

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20191218

Dossier : T-1339-18

Référence : 2019 CF 1627

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 18 décembre 2019

En présence de monsieur le juge Favel

ENTRE :

KELVIN BOUCHER-CHICAGO

demandeur

et

**FRED PORTER, PAULA HYSLOP et LA
PREMIÈRE NATION DU LAC DES MILLE
LACS**

défendeurs

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[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 de l'arbitre d'élection [l'arbitre] datée du 14 juin 2018 [la décision]. L'arbitre a débouté

le demandeur de son appel formé contre la décision de la présidente d'élection [la présidente] de rejeter la mise en candidature du demandeur au poste de chef lors des élections du conseil de bande de 2018.

[2] Pour les motifs qui suivent, la demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision ne fait pas partie des issues possibles et acceptables.

II. Contexte

[3] Les Anishinaabe de la Première Nation Nezaadiikaang/Lac Des Mille Lacs [la Première Nation] ont ratifié le *Custom Leadership Selection Code* (Code d'élection des chefs et conseil selon la coutume ou le Code) en 2009. Le Code prévoit la destitution des titulaires de charges selon une liste de motifs énumérés. L'article 8 du Code est ainsi rédigé :

[TRADUCTION]

8. DESTITUTION

A. Un chef ou un conseiller est destitué de ses fonctions pour l'un des motifs suivants :

a) déclaration de culpabilité pour un acte criminel;

[...]

B) Un chef ou un conseiller qui est destitué de ses fonctions par suite de l'un des motifs énumérés à l'article 8 est inhabile à exercer toute fonction à vie, sauf pour le motif prévu à l'alinéa d).

[4] Selon le Code, les candidats sont aussi tenus de fournir une habilitation de sécurité et une vérification des antécédents criminels. L'article 12 du Code est ainsi rédigé :

[TRADUCTION]

12. MISE EN CANDIDATURE

- A. Les candidats au poste de chef ou de conseiller doivent présenter au président d'élection la déclaration de candidature accompagnée d'une preuve attestant l'appui du candidat par au moins dix (10) électeurs, ainsi que l'acceptation par le candidat de sa mise en candidature au poste de chef ou de conseiller, et la preuve d'une habilitation de sécurité et d'une vérification des antécédents criminels à jour.

[5] L'alinéa 8A.a) du Code a été une source de confusion par le passé. Avant le processus de mise en candidature de 2015, le président d'élection de l'époque avait demandé un avis juridique pour savoir si une candidature pouvait être refusée au motif que le candidat a un casier judiciaire. Le conseiller juridique de la Première Nation avait reconnu que le Code ne disait rien au sujet du rejet d'une candidature fondé sur le casier judiciaire du candidat, mais a ajouté que l'intention de la collectivité était clairement d'empêcher les personnes déclarées coupables d'actes criminels d'être titulaires d'une charge. Le conseiller juridique de la Première Nation était donc d'avis qu'une candidature pouvait être refusée si un candidat avait été déclaré coupable d'un acte criminel.

[6] La Première Nation a adopté une résolution du conseil de bande le 5 février 2018 confirmant que les élections de la Première Nation auraient lieu le 8 juin 2018. Paula Hyslop a été nommée présidente d'élection et a reçu la directive de superviser le processus électoral conformément au Code. Fred Porter a été nommé arbitre. Le rôle de l'arbitre consiste à traiter les plaintes et les appels relatifs aux élections conformément au Code.

[7] Le demandeur a présenté sa déclaration de candidature au poste de chef le 25 avril 2018. La déclaration de candidature comportait le nombre requis d'électeurs ayant exprimé leur appui, son acceptation de la mise en candidature et une copie de la vérification de ses antécédents criminels. La présidente a informé le demandeur qu'elle devait demander un avis juridique relativement à la vérification de ses antécédents criminels.

[8] Le demandeur possède une longue liste d'antécédents criminels, mais qui ne sont pas récents. L'infraction la plus récente remonte à 2001, où le demandeur a été accusé de l'infraction de voies de fait prévue à l'article 266 du *Code criminel* (SRC, 1985, c C-46). Le demandeur a été condamné à une peine d'emprisonnement avec sursis et à une probation de 12 mois. Avant 2001, le demandeur a été accusé de quatorze infractions prévues au *Code criminel*.

[9] La présidente a communiqué avec l'administrateur de la bande et a demandé un avis juridique concernant la candidature du demandeur à la lumière de son casier judiciaire. Le conseiller juridique de la Première Nation a rendu un avis le 27 avril 2018 selon lequel le demandeur était inéligible en raison de ses trois déclarations de culpabilité pour des actes criminels. La présidente a décidé que, selon l'interprétation correcte du Code, il est interdit aux personnes déclarées coupables d'actes criminels de se présenter aux élections. Le demandeur s'est présenté au bureau d'élection le 27 avril 2018 et a été informé par la présidente que sa candidature avait été rejetée en raison de ses déclarations de culpabilité pour des actes criminels. Plus tard ce jour-là, la présidente a envoyé un courriel aux candidats indiquant que le chef Whitecloud avait été élu par acclamation.

[10] La présidente a envoyé une lettre au demandeur le 30 avril 2018 dans laquelle elle confirmait que sa candidature au poste de chef avait été rejetée en raison de ses déclarations de culpabilité pour des actes criminels. La présidente a fourni des renseignements supplémentaires au demandeur par courriel le 30 avril 2018. Elle fait ainsi référence aux articles 8A et 8B du Code et affirme ce qui suit :

[TRADUCTION]

À mon avis, c'est l'intention des membres de ne pas permettre à une personne qui a commis un acte criminel, surtout les actes criminels les plus graves, de se porter candidate à un poste de chef ou de conseiller ni d'exercer pareilles fonctions, et c'est pour ces raisons que je n'ai pas accepté votre candidature.

[11] L'avocat du demandeur a répondu à la présidente le 30 avril 2018 et a fait valoir qu'elle avait mal interprété le Code. Plus précisément, l'avocat du demandeur a relevé deux erreurs dans la décision de la présidente. Premièrement, les articles 8A et 8B du Code s'appliqueraient seulement aux personnes qui occupent actuellement les fonctions de chef ou de conseiller. Deuxièmement, les infractions en question étaient des infractions mixtes dont le demandeur a été trouvé coupable par procédure sommaire. La présidente lui a répondu le 1^{er} mai 2018, confirmant sa décision initiale et étoffant ses motifs. La présidente a par ailleurs cité l'article 12 du Code et a affirmé que le demandeur [TRADUCTION] « ne pouvait avoir une habilitation de sécurité à jour en raison de son casier judiciaire ».

[12] Le demandeur a interjeté appel de la décision de la présidente le 8 mai 2018. Le demandeur a fait valoir que ses infractions n'étaient pas punissables par voie de mise en accusation, mais qu'elles étaient plutôt de nature mixte et qu'il avait été déclaré coupable par

procédure sommaire. Le demandeur a demandé à l'arbitre de réviser la décision de la présidente de rejeter sa candidature.

III. Décision faisant l'objet du contrôle

[13] L'arbitre a rendu sa décision le 14 juin 2018. L'arbitre a commencé par décrire le processus suivi pour parvenir à sa décision. L'arbitre a examiné les documents d'appel, a rencontré la présidente, a tenu compte du processus décisionnel suivi par celle-ci et a analysé l'avis juridique de 2015.

[14] L'arbitre a pris note de l'avis donné par le conseiller juridique de la Première Nation selon lequel l'intention de la Première Nation est d'empêcher les personnes déclarées coupables d'actes criminels d'occuper un poste de chef ou de conseiller. C'est pourquoi les candidats doivent fournir une habilitation de sécurité et une vérification des antécédents criminels. L'avis juridique indique également qu'il serait discriminatoire de destituer un chef ou un conseiller qui est déclaré coupable d'un acte criminel, tout en permettant aux personnes qui ont déjà été déclarées coupables d'un acte criminel d'exercer ces mêmes fonctions.

[15] L'arbitre s'est penché sur l'argument du demandeur selon lequel l'avis juridique reçu par la présidente n'était pas indépendant puisque l'avocat qui l'a rendu représente aussi les intérêts du chef et du conseil. L'arbitre a rejeté cet argument pour deux motifs. Premièrement, l'avis juridique a été initialement rendu en 2015, avant le processus de mise en candidature. Deuxièmement, la présidente a caviardé des renseignements personnels et n'a pas identifié le candidat lorsqu'elle a demandé une mise à jour de l'avis juridique.

[16] L'arbitre a tenu compte de l'argument du demandeur selon lequel les infractions énumérées dans son casier judiciaire étaient de nature mixte et avaient fait l'objet d'une procédure sommaire. L'arbitre a toutefois fait remarquer que l'avis juridique fourni à la présidente qualifiait les infractions d'actes criminels.

[17] L'arbitre a ainsi tiré la conclusion suivante :

[TRADUCTION]

M^{me} Hyslop s'est appuyée sur un avis juridique de 2015 et sur une mise à jour de cet avis en 2018 pour prendre la décision de rejeter la candidature de M. Chicago. Ainsi, à mon avis, elle a agi de façon équitable et a fait preuve de diligence raisonnable.

[18] L'arbitre a rejeté l'appel de la décision prise par la présidente.

IV. Questions en litige

[19] Les questions suivantes sont pertinentes en l'espèce :

- A. Quelle est la norme de contrôle applicable?
- B. La décision était-elle raisonnable?

V. La norme de contrôle applicable

[20] La norme de la décision raisonnable s'applique généralement au contrôle d'une décision prise par un comité d'appel en matière d'élection d'une Première Nation chargé d'interpréter les dispositions d'un code électoral (*Pastion c Première nation Dene Tha'*, 2018 CF 648, au par. 20 [la décision *Pastion*]). Le demandeur a raison de dire qu'il peut y avoir une exception à la norme

de la décision raisonnable lorsque le décideur omet d'interpréter le code électoral (*Bande indienne de Lower Nicola c York*, 2013 CAF 26, au par. 6). Cette exception ne s'appliquera que dans les situations extraordinaires où il n'y a pas d'interprétation possible à l'égard de laquelle il faut faire preuve de déférence. Le demandeur soutient que l'arbitre de grief n'a pas tenté d'interpréter le Code.

[21] Comme l'a souligné le juge Grammond au par. 27 de la décision *Pastion* : « La présomption en faveur de la norme de la décision raisonnable n'est réfutée que dans des circonstances exceptionnelles. » Je ne vois aucune circonstance exceptionnelle en l'espèce. Par conséquent, je réviserai la décision selon la norme de la décision raisonnable.

VI. La décision était-elle raisonnable?

[22] J'estime que la décision de l'arbitre était déraisonnable parce que celui-ci n'a pas tenu compte du sens ordinaire des termes du Code.

[23] Le demandeur et les défendeurs font essentiellement valoir les mêmes arguments, mais sous des angles différents. Ils soutiennent tous les deux que les principes d'interprétation s'appliquent en l'espèce.

[24] Le demandeur soutient que le Code n'interdit pas aux personnes ayant déjà commis des actes criminels de se porter candidates aux élections de la Première Nation. Il soutient que la seule exigence du Code est de fournir une vérification des antécédents criminels dans le cadre du

processus de mise en candidature. Il fait de plus valoir que l'interprétation qu'en font l'arbitre et la présidente entraînerait des résultats absurdes.

[25] Les défendeurs soutiennent que la présidente et l'arbitre ont conclu, à la suite de leur examen du Code, que les membres de la Première Nation avaient l'intention d'empêcher tout membre déclaré coupable d'actes criminels de se présenter aux élections de la Première Nation. Ils prétendent que toute interprétation contraire mènerait à des résultats absurdes. Ils soutiennent que l'interprétation du Code par l'arbitre est à la fois raisonnable et correcte.

[26] Les deux parties admettent que l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 RCS 27 (l'arrêt *Rizzo*) est l'arrêt de principe sur l'interprétation des lois. Le juge Iacobucci écrivait au paragraphe 21 :

[21] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution: il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

[27] Toutefois, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Hypothèques Trustco Canada c Canada*, 2005 CSC 54, a affirmé au paragraphe 10 que « [l]orsque le libellé d'une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation ».

[28] J'interprète ce qui précède comme signifiant que lorsque le libellé d'une disposition est clair et sans ambiguïté, le sens qui en découle naturellement devrait avoir une grande importance dans le processus d'interprétation. Pour réfuter un tel sens, il faudra une preuve considérable que

le sens ordinaire ne peut pas s'harmoniser avec le texte législatif en question, à moins que la Cour n'adopte un sens différent.

[29] La Cour d'appel fédérale a jugé que les codes électoraux coutumiers adoptés par les Premières Nations doivent être interprétés de la façon suivante : *Boucher c Fitzpatrick*, 2012 CAF 212, au par. 25.

[30] Je suis d'avis qu'il ne peut ressortir de l'article 8 du Code qu'une seule interprétation raisonnable. Par souci de commodité, je reproduis ci-dessous le libellé du Code :

8. DESTITUTION

A. Un chef ou un conseiller est destitué de ses fonctions pour l'un des motifs suivants :

a) déclaration de culpabilité pour un acte criminel;

[...]

B) Un chef ou un conseiller qui est destitué de ses fonctions par suite de l'un des motifs énumérés à l'article 8 est inhabile à exercer toute fonction à vie, sauf pour le motif prévu à l'alinéa d).

[Non souligné dans l'original.]

[31] Une lecture ordinaire de cette disposition permet d'en faire ressortir le sens suivant :

1) elle s'applique seulement à un « chef » ou à un « conseiller »; 2) un chef ou un conseiller sera *destitué* s'il est déclaré coupable d'un acte criminel. Ce libellé exige qu'un chef ou un conseiller soit élu pour occuper un poste dont il peut être destitué.

[32] Bien sûr, l'utilisation du terme « déclaration de culpabilité » constitue un problème puisque celui-ci ne renferme aucune référence temporelle; le terme « déclaration de culpabilité » signifie-t-il *toute* déclaration de culpabilité, qu'elle soit antérieure, présente ou future?

[33] Comme les deux parties l'ont fait valoir, une interprétation raisonnable de cette disposition ne doit mener à aucun résultat absurde (*Rizzo*, au par. 27). Lorsqu'il n'y a qu'une seule interprétation raisonnable, c'est celle-là qui doit s'appliquer, indépendamment du degré de déférence (*McLean c Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, au par. 38). Si le terme « déclaration de culpabilité » comprend aussi les condamnations *antérieures*, s'ensuivra alors un résultat absurde, puisqu'un chef pourrait dans ce cas être élu malgré une déclaration de culpabilité antérieure, pour être ensuite destitué tout de suite après son élection. Si le terme « déclaration de culpabilité » est interprété de façon à inclure uniquement les déclarations de culpabilité prononcées durant la charge du chef ou du conseiller, l'article 8A ne mène alors à aucun résultat absurde, de sorte que la dernière interprétation est la seule qui puisse être raisonnable.

[34] L'interprétation de l'arbitre (et de la présidente) ne saurait être considérée comme une interprétation raisonnable de l'article 8A puisqu'elle ne qualifie pas correctement le processus d'interprétation : l'objectif est de trouver une façon d'interpréter l'article 8A selon l'esprit du Code, tout en évitant d'en arriver à un résultat absurde.

[35] J'estime que le libellé de l'article 8A ne s'applique qu'au chef ou au conseiller qui est en poste et qu'il se rapporte aux « déclarations de culpabilité » pour des actes criminels. La seule interprétation du libellé qui ne soit pas absurde (et qui est raisonnable) veut que le terme « déclaration de culpabilité » ne renvoie qu'aux déclarations prononcées durant la charge de

l'élu. On ne peut tout simplement pas ajouter des mots au Code pour lui faire dire autre chose, comme l'ont fait la présidente et l'arbitre.

[36] Je suis également conscient que *certain*s éléments de preuve appuient une intention contraire, notamment l'exigence d'une vérification des antécédents criminels pour tous les candidats éventuels. J'estime qu'il est possible de conclure à une intention d'exclure les candidats qui ont été déclarés coupables d'un acte criminel, mais, le cas échéant, le Code doit alors être rédigé avec soin de façon à faire clairement ressortir l'intention des membres de la Première Nation.

[37] J'estime que cette preuve d'intention n'est pas suffisante pour l'emporter sur le texte clair du Code.

[38] Par conséquent, j'estime que l'interprétation de l'article 8A du Code ne faisait pas partie de la gamme des interprétations possibles parce qu'elle n'était pas conforme aux principes généraux d'interprétation. Ce n'est que dans des circonstances extraordinaires qu'il est possible d'« ajouter » des mots à une loi ou à un code.

[39] Comme l'interprétation de l'article 8A du Code ne faisait pas partie de la gamme des interprétations possibles, les décisions découlant de cette même interprétation ne font pas non plus partie des issues possibles et acceptables. Pour ce motif, je conclus que la décision visée en l'espèce est déraisonnable.

VII. Conclusion et réparation

[40] L'argument du demandeur me convainc qu'il ne sert à rien de renvoyer l'affaire à l'arbitre.

[41] Dans leurs plaidoiries, les défendeurs ont laissé entendre que, si j'étais enclin à accueillir la demande de contrôle judiciaire, une solution appropriée consisterait à tenir des élections opposant le demandeur au chef élu par acclamation. Dans ses observations en réplique, le demandeur a convenu qu'il s'agirait d'une réparation appropriée.

[42] La Cour a déjà refusé d'ordonner de nouvelles élections lorsqu'il y avait des élections à venir (*Clifton c Hartley Bay (Electoral Officer)*, 2005 CF 1030, au par. 60) ou lorsque la loi électorale ne permet pas à un tribunal de le faire (*Première Nation de Cowessess no. 73 c Pelletier*, 2017 CF 692). Cela dit, la Cour est autorisée à élaborer une réparation adaptée aux circonstances (*Ballantyne c Nasikapow*, 2000 CanLII 16594 (CF) au par. 79, [2000] ACF n° 1896).

[43] J'adopte donc l'approche suggérée par les parties dans leurs plaidoiries, qui consiste à ordonner de nouvelles élections pour le poste de chef opposant le demandeur au chef élu par acclamation.

[44] Lors de l'audience, les parties ont également soutenu conjointement que des dépens de 20 000 \$, TVH en sus, devraient être adjugés à la partie qui obtient gain de cause.

[45] Dans l'exercice de mon pouvoir discrétionnaire d'adjuder des dépens, je me fonde sur l'article 400 des Règles qui énonce divers facteurs dont je dois tenir compte. J'estime que les observations des défendeurs à l'audience (et l'accord du demandeur) quant à la tenue de nouvelles élections à titre de réparation témoignent d'une mesure positive. En tenant compte de ce facteur favorable et en gardant à l'esprit ce qu'il en coûtera également à la Première Nation pour tenir de nouvelles élections, j'exerce mon pouvoir discrétionnaire d'adjuder au demandeur des dépens d'une valeur de 10 000 \$, TVH en sus.

JUGEMENT dans le dossier T-1339-18

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et la décision est annulée;
2. La Cour adopte l'approche suggérée par les parties et ordonne que de nouvelles élections soient tenues, conformément aux dispositions du Code, ayant pour seuls candidats au poste de chef le demandeur et le chef élu par acclamation. Les nouvelles élections doivent être déclenchées dans les 30 jours suivant la date de la présente décision.
3. Le demandeur se voit adjuger des dépens de 10 000 \$, TVH en sus.

« Paul Favel »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 7^e jour de janvier 2020.

Semra Denise Omer, traductrice

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1339-18

INTITULÉ : KELVIN BOUCHER-CHICAGO c FRED PORTER,
PAULA HYSLOP ET LA PREMIÈRE NATION DU LAC
DES MILLE LACS

LIEU DE L'AUDIENCE : WINNIPEG (MANITOBA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 24 AVRIL 2019

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE FAVEL

**DATE DES MOTIFS ET DU
JUGEMENT :** LE 18 DÉCEMBRE 2019

COMPARUTIONS :

William J. Major
Luke Hildebrand
Etienne Esquega

POUR LE DEMANDEUR

POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Major Sobiski Moffatt
Avocats
Kenora (Ontario)

POUR LE DEMANDEUR

Esquega Law Office
Avocats
Première Nation de Fort William
(Ontario)

POUR LES DÉFENDEURS