

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20100119

Dossier : T-587-09

Référence : 2010 CF 62

Vancouver (Colombie-Britannique), le 19 janvier 2010

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE BARNES

ENTRE :

**THOMAS PHIL DENNIS,
DE LA BANDE INDIENNE D'ADAMS LAKE,
AGISSANT EN QUALITÉ DE RÉSIDENT ET D'ÉLECTEUR
AINSI QUE POUR LE COMPTE DE PARENTS
ET D'AUTRES MEMBRES DE LA
BANDE INDIENNE D'ADAMS LAKE**

demandeurs

et

**LE COMITÉ DES MEMBRES DE LA COLLECTIVITÉ
DE LA BANDE INDIENNE D'ADAMS LAKE ET
LES CHEF ET CONSEIL ÉLUS
POUR L'ANNÉE 2009**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Dans la présente demande de contrôle judiciaire, Thomas Phil Dennis conteste une décision par laquelle le comité des membres de la collectivité de la bande indienne d'Adams Lake (comité) a rejeté les appels qu'il avait interjetés à l'égard d'une élection du conseil de

bande. M. Dennis est membre de la bande indienne d'Adams Lake (bande indienne) et a été défait à l'élection du conseil de bande (conseil de bande) tenue le 14 février 2009.

[2] M. Dennis a invoqué plusieurs motifs pour contester le rejet des appels; cependant, il suffit que la Cour examine l'argument de M. Dennis selon lequel le comité a outrepassé sa compétence en ne respectant pas les exigences relatives au quorum.

I. Faits à l'origine du litige

[3] Les appels que M. Dennis a interjetés à l'égard de l'élection tenue le 14 février 2009 sont fondés sur les Adams Lake Secwepemc Election Rules (Election Code), soit un code électoral coutumier que la bande indienne a adopté lors d'un référendum tenu le 27 novembre 1996. En se fondant sur la décision de la bande, le conseil de bande a demandé au ministre des Affaires indiennes et du Nord de soustraire la bande aux règles électorales imposées en application de l'article 74 de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5. Acquiesçant à la demande du conseil de bande, le ministre a pris, le 25 novembre 2000, un arrêté (DORS/2000-409) ayant pour effet d'abroger un arrêté antérieur qui exigeait que les élections de la bande soient tenues conformément aux règles et procédures énoncées dans la *Loi sur les Indiens*. Ce fait est brièvement reconnu dans le préambule du code électoral :

[TRADUCTION] Sachez que la bande indienne d'Adams Lake a abrogé, au moyen d'un référendum des membres de la bande, le règlement électoral pris en application du paragraphe 74(1) de la *Loi sur les Indiens* et a approuvé, conformément au paragraphe 2(1) de ladite Loi, les règles et procédures électorales suivantes devant régir l'élection des membres du conseil de la bande indienne d'Adams Lake.

[4] Selon les dispositions du code électoral, les appels relatifs aux élections du conseil de bande peuvent être fondés sur des allégations de pratiques de corruption, sur une violation des règles électorales susceptible de toucher les résultats de l'élection ou sur l'inadmissibilité d'un candidat. L'appel relatif à une élection est porté devant le comité, dont la composition et le mandat sont définis comme suit à l'article 19 :

[TRADUCTION] Un comité composé de cinq (5) personnes dirige et instruit toutes les procédures ayant pour but de contester une élection conformément aux présentes règles électorales ou une demande de destitution visant un membre du conseil de bande. Le comité conduit ses procédures conformément à la présente partie ainsi qu'à la partie VI ou VII des présentes règles électorales. De plus, le comité est tenu de trancher les questions d'admissibilité en fonction des exigences énoncées dans les règles électorales et d'approuver les candidatures.

[5] En cas de vacance au sein du comité, le conseil de bande doit, conformément à l'alinéa 21e), convoquer une assemblée générale des membres de la bande pour combler le poste. Le code électoral ne comporte aucune disposition permettant que le quorum du comité soit inférieur à cinq membres.

[6] Conformément au code électoral, la bande a choisi cinq membres du comité le 8 janvier 2009.

[7] Le 24 janvier 2009, au cours d'une assemblée de mise en candidature, neuf personnes (y compris M. Dennis) ont été proposées comme candidats à l'élection du conseil de bande, et

trois autres comme candidats au poste du chef. Lors de l'élection tenue le 14 février 2009, cinq membres du conseil de bande ont été choisis. M. Dennis s'est classé au septième rang, ayant reçu 11 voix de moins que le nombre total reçu par le cinquième candidat élu.

[8] Le 18 février 2009, le comité a reçu l'avis d'appel de M. Dennis faisant état d'un certain nombre de violations des règles électorales. Peu après, cinq autres appels, dont un autre de M. Dennis, ont été interjetés.

[9] Le 5 mars 2009, le comité a débuté son enquête concernant les appels relatifs à l'élection en interrogeant les trois préposés aux élections. Le 14 mars 2009, tous les appelants, y compris M. Dennis, ont produit des observations écrites. Les 18 et 19 mars 2009, le comité s'est réuni pour examiner les appels. Au cours de ces délibérations, un des membres du comité a soudainement démissionné, parce qu'il n'était pas d'accord avec la marche à suivre. Il appert de la lettre de démission de ce membre que celui-ci voulait freiner les travaux du comité, de façon que la collectivité soit informée des appels. Dans son affidavit, Maryann Yarama décrit les événements survenus par la suite :

[TRADUCTION] Le 19 mars 2009, au beau milieu de l'élection du comité, vers environ 15 h 10, Rodney Jules a remis sa démission comme membre du comité. Les autres membres du comité et moi-même avons consulté un conseiller juridique pour savoir si nous devrions continuer à voter sur les allégations de violation comme comité composé de quatre membres. Selon l'avis que nous avons reçu, dans l'exercice de son pouvoir de gouvernance découlant des règles, le comité est habilité à décider s'il poursuivra ses activités à titre de comité composé de quatre membres et à prendre les décisions dans tous les dossiers d'appel relatifs aux élections. Nous avons convenu de continuer à voter sur les allégations de violation à titre de comité composé de quatre

membres et de rendre nos décisions sur les appels à l'intérieur des délais découlant des règles.

Le même jour, le comité a rendu ses décisions au sujet des appels. Même s'il a constaté que certaines violations techniques des règles électorales avaient été commises, il a décidé que ces violations n'étaient pas importantes pour les résultats de l'élection, de sorte que les appels ont tous été rejetés.

[10] La question à trancher en l'espèce est de savoir si le comité a outrepassé sa compétence en rendant ses décisions en l'absence d'un effectif de cinq membres.

II. Analyse

[11] La compétence de la Cour pour trancher le présent litige n'est pas contestée en l'espèce, parce qu'il est évident que le comité est un office fédéral aux fins de l'obtention des réparations prévues à l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7 : voir *Sparvier c. Bande indienne Cowessess n° 73*, [1993] 3 C.F. 142, [1993] A.C.F. n° 446 (QL) (C.F. 1^{re} inst.), aux paragraphes 13 à 15.

[12] La question de savoir si le comité était autorisé à se prononcer sur les appels de M. Dennis en l'absence de l'un de ses membres concerne la compétence dudit comité et doit être examinée au regard de la norme de décision correcte. Voir *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84, au paragraphe 24, et *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, aux paragraphes 50 et 59.

[13] Il est bien reconnu que la compétence d'une instance décisionnelle est assujettie au maintien du quorum prévu du début à la fin du processus décisionnel en question. Un des arrêts clés concernant cette question est *Parlee c. College of Psychologists of New Brunswick* (2004), 2004 NBCA 42, 270 N.B.R. (2d) 375, où ce principe a été exprimé comme suit aux paragraphes 26 à 32 :

26 On trouve un résumé du principe juridique de rigueur dans l'extrait suivant des motifs du juge d'appel Dickson (qui est plus tard devenu juge en chef du Canada) dans l'arrêt *Inter-City Freightlines Ltd. c. Manitoba (Highway Traffic & Motor Transport Board)*. Voici ce qu'il a dit, au paragraphe 6 :

[TRADUCTION] Le quorum est le nombre minimum de membres nécessaire à la tenue d'une séance valide. En l'espèce, la présence de trois membres était requise pour que la séance du Conseil soit valide. Aucune affaire ne peut être traitée en l'absence de quorum, la séance est entachée de nullité. Il semble incontestable que les séances que le Conseil a tenues les 15 et 16 juin et le 13 juillet étaient entachées de nullité.

27 Dans l'arrêt *Re Cirtex Knitting Inc.*, notre Cour a souscrit à ce principe. Dans cette affaire, on avait prétendu que le président avait démissionné de la Commission avant qu'une décision soit rendue relativement à des objections préliminaires. On avait prétendu que les deux membres restants s'étaient estimés aptes à agir sans le président. Toutefois, la Cour a conclu qu'aucun élément de preuve n'établissait que la décision avait [TRADUCTION] « été prise à un moment où la Commission siégeait sans qu'il y ait quorum ». Dans l'énoncé de ses motifs, le juge d'appel Limerick a toutefois ajouté ceci, au paragraphe 26 :

[TRADUCTION] Si la décision de la Commission n'avait pas été la décision de la majorité présente siégeant dans le respect du quorum, c'est-à-dire le président et deux autres membres, elle serait entachée de nullité [...]. [non souligné dans l'original].

28 On trouve un énoncé plus récent de ce même principe dans la décision que la Cour d'appel fédérale a rendue dans l'affaire *IBM*

Canada Ltd. c. Sous-ministre M.R.N., Douanes et Accise, où le juge d'appel Décary l'a davantage expliqué, à la page 672 [C.F.] :

[U]n survol de la jurisprudence où il a été question de quorum révèle que, sur ce plan, les tribunaux ont insisté invariablement sur l'obligation qu'une autorité décisionnelle avait de se conformer strictement et en tout temps aux exigences applicables. Il découle d'une longue série de décisions un principe que je me hasarderai à formuler comme suit : en fixant un quorum et en exigeant qu'un nombre minimum de personnes participent à une décision, le législateur se fonde sur la sagesse collective, le fait pour l'avantage du public aussi bien que pour l'avantage des personnes que la décision en question pourrait toucher, et il s'attend à ce que les personnes qui participent à la décision comme membres de la majorité ou comme membres dissidents, agissent de concert jusqu'au tout dernier moment, c'est-à-dire jusqu'à la prise d'une décision commune, qu'elle soit unanime ou pas. Le fait de disposer du quorum prévu chaque fois qu'il le faut, du début jusqu'à la toute fin des procédures, est une question de principe, d'intérêt public et d'administration saine et équitable de la justice. [Notes de bas de page omises.]

29 Il est tout simplement incontestable que lorsque le quorum est fixé par la loi, il faut que la décision soit prise par le nombre minimum de membres prescrit pour qu'elle soit valide, sauf disposition contraire expresse énoncée dans la loi : voir par exemple la décision *Piller c. Assn. of Land Surveyors* (Ontario). Après audition de l'affaire par les membres d'un quorum, la majorité peut rendre une décision. Voir l'alinéa 22(1)d) de la *Loi d'interprétation*, L.R.N.-B. 1973, chap. I-13 et l'arrêt *Re Tariff Board Act*.

30 En l'espèce, ni les textes législatifs ni les règlements administratifs pertinents ne prévoient la reprise d'une audience devant le comité disciplinaire en l'absence de quorum. En fait, le libellé du paragraphe 11(2) de la Loi exprime clairement l'intention du législateur, savoir que l'exigence en matière de quorum doit être respectée du début jusqu'à la fin.

31 Il reste deux questions à trancher : (1) le principe juridique de rigueur est-il applicable lorsque le quorum est fixé par règlement administratif par opposition à la loi habilitante? et (2) les parties peuvent-elles renoncer au quorum prescrit?

32 Les deux avocats ont tenté d'établir une distinction entre la présente instance et les instances où on a appliqué le principe voulant que le quorum prescrit doit être strictement respecté, pour le motif que les exigences en matière de quorum ne sont pas énoncées dans la Loi mais sont plutôt prescrites dans les Règlements administratifs généraux. En toute déférence, cette distinction est plus illusoire que réelle.

[14] Les parties ne peuvent excuser l'omission de respecter une exigence relative au quorum ni y renoncer et la décision qui en découle sera entachée de nullité : voir l'arrêt *Parlee*, précité, au paragraphe 36.

[15] L'exigence relative au quorum étant très stricte, la plupart des lois ou règlements prévoyant la constitution d'organes décisionnels comportent des dispositions énonçant des solutions de rechange en cas de perte de membres. Ainsi, l'article 22 de la *Loi d'interprétation fédérale*, L.R.C. 1985, ch. I-21, autorise un quorum réduit dans le cas d'un organisme constitué en vertu d'un texte fédéral. Cette disposition est ainsi libellée :

22. (1) La majorité d'un groupe de plus de deux personnes peut accomplir les actes ressortissant aux pouvoirs ou obligations du groupe.

(2) Les dispositions suivantes s'appliquent à tout organisme – tribunal, office, conseil, commission, bureau ou autre – d'au moins trois membres constitué par un texte :

a) selon que le texte attribue à l'organisme

22. (1) Where an enactment requires or authorizes more than two persons to do an act or thing, a majority of them may do it.

(2) Where an enactment establishes a board, court, commission or other body consisting of three or more members, in this section called an "association",

(a) at a meeting of the association, a number

un effectif fixe ou variable, le quorum est constitué par la moitié de l'effectif ou par la moitié du nombre de membres en fonctions, pourvu que celui-ci soit au moins égal au minimum possible de l'effectif;

of members of the association equal to,

(i) if the number of members provided for by the enactment is a fixed number, at least one-half of the number of members, and

(ii) if the number of members provided for by the enactment is not a fixed number but is within a range having a maximum or minimum, at least one-half of the number of members in office if that number is within the range,

constitutes a quorum;

[16] Les défendeurs soutiennent que la disposition relative au quorum de l'article 22 de la *Loi d'interprétation* s'applique en l'espèce, parce que le code électoral constitue un texte au sens donné à ce mot au paragraphe 2(1) de cette même Loi¹. Cet argument ne pourrait être retenu que si le code électoral avait été adopté dans l'exercice d'un pouvoir conféré sous le régime de la *Loi*

¹ Selon le paragraphe 2(1) de la *Loi d'interprétation*, le mot « texte » comprend un « règlement », lequel s'entend d'un « règlement proprement dit, décret, ordonnance, proclamation, arrêté, règle judiciaire ou autre, règlement administratif, formulaire, tarif de droits, de frais ou d'honoraires, lettres patentes, commission, mandat, résolution ou autre acte pris : a) soit dans l'exercice d'un pouvoir conféré sous le régime d'une loi fédérale; b) soit par le gouverneur en conseil ou sous son autorité ».

sur les Indiens ou sous l'autorité du gouverneur en conseil. Or, le code électoral ne découle pas de la *Loi sur les Indiens*; il a plutôt été pris dans l'exercice de la compétence inhérente de la bande. L'article 74 de la *Loi sur les Indiens* crée une exception au droit de la bande indienne d'adopter ses propres règles électorales en obligeant le ministre à prendre un arrêté avant que les règles de la *Loi sur les Indiens* puissent s'appliquer aux élections des bandes indiennes. En résumé, la *Loi sur les Indiens* ne confère pas à la bande indienne le droit d'établir ses propres règles électorales; elle élimine simplement le droit inhérent d'une bande de le faire par arrêté ministériel.

[17] Le fait que le ministre peut réviser un code électoral coutumier conformément à la politique du ministère intitulée *Politique sur la conversion à un système électoral coutumier* avant de prendre un arrêté de modification sous le régime de l'article 74 de la *Loi sur les Indiens* ne signifie pas que ce code est alors adopté dans l'exercice du pouvoir conféré par la *Loi sur les Indiens* ou sous l'autorité de celle-ci.

[18] Ce n'est que lorsque l'élection d'une bande indienne est régie par les règles de la *Loi sur les Indiens* que la disposition relative au quorum de la *Loi d'interprétation* s'appliquerait. Cette situation n'a rien de fâcheux, puisqu'il appartient à chaque bande de déterminer les mesures qui devraient s'appliquer à ses élections, y compris les appels s'y rapportant. C'est précisément ce qu'a fait la bande indienne d'Adams Lake et, en l'absence de violation de la *Charte*, il n'appartient pas à la Cour de rédiger à nouveau ces règles. Effectivement, il serait présomptueux de la part de la Cour de présumer que l'exigence claire relative à la constitution d'un comité

composé de cinq membres n'était pas délibérée ou que, après avoir soustrait ses élections à l'examen prévu par la *Loi sur les Indiens*, la bande s'est fondée indirectement sur l'article 22 de la *Loi d'interprétation* pour modifier le quorum fixé à cinq membres.

[19] Les défendeurs ont également fait valoir qu'il était loisible au comité d'agir comme il l'a fait parce que, selon l'article 22 du code électoral, il était autorisé à établir ses propres règles de conduite. Je ne crois pas que la décision rendue dans *Faghihi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1999), [2000] 1 C.F. 249, 173 F.T.R. 193 (C.F. 1^{re} inst.), confirmée dans (2001), 2001 CAF 163, 274 N.R. 358, appuie cet argument. Dans *Faghihi*, la Cour fédérale a décidé de façon explicite que le régime législatif soumis à son examen n'exigeait pas qu'un tribunal de deux membres tranche une requête qui était apparemment à la limite de sa compétence. En d'autres termes, l'exigence relative au quorum d'un membre avait été respectée dans cette affaire. Il appartenait ensuite au décideur de déterminer si la nomination d'un autre membre était justifiée.

[20] Bien que la compétence d'une instance décisionnelle en matière de procédure soit souvent appliquée de façon libérale, cette compétence n'est pas suffisamment large pour corriger les lacunes juridictionnelles ou les manquements à l'obligation d'équité. Le maintien du quorum constitue une exigence fondamentale liée à la compétence qui ne peut être excusée par le droit d'une instance décisionnelle de déterminer sa propre procédure ou, tel qu'il est mentionné plus haut, par le consentement des parties.

[21] Les défendeurs soulignent que l'application stricte de l'exigence relative au quorum en l'espèce créera de l'incertitude politique et imposera des contraintes administratives à la bande. Cependant, le code électoral reconnaît le droit de l'actuel conseil de bande de continuer à fonctionner malgré un appel relatif à une élection. Même si la tenue d'une nouvelle réunion du comité pour entendre à nouveau les appels de M. Dennis représente sans doute des frais et inconvénients supplémentaires, c'est là le prix à payer pour assurer le respect de cette importante exigence juridictionnelle fixée par la bande. Il ne s'agit pas de facteurs qui devraient empêcher l'octroi d'une réparation discrétionnaire en l'espèce.

[22] J'ajouterais simplement qu'aucun élément de la preuve dont j'ai été saisi ne montre que le comité qui a examiné les appels en question a agi de façon inéquitable ou irrégulière. Les membres ont demandé un avis juridique et se sont fait dire qu'ils pouvaient poursuivre. Ils ont agi avec diligence pour trancher les appels en temps opportun et voulaient naturellement éviter que l'enquête qu'ils avaient menée soit annulée par la démission malheureuse et très tardive d'un membre.

[23] Eu égard à la bonne foi apparente du comité, il n'y a aucune raison pour laquelle les quatre membres ayant participé au processus ne pourraient y participer à nouveau, s'ils le veulent et que la bande est d'accord. Cependant, il appartient à la bande de reconstituer le comité afin de réexaminer les appels de M. Dennis.

[24] M. Dennis a droit à des dépens, étant donné qu'il a eu gain de cause dans la présente demande. Un montant de 1 500 \$, y compris les débours, lui est accordé au titre des dépens, lequel montant doit être payé par les défendeurs ou l'un d'entre eux.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE : la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie et les décisions du comité concernant les appels du demandeur sont infirmées. Les appels de M. Dennis doivent être tranchés à nouveau au fond par un comité nouvellement constitué. Les défendeurs paieront au demandeur un montant de 1 500 \$, y compris les débours, au titre des dépens.

« R.L. Barnes »

Juge

Traduction certifiée conforme
Christiane Bélanger, LL.L.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-587-09

INTITULÉ : THOMAS PHIL DENNIS c.
LE COMITÉ DES MEMBRES DE LA COLLECTIVITÉ
DE LA BANDE INDIENNE D'ADAMS LAKE et al.

LIEU DE L'AUDIENCE : Vancouver (Colombie-Britannique)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 12 janvier 2010

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

DATE DES MOTIFS : Le 19 janvier 2010

COMPARUTIONS :

Thomas Dennis	POUR LE DEMANDEUR
Maria Morellato, c.r. Anja Brown	POUR LE DÉFENDEUR Comité des membres de la collectivité de la bande indienne d'Adams Lake
Alfred Kempf	POUR LES DÉFENDEURS Chef et conseil élus pour l'année 2009

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Thomas Dennis Chase (Colombie-Britannique)	POUR LE DEMANDEUR
Mandell Pinder Vancouver (Colombie-Britannique)	POUR LE DÉFENDEUR Comité des membres de la collectivité de la bande indienne d'Adams Lake
Pushor Mitchell LLP Kelowna (Colombie-Britannique)	POUR LES DÉFENDEURS Chef et conseil élus pour l'année 2009