et**

**TSHANI AMBROISE  
PISHU PIERRE PILOT**

**défendeurs**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

**I. Aperçu**

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC (1985), c F-7, à l'encontre de la décision du

17 septembre 2019 par laquelle le Comité d'appel relatif à l'élection de la Nation Innu Matimekush-Lac John (Comité d'appel) a déclaré nulle les élections qui ont eu lieu le 4 juillet 2019.

I. Contexte factuel

[2] Un sommaire des faits non contestés, extraits pour la plupart des affidavits déposés au soutien de la demande et du mémoire des demandeurs, est utile.

A. *La communauté de Matimekush-Lac John*

[3] La communauté Innu de Matimekush-Lac John est une bande au sens de la *Loi sur les Indiens*, LRC (1985), c I-5. Elle occupe deux réserves qui sont enclavées dans la municipalité de Schefferville, située au Québec à la frontière du Labrador, plus de 500 km au nord de Sept-Îles. La communauté compte environ 1 014 membres, dont environ 184 qui habitent à l'extérieur des deux réserves. La Ville de Schefferville compte environ 250 résidents.

[4] La communauté est isolée et ne peut être rejointe que par avion ou par train.

[5] Le taux de chômage est élevé dans la région : 21,7 % à Schefferville et 33,3 % à Matimekush pour l'année 2016. Le Conseil de bande est le plus important employeur de la communauté avec environ la moitié des travailleurs employés par le Conseil. La plupart des autres emplois se trouvent dans le secteur des services ou dans le secteur minier. Il n'y a pas d'institution post-secondaire dans la région.

[6] Il y a une pénurie de logements dans la communauté. La liste d'attente pour obtenir un logement dans la communauté comporte environ 83 demandes pour plus de 200 personnes.

B. *La gouvernance de Matimekush-Lac John*

[7] Les Innus de Matimekush-Lac John sont gouvernés par le Conseil de la Nation Innu de Matimekush-Lac John (Conseil), lequel est composé d'un chef et quatre conseillers.

[8] Le Conseil est élu selon les règles communautaires consignées aux *Règles de procédure régissant la tenue des élections chez les Montagnais de Schefferville selon leurs coutumes*, amendées en février 2016 (les « *Règles de procédure* »). Ces règles prévoient en particulier au paragraphe 3.A que « seul un membre de la bande étant membre depuis plus d'un an, ayant droit de vote et résidant depuis plus d'un an dans les limites de Schefferville peut être présenté au poste de chef ou conseiller ».

C. *Les parties*

[9] Le demandeur Réal McKenzie est membre de la Nation Innu Matimekush-Lac John. Il a déjà rempli cinq mandats comme chef, pendant les années 1988 à 1990, 1992 à 1995, 2007 à 2010, 2010 à 2013, et 2013 à 2016. Défait en 2016, il a été réélu lorsqu'il s'est porté candidat au poste de chef aux élections de 2019.

[10] Les demandeurs Anita McKenzie, Beau André, Frédéric Cluney et Nathalie Gabriel sont tous membres de la Nation Innu Matimekush-Lac John. Ils ont été élus aux quatre postes de conseillers aux élections du 4 juillet 2019.

[11] Les défendeurs Pishu Pierre Pilot et Tshani Ambroise sont les deux membres de la communauté qui ont interjeté appel du résultat des élections du 4 juillet 2019. Tshani Ambroise a été élu chef en 2016 et s'est porté candidat à nouveau en 2019.

D. *Décision de la présidente d'élection sur le critère de résidence*

[12] Le 22 mai 2019, lors d'une assemblée générale tenue en vue de l'élection d'un nouveau Conseil, les membres de la communauté présents désignent Me Annie Neashish comme présidente d'élection.

[13] Lors de l'assemblée, certains membres désirent obtenir des précisions quant au critère de résidence pour se porter candidat aux postes de chef ou de conseiller. Me Neashish indique qu'elle effectuera des recherches afin de préparer une réponse éclairée pour la prochaine assemblée.

[14] Le 4 juin 2019, la Nation Innu de Matimekush-Lac John tient une assemblée générale de mise en candidature. Au début de cette assemblée, Me Neashish présente un mémoire en réponse à la question de l'exigence de résidence où elle fait une analyse du paragraphe 3.A des *Règles de procédure* et examine la jurisprudence sur la question de la légalité d'une condition d'éligibilité

liée à la résidence dans les codes électoraux des communautés dont les élections ne sont pas régies par l'art. 74 de la *Loi sur les Indiens*.

[15] Me Neashish détermine que l'interdiction complète de se porter candidat à des élections si la personne habite hors réserve est discriminatoire au sens de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c 11 (la *Charte*) et que l'interdiction prévue au paragraphe 3.A est « injustifiée au sens de l'article premier de la *Charte* », car elle « ne résisterait manifestement pas au test applicable ». Elle conclut qu'un membre de la bande, qu'il ou elle réside ou non sur la réserve, a le droit de se présenter à titre de chef ou de conseiller aux élections.

[16] Après la présentation de Me Neashish, l'assemblée procède aux mises en candidature des candidats et candidates aux élections. Les candidatures admises incluent celles du demandeur Réal McKenzie et du défendeur Tshani Ambroise au poste de chef, ainsi que celles des quatre autres demandeurs aux postes de conseillers et conseillères.

#### E. *Élections*

[17] Le 4 juillet 2019, la communauté procède aux élections générales de la manière prévue aux *Règles de procédure*.

[18] Réal McKenzie est élu au poste de chef avec 200 votes à l'appui. Le défendeur Tshani Ambroise reçoit 106 votes.

[19] Les demandeurs Anita McKenzie, Beau André, Frédéric Cluney et Nathalie Gabriel sont élus aux quatre postes de conseillers.

F. *Contestation des résultats et enquête du Comité d'appel*

[20] Le 2 août 2019, le défendeur Pishu Pierre Pilot interjette appel du résultat des élections. Il allègue de façon générale que la présidente d'élection n'a pas appliqué les *Règles de procédure*. Plus particulièrement, il allègue que la présidente d'élection n'aurait pas appliqué « vigoureusement » à tous les candidats les exigences d'éligibilité concernant la qualité de membre, le lieu de résidence et l'absence d'antécédents judiciaires.

[21] Le 5 août 2019, le défendeur Tshani Ambroise dépose à son tour un avis d'appel. Il allègue que le chef élu, Réal McKenzie, serait inéligible en vertu des *Règles de procédure* puisqu'il n'aurait pas résidé dans les limites de Schefferville depuis plus d'un an avant les élections.

G. *L'enquête du Comité d'appel*

[22] Le Comité d'appel, formé de trois personnes qui ne sont pas membres de la communauté, entame une enquête pour entendre et trancher les plaintes. Le Comité passe en entrevue Tshani Ambroise, Pishu Pierre Pilot, Réal McKenzie et Me Annie Neashish.

[23] Lors de son entrevue, Réal McKenzie témoigne à l'effet qu'il réside à Schefferville depuis 14 ans et n'a aucune autre résidence. Il explique que suite à sa défaite aux élections de

2016, il a cherché un emploi à Schefferville pendant plusieurs mois sans succès avant de finalement accepter de travailler pour la communauté d'Ekuanitshit comme consultant politique. En raison de son emploi, il a dû s'absenter de Schefferville, mais il est retourné chez lui au moins trois ou quatre fois dans l'année précédant les élections.

[24] À aucun moment durant l'enquête du Comité ne fut-il question de l'éligibilité des conseillers et conseillères élus le 4 juillet 2019.

## II. Décision du Comité

[25] Le 17 septembre 2019, le Comité d'appel émet sa décision, dont voici le texte intégral :

**Objet** : Décision unanime du Comité d'appel à l'égard de l'élection des Innus de Matimekush-Lac-John tenues le 04 juillet 2019

**Considérant** que suite à l'élection du 04 juillet 2019, deux appels ont été interjetés conformément à l'article 14.1 des *Règles de procédure régissant la tenue des élections chez les Montagnais de Schefferville selon leurs coutumes—février 2016* (Règles de procédure);

**Attendu qu'en** vertu de l'article 14.3 des Règles de procédure un Comité d'appel formé de trois personnes non-membres de la bande des Montagnais de Schefferville mais provenant de l'administration d'autres bandes de la région a été mandaté afin de décider du sort des appels et de rendre une décision unanime\majoritaire;

**Attendu que** le Comité d'appel a depuis le 30 août 2019 tenu six rencontres téléphoniques incluant la tenue d'une audience et a analysé des pièces justificatives pertinentes pour l'aider à prendre une décision juste et impartiale;

**Attendu que** le Comité d'appel est d'avis que la Présidente d'élection a fait fi de l'article 8.4 des Règles de procédure concernant, entre autres, les préoccupations de l'assemblée à l'égard du critère de la résidence;

**Considérant que** le Comité d'appel a suffisamment de raisons pour croire qu'après analyse des deux affidavits déposés et l'entrevue avec la Présidente d'élection lors de l'audience du 13 septembre 2019 que la Présidente d'élection n'a pas appliqué avec rigueur les Règles de procédure et plus particulièrement l'article 3. Éligibilité surtout en ce qui a trait à l'exigence concernant la résidence des candidats;

**Attendu que** le Comité d'appel estime que l'exigence de résidence dans les limites de Schefferville constitue un élément essentiel et fondamental des Règles de procédure établies selon les coutumes de la Première nation de Matimekush-Lac-John et que la Présidente d'élection ne pouvait pas à l'intérieur de ses fonctions et de son autorité ignorer;

**Prenant en compte que** le Comité d'appel a suffisamment de raisons pour croire que la Présidente d'élection n'a pas appliqué textuellement et avec rigueur l'article 3, Éligibilité, à tous les candidats de l'élection du 4 juillet 2019;

**En conséquence** le Comité d'appel a pris la décision unanime de déclarer en vertu de l'article 14.9A des Règles de procédure ladite élection nulle et de faire rapport sans délai au Conseil de la Première Nation de Matimekush-Lac-John et à ceux qui ont interjeté appel.

### III. Analyse et Conclusion

[26] Au début de l'audience, le procureur des défendeurs concède qu'il était manifestement déraisonnable d'annuler l'élection des quatre conseillers alors qu'il n'y avait aucune allégation ni aucune preuve qu'ils étaient inéligibles ou qu'une autre irrégularité quelconque ait influé sur le résultat de leur élection. Par ailleurs, il reconnaît que le Comité d'appel n'a pas fourni des motifs qui puissent permettre d'établir la justification de sa décision.

[27] Suite à l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, les motifs donnés par les décideurs administratifs revêtent une plus grande importance



et s'affichent comme le point de départ de l'analyse. Comme l'a affirmé récemment le juge Denis Gascon dans l'arrêt *Braud c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 132 au paragraphe 43 :

[Les motifs] constituent le mécanisme principal par lequel les décideurs administratifs démontrent le caractère raisonnable de leurs décisions, tant aux parties touchées qu'aux cours de révision (*Vavilov* au para 81). Ils servent à « expliquer le processus décisionnel et la raison d'être de la décision en cause », à démontrer que « la décision a été rendue de manière équitable et licite » et à se prémunir contre « la perception d'arbitraire dans l'exercice d'un pouvoir public » (*Vavilov* au para 79). En somme, ce sont les motifs qui permettent d'établir la justification de la décision.

[28] La décision du Comité d'appel est effectivement entachée de plusieurs erreurs fondamentales nécessitant l'intervention de cette Cour, entre autres :

- (1) Les motifs passent sous silence la question de savoir si Réal McKenzie était inéligible au poste de Chef auquel il a été élu.
- (2) La décision ne fait aucune référence à la preuve fournie par Réal McKenzie sur sa résidence à Schefferville.
- (3) La décision n'offre aucune analyse juridique de l'exigence de résidence dans les *Règles de procédure* que le Comité d'appel est chargé d'interpréter et d'appliquer.
- (4) La décision du Comité omet d'analyser la validité constitutionnelle de l'exigence de résidence dans les *Règles de procédure*. Les motifs n'offrent aucune justification pour annuler l'élection des conseillers.

[29] Le Comité d'appel est arrivé à une conclusion, soit que l'élection était nulle, sans aucune référence à la preuve essentielle qui était devant lui, ce qui constitue une décision déraisonnable.

[30] Les parties s'entendent sur le fait que la décision du Comité d'appel doit être cassée. Ils sont toutefois en désaccord quant à savoir si le dossier doit être renvoyé au Comité d'appel pour qu'il statue à nouveau sur les plaintes des défendeurs portant sur l'inéligibilité de Réal McKenzie.

[31] Les demandeurs invitent la Cour à rendre la décision que le Comité d'appel aurait dû rendre et de rejeter les appels des défendeurs. Ils affirment que la seule conclusion raisonnable au regard du droit applicable et de la preuve devant le Comité d'appel aurait été que Réal McKenzie était éligible à se présenter comme candidat au poste de chef en vertu des *Règles de procédure*.

[32] Les demandeurs soutiennent qu'il relève du pouvoir de la Cour en contrôle judiciaire d'interpréter la notion de résidence de l'article 3.A de manière à inclure ceux qui ont leur résidence ordinaire ou habituelle à Schefferville, et de conclure que Réal McKenzie est résident de Schefferville au sens du paragraphe 3.A.

[33] Lorsqu'elle est saisie d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour a le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou non un redressement, à condition évidemment que ce pouvoir soit exercé judiciairement et dans le respect des principes applicables. J'accepte qu'une personne peut avoir plus d'une résidence et qu'une personne ne cesse pas de résider à un endroit donné par le seul fait d'y être absent temporairement, surtout en raison de son travail. À mon avis, il existe en l'espèce un argument factuel solide selon lequel le Comité d'appel pouvait conclure que Réal McKenzie répondait au critère de résidence.

[34] Toutefois, la Cour devrait hésiter à intervenir à la légère ou de manière arbitraire, sans justification sérieuse dans l'interprétation et l'application d'une loi électorale qui relève carrément de la compétence d'un Comité d'appel.

[35] La juge Deschamps, dans ses motifs dissidents dans l'arrêt *Giguère c Chambre des notaires du Québec*, 2004 CSC 1, [2004] 1 RCS 3, a défini de la manière ci-après les circonstances dans lesquelles la cour de révision peut substituer sa conclusion à celle du décideur administratif (au paragraphe 66) :

Une cour de justice ne peut substituer sa décision à celle d'un décideur administratif à la légère ou de manière arbitraire, sans justification sérieuse. Ainsi, un tribunal judiciaire peut statuer sur le fond si le renvoi au tribunal administratif s'avère inutile [...] Il en va de même lorsque, suivant les circonstances et la preuve au dossier, une seule interprétation ou solution est envisageable, c'est-à-dire que toute autre interprétation ou solution serait déraisonnable [...]

[36] La Cour d'appel du Québec a déterminé que la notion de résidence en est une de pur fait : *Thérien c Pellerin*, 1997 CanLII 10408 (QC CA), [1997] RJQ 816, 833 (C.A.). De plus, la jurisprudence établit que la « détermination de la résidence est une question de fait qui requiert l'examen de toute la situation de la personne » (*Canada (Ministre du Développement des Ressources Humaines) c Ding*, 2005 CF 76, au para 58).

[37] Les demandeurs n'ont pas établi qu'il existe une seule issue possible de sorte que la Cour puisse substituer sa décision à celle du Comité d'appel et se prononcer sur la question de résidence de l'article 3.A des *Règles de procédure*. Le dossier sera donc renvoyé à un Comité

nouvellement constitué pour être réexaminé conformément aux présents motifs et au dispositif du jugement auquel les parties ont consenti.

**JUGEMENT dans le dossier T-1587-19**

**LA COUR STATUE ET DÉCLARE :**

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La décision du Comité d'appel rendue le 17 août 2019 qui a eu pour effet d'annuler les élections du 4 juillet 2019 est annulée.
3. Les demandeurs Anita McKenzie, Beau André, Frédéric Cluney et Nathalie Gabriel sont dûment élus à titre de conseillers.
4. L'affaire est renvoyée à un Comité d'appel.
5. La présidente des élections doit former un nouveau Comité d'appel, regroupant des membres différents du Comité précédent, conformément à l'art. 14.3 des *Règles de procédure régissant la tenue des élections chez les Montagnais de Schefferville selon les coutumes* (les « Règles »), et ce dans les 20 jours du présent jugement.
6. Le nouveau Comité d'appel doit reprendre l'enquête et l'audition conformément aux Règles, y compris recevoir toute preuve pertinente ou représentations écrites produites par les parties, et rendre une nouvelle décision dans les 45 jours de sa formation par la présidente des élections, en traitant notamment des questions suivantes :

- a) Quel est le sens à donner à l'expression « résidant depuis plus d'un an dans les limites de Schefferville » à l'article 3.A des Règles?
  - b) Est-ce que Réal McKenzie était éligible à la lumière du critère de résidence prévu à l'article 3.A des Règles?
  - c) Si le Comité d'appel décide que Réal McKenzie n'était pas éligible, est-ce que l'article 3.A des Règles porte atteinte au droit à l'égalité protégé par l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
  - d) Si oui, est-ce que cette atteinte est justifiée au sens de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
7. Dans tous les cas, le Comité d'appel doit justifier sa décision en faisant référence aux règles de droit applicables, aux faits qu'il aura recueillis et aux documents administratifs pertinents, incluant le dossier de la présidente des élections.
8. Dans l'intervalle, les pouvoirs du Conseil ne sont pas limités.
9. La Cour demeure saisie de l'affaire pour régler toute difficulté avec l'exécution du présent jugement.
10. Aucuns frais ne sont accordés.

« Roger R. Lafrenière »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1587-19

**INTITULÉ :** RÉAL MCKENZIE et al. c TSHANI AMBROISE et al.

**LIEU DE L'AUDIENCE :** QUÉBEC (QUÉBEC)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 27 FÉVRIER 2020

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE LAFRENIÈRE

**DATE DES MOTIFS :** LE 5 MARS 2020

**COMPARUTIONS :**

David Janzen  
Marie-Alice D'Aoust  
François Longpré  
Soudeh Alikhani

POUR LES DEMANDEURS

POUR LES DÉFENDEURS

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Dionne Schulze s.e.n.c.  
Avocats  
Montréal (Québec)

POUR LES DEMANDEURS

Borden Ladner Gervais  
S.E.N.C.R.L., S.R.L.  
Avocats  
Montréal (Québec)

POUR LES DÉFENDEURS