

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20111124

Dossier : T-864-11

Référence : 2011 CF 1353

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 24 novembre 2011

En présence de madame la juge Bédard

ENTRE :

HAROLD RALPH LINKLATER

demandeur

et

**COMITÉ D'APPELS EN MATIÈRE
D'ÉLECTIONS DE LA NATION CRIE PETER
BALLANTYNE (CHRISTINE CUSTER,
MARGARET BALLANTYNE,
FREDERICK BALLANTYNE, IDA SWAN,
BERNADETTE BALLANTYNE, RENE JOBB
ET BEATRICE GAMACHE),
NATIONA CRIE PETER BALLANTYNE ET
TED MERASTY**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Le demandeur sollicite le contrôle judiciaire de la décision du comité d'appels en matière d'élections de la nation crie Peter Ballantyne (le comité d'appels) qui, le 6 mai 2011, a rejeté l'avis

d'appel qu'il a déposé relativement à l'élection tenue par la bande le 14 avril 2011, en vue de désigner le chef et les membres du conseil.

[2] Ted Merasty, directeur général des élections (DGE) de la bande, et la nation crie Peter Ballantyne (la nation crie) ont déposé chacun un dossier de défense et, à l'audience, ils ont présenté des arguments de vive voix. Le comité d'appels a choisi de ne pas déposer de dossier de défense mais il a produit un affidavit souscrit par une de ses membres, Ida Swan. L'avocat du comité d'appels était présent à l'audience et a fait quelques brefs commentaires.

[3] Pour les motifs exposés ci-après, la demande de contrôle judiciaire du demandeur est accueillie.

I. Contexte et décision contestée

[4] Le demandeur était l'un des cinq candidats au poste de chef de la nation crie à l'élection du conseil de bande qui s'est tenue le 14 avril 2011. Il a été défait par un écart de neuf voix.

[5] Le 15 avril 2011, le demandeur a sollicité le recomptage des suffrages. Le 20 avril 2011, le DGE a adressé une lettre aux membres de la bande : il y expliquait que, après avoir obtenu un avis juridique, il en était venu à la conclusion qu'aucune disposition de la loi électorale coutumière de la bande, la *Peter Ballantyne Cree Nation Band Custom Election Act and Procedures, 1994* [la loi électorale], ne prévoyait de recomptage des suffrages dans le cas de l'élection du chef. Au contraire, seuls les candidats au poste de conseiller pouvaient se prévaloir d'un droit au recomptage en vertu de l'alinéa 10.19*b*) de la loi électorale.

[6] La loi électorale établit la procédure à suivre pour la tenue d'élections et le règlement des différends portant sur le processus électoral. En particulier, l'article 11 de cette loi prévoit la procédure à suivre pour en appeler des résultats d'une élection. Le 26 avril 2011, le demandeur a interjeté appel de l'élection en déposant un avis d'appel conformément à l'alinéa 11.4a) de la loi électorale.

[7] Dans l'avis d'appel, il alléguait que les pratiques ci-dessous étaient survenues en violation de la loi électorale au sens de l'alinéa 11.5a) de cette loi :

[TRADUCTION]

[...]

- a) Le fonctionnaire électoral, Ted Meresty [*sic*], n'était pas apte à exercer les fonctions de fonctionnaire électoral parce qu'il est membre de la famille immédiate (frère) d'Angela Merasty, candidate élue au poste de conseillère pour Pelican Narrows au sens du par. 7.2;
- b) Le fonctionnaire électoral, Ted Meresty, [*sic*] n'a pas été assermenté par un conseil des sages tel que l'exige le par. 7.3;
- c) Le fonctionnaire électoral et les sous-agents électoraux n'ont pas fourni de bulletins de vote distincts pour le poste de chef et ceux de conseillers tel que l'exige l'al. 7.4i);
- d) Le fonctionnaire électoral et le sous-agent électoral n'ont pas fourni des bulletins de vote de couleurs différentes pour le poste de chef et ceux de conseillers tel que l'exige l'al. 7.4j);
- e) Le fonctionnaire électoral et les sous-agents électoraux, au lieu de procéder personnellement au dépouillement de la totalité des suffrages, ont eu recours à un compteur électronique en violation de l'al. 7.4m);

- f) Le fonctionnaire électoral a refusé de procéder au recomptage des suffrages exprimés pour l'élection du chef, malgré que l'écart séparant l'appelant et le chef élu était de moins de dix voix, ce qui est contraire à l'al. 10.19*b*).

[...]

[8] En outre, le demandeur alléguait qu'il y avait eu des actes illégaux susceptibles de déconsidérer le gouvernement de la nation crie au sens de l'alinéa 11.5*b*) de la loi électorale. Il soutenait notamment que le chef élu, Darrell McCallum, s'était livré à des manœuvres électorales frauduleuses en offrant des pots-de-vin aux électeurs pour gagner leur vote. À l'appui de ce qu'il avançait, le demandeur a déposé des affidavits souscrits par Jade Beatty et Arnold Dorion, deux membres de la nation crie qui prétendaient que le chef élu leur avait offert de l'argent en échange de leur vote.

[9] Le comité d'appels s'est réuni le 5 mai 2011 pour discuter de l'avis d'appel du demandeur et décider s'il fallait tenir un appel en bonne et due forme. Le comité a décidé de ne pas tenir d'appel. Le 6 mai 2011, le comité d'appels a affiché la confirmation écrite qu'aucun appel ne serait entendu relativement à l'élection du 14 avril 2011. La décision du comité d'appels était signée par six de ses sept membres. Seule Bernadette Ballantyne, sœur du demandeur, s'était abstenue d'y apposer sa signature.

II. Questions en litige

[10] La présente demande de contrôle judiciaire soulève les deux questions suivantes :

- a) Le comité d'appels a-t-il commis une erreur en décidant de ne pas entendre l'appel?

b) Le comité d'appels a-t-il manqué à un principe de justice naturelle et (ou) d'équité procédurale en refusant de donner au demandeur la possibilité de présenter des observations et en faisant naître une crainte raisonnable de partialité?

III. Norme de contrôle

[11] La première question en litige porte sur l'interprétation de la loi électorale et de son application aux faits de l'espèce. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une pure question de droit mais bien d'une question mixte de fait et de droit qui devrait être contrôlée selon la norme de la décision raisonnable.

[12] Le rôle que doit jouer la Cour lorsqu'elle procède au contrôle d'une décision selon la norme de la raisonnable est expliqué au paragraphe 47 de l'arrêt *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190 :

[...] La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnable. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[13] La deuxième question en litige concerne des questions d'équité procédurale, lesquelles commandent l'application de la norme de contrôle de la décision correcte.

IV. Analyse

A. *Le comité d'appels a-t-il commis une erreur en décidant de ne pas entendre l'appel?*

[14] La procédure d'appel est régie par l'article 11 de la loi électorale. Selon les paragraphes 11.1 et 11.3, un comité d'appel formé d'un sage de chaque collectivité est nommé, lors d'une assemblée de mise en candidature, pour la période qui sépare deux élections.

[15] Le processus d'appel est énoncé aux paragraphes 11.4 à 11.9 de la loi électorale, dont voici le texte :

[TRADUCTION]

11. APPELS

...

4. La procédure suivante s'applique aux appels des résultats d'une élection :

- a) Les candidats peuvent interjeter appel, par écrit, des résultats de l'élection dans les quinze (15) jours suivant la date de l'élection.

5. Seuls sont recevables les motifs d'appel suivants :

- b) les pratiques électorales qui constituent des violations de la Loi;
- c) les actes illégaux commis en lien avec l'élection et susceptibles de déconsidérer le gouvernement indien de la nation crie Peter Ballantyne.

6. Le comité d'appels déterminera si l'appel doit ou non être entendu.

7. S'il estime qu'il y a suffisamment d'éléments de preuve pour justifier l'appel, le comité d'appel peut ordonner qu'une audience soit tenue dans les dix (10) jours suivant la réception de l'appel écrit.

8. Le comité d'appels, réuni en séance officielle, procède à l'instruction de l'appel. Il peut, selon le cas :

- a) confirmer l'élection;

- b) ordonner qu'une nouvelle élection soit tenue dans les trente (30) jours suivant la décision d'accueillir l'appel.

9. La décision du comité d'appels est définitive.

[16] La décision du comité d'appels est passablement laconique. Elle est rédigée en ces termes :

[TRADUCTION] Nous, les membres du comité d'appels, nous sommes réunis le jeudi, 5 mai, et avons examiné tous les appels recevables déposés en lien avec l'élection de 2011 de la NCPB. Compte tenu de l'insuffisance de la preuve, il n'est pas justifié de tenir un appel. Nous n'entendrons aucun appel.

[1] Selon le demandeur, il ressort implicitement de la loi électorale qu'à la première étape de la procédure d'appel, le comité d'appels est censé procéder à l'examen des allégations et de la preuve présentées par l'appelant et déterminer s'il y a suffisamment d'éléments de preuve pour justifier la tenue d'un appel. Le demandeur fait valoir qu'à la lumière de la preuve présentée, à savoir les affidavits souscrits par des membres indépendants de la nation crie, et des infractions à la loi électorale qu'il avait signalées dans son avis d'appel, le comité d'appels aurait dû ordonner une audience en bonne et due forme. Il prétend qu'en refusant d'ordonner un appel, le comité d'appels a fait fi des allégations et de la preuve dont il l'avait saisi. Ce faisant, le comité d'appels a refusé d'exercer sa compétence et a agi de manière déraisonnable.

[2] La nation crie reconnaît qu'il y a eu des violations de pure forme de la loi électorale, mais prétend qu'elles sont attribuables aux difficultés financières qu'elle connaît et à l'insuffisance des ressources. Cela dit, il existait selon elle des motifs raisonnables de refuser de tenir une audience en bonne et due forme puisqu'aucune des prétendues violations de la

loi électorale n'avait eu d'incidence appréciable sur les résultats de l'élection. Par ailleurs, la plainte relative au recomptage des suffrages exprimés à l'élection du chef ne relevait pas de la compétence du DGE.

[3] En outre, la nation crie fait valoir que le comité d'appels avait le droit et le pouvoir discrétionnaire de refuser de tenir une audience et qu'il avait rendu sa décision à la quasi unanimité. Le DGE souscrit aux arguments de la nation crie.

[4] J'estime que la décision du comité d'appels est déraisonnable pour les motifs exposés ci-dessous.

[5] Bien que la loi électorale expose la procédure d'appel en termes relativement succincts, il est évident qu'il s'agit d'un processus en deux étapes. Selon les paragraphes 11.6 et 11.7, il semble qu'à l'étape préliminaire du processus, le mandat du comité d'appels consiste à déterminer s'il y a suffisamment d'éléments de preuve pour justifier la tenue d'un appel. Pour trancher cette question, le comité d'appels doit apprécier la valeur des allégations formulées dans l'avis d'appel et la preuve présentée par l'appelant. D'ordinaire, lors de cette étape préliminaire, le comité d'appels ne procède pas à un examen complet et se contente d'analyser la teneur des allégations. Dans la présente affaire, la preuve indique que le comité d'appels ne disposait d'aucune preuve autre que celle produite par le demandeur. Si, à la lumière de l'avis d'appel, le comité d'appels conclut que la preuve est suffisante, il doit alors procéder à l'instruction de l'appel.

[6] Ainsi que je l'ai dit précédemment, la décision du comité d'appels est exposée en termes très succincts. Ce dernier dit simplement que [TRADUCTION] « [c]ompte tenu de l'insuffisance de la preuve, il n'est pas justifié de tenir un appel ».

[7] Cette décision ne peut être maintenue, et ce pour deux raisons.

[8] Premièrement, elle est dépourvue de toute justification. Le comité d'appels n'a pas expliqué pourquoi il estimait qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve pour justifier un appel. On ne peut donc pas savoir s'il a pris connaissance des allégations et de la preuve du demandeur. Ce défaut du comité d'appels d'expliquer pourquoi et comment il est parvenu à cette décision peut être analysé à partir de considérations d'équité procédurale ou du point de vue du fond : autrement dit, le comité d'appels a négligé de fournir des motifs suffisants et sa décision est dépourvue de justification, de transparence et d'intelligibilité. Au paragraphe 31 de la décision *Jakutavicius c Canada (Procureur général)*, 2011 CF 311 (publié dans CanLII), le juge Zinn traite avec justesse des deux formes que peuvent prendre les motifs lorsqu'ils sont insuffisants :

Il se peut que les motifs donnés au soutien d'une décision satisfassent aux exigences de l'équité procédurale en ce sens que ces motifs réalisent les fins suivantes : ils démontrent que le décideur a concentré son attention sur les facteurs et les éléments de preuve pertinents; ils garantissent aux parties que leurs observations ont été prises en considération; ils permettent aux parties de faire valoir tout droit d'appel ou de contrôle judiciaire à leur disposition; ils permettent aux organismes de révision d'établir si le décideur a commis une erreur; et ils donnent des précisions sur la façon de procéder aux autres qui sont soumis à la compétence du décideur : *VIA Rail Canada c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.), aux paragraphes 17 à 21. Cependant, les mêmes motifs qui satisfont aux exigences procédurales peuvent rendre une décision déraisonnable sur le fond. C'est dans ce contexte qu'il faut examiner,

en fonction des motifs donnés, la justification, la transparence et l'intelligibilité de la décision. Le critère de justification exige que le décideur concentre son attention sur les facteurs et les éléments de preuve pertinents. Le critère de transparence exige que le décideur énonce clairement le fondement de la décision à laquelle il est arrivé. Le critère d'intelligibilité exige que le décideur en arrive à un résultat qui découle clairement des motifs donnés.

[9] Ces principes s'appliquent en l'espèce.

[10] Dans son mémoire des faits et du droit, la nation crie appuie la décision du comité d'appels en signalant que les violations alléguées n'ont pas eu d'incidence appréciable sur les résultats de l'élection. En toute déférence, la nation crie ne peut ajouter *ex post facto* à la décision du comité d'appels. Qui plus est, elle ne peut motiver cette décision au nom du comité d'appels.

[11] J'estime également que la conclusion à laquelle est arrivé le comité d'appels est déraisonnable compte tenu des allégations et de la preuve que le demandeur lui a présentées. Les allégations en question correspondaient à deux des motifs prévus par la loi électorale pour faire appel d'une élection : les violations de la loi électorale et les actes illégaux susceptibles de déconsidérer le processus électoral, ce qui, par voie de conséquence, pourrait déconsidérer la nation crie dans son entier. Le demandeur a formulé des allégations sérieuses dont certaines pourraient très bien influencer le résultat de l'élection; la preuve produite commandait un examen approfondi. Je suis d'avis que le comité d'appels n'est pas arrivé à un résultat qui peut être défendu compte tenu des faits et du rôle dévolu au comité d'appels à l'étape préliminaire de la procédure d'appel. Par conséquent, il était déraisonnable que le comité d'appels conclue qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments

de preuve pour justifier la tenue d'un appel. En décidant de ne pas tenir d'audience en bonne et due forme, le comité d'appels a ignoré des éléments de preuve pertinents et omis d'exercer sa compétence. Par conséquent, sa décision ne saurait être maintenue. Le comité d'appels aurait dû ordonner la tenue d'une audience et la Cour rendra une ordonnance à cet effet.

[12] J'aimerais ajouter que, même si la loi électorale est très succincte et quelque peu imprécise quant à la façon dont l'appel doit se dérouler, il est essentiel, par souci d'équité, que le comité d'appels permette au demandeur et aux autres parties concernées de lui présenter des éléments de preuve et une argumentation complète avant de rendre sa décision.

[13] Compte tenu de la conclusion à laquelle je suis arrivée relativement à la première question en litige, je n'ai pas à trancher la question de l'équité procédurale. Toutefois, j'aimerais faire certaines remarques au sujet des allégations voulant que le DGE ait outrepassé les fonctions qui lui sont attribuées dans le cadre de la procédure d'appel. La loi électorale ne dit mot sur la question du soutien administratif qui doit être accordé au comité d'appels. Or, rien n'indique que le DGE ait agi de mauvaise foi ou qu'il ait été motivé par autre chose que le désir de venir en aide au comité d'appels en lui offrant un soutien de nature logistique et administrative. Le demandeur prétend que le DGE a pris part aux délibérations du comité d'appels et (ou) qu'il a influencé la décision du comité d'appels. Ces allégations ne sont étayées par aucune preuve. Dans son affidavit, le DGE déclare s'être

abstenu de tout commentaire susceptible d'être interprété en sa faveur et ajoute ne pas avoir assisté aux délibérations du comité d'appels.

[14] Le demandeur a demandé que les dépens lui soient adjugés sur une base avocat-client mais je ne vois pas comment une telle ordonnance pourrait se justifier en l'espèce. Il ressort clairement des observations des parties qu'il n'y a eu ni mauvaise foi ni abus de la part des membres du comité d'appels, du DGE ou des représentants de la nation crie.

JUGEMENT

LA COUR STATUE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La décision du comité d'appels est annulée.
3. L'appel est renvoyé au tribunal d'appel.
4. Conformément au paragraphe 11.7 de la loi électorale, le comité d'appels doit convoquer une audience pour l'instruction de l'appel dans les 10 jours suivant la réception du présent jugement.
5. Les dépens sont adjugés au demandeur.

« Marie-Josée Bédard »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-864-11

INTITULÉ : HAROLD RALPH LINLATER c COMITÉ D'APPELS
EN MATIÈRE D'ÉLECTIONS DE LA NATION CRIE
PETER BALLANTYNE (CHRISTINE CUSTER,
MARGARET BALLANTYNE,
FREDERICK BALLANTYNE, IDA SWAN,
BERNADETTE BALLANTYNE, RENE JOBB ET
BEATRICE GAMACHE),
NATION CRIE PETER BALLANTYNE ET TED
MERASTY

LIEU DE L'AUDIENCE : Ottawa (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : le 10 novembre 2011

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LA JUGE BÉDARD

DATE DES MOTIFS : le 23 novembre 2011

COMPARUTIONS :

Kimberly Clark POUR LE DEMANDEUR

David Burlingham POUR LE DÉFENDEUR (Comité d'appels en
matière d'élections de la nation crie Peter Ballantyne)

Gordon Kirby POUR LA DÉFENDERESSE (Nation crie Peter
Ballantyne)

Anil K. Pandila POUR LE DÉFENDEUR (Ted Merasty)

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

STEVENSON HOOD THORNTON POUR LE DEMANDEUR
BEAUBIER s.r.l.
Saskatoon (Saskatchewan)
CABINET D'AVOCATS POUR LE DÉFENDEUR (Comité d'appels en

WARDELL GILLIS
Saskatoon (Saskatchewan)

matière d'élections de la nation crie Peter Ballantyne)

KIRBY & FOURIE
Avocats
Prince Albert (Saskatchewan)

POUR LA DÉFENDERESSE (Nation crie Peter
Ballantyne)

PANDILA AND COMPANY
Prince Albert (Saskatchewan)

POUR LE DÉFENDEUR (Ted Merasty)