

**Date : 20080612**

**Dossier : T-201-08**

**Référence : 2008 CF 726**

**Montréal (Québec), le 12 juin 2008**

**En présence de madame la juge Tremblay-Lamer**

**ENTRE :**

**ALBERT DEAN LAFOND**

**demandeur**

**et**

**LA NATION CRIE DU LAC MUSKEG  
ET LE CHEF GILBERT LEDOUX**

**défendeurs**

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE**

[1] Le demandeur sollicite, en application de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, et ses modifications, le contrôle judiciaire d'une décision prise vers le 8 janvier 2008 par laquelle le chef Ledoux, de la Nation crie du lac Muskeg (la NCLM), le suspendait de ses fonctions de conseiller de la NCLM.

[2] Le demandeur dit qu'il a été irrégulièrement démis de ses fonctions au moyen d'une procédure établie par le chef et non en conformité avec la procédure fixée dans *An Act Respecting*

*the Government Elections and Related Regulations of the Muskeg Lake Cree Nation* (la Loi électorale). Les défendeurs disent que la Cour n'a pas compétence pour contrôler cette décision et que le chef agissait d'après les pouvoirs que lui conférait la coutume de la bande.

## **FAITS**

[3] Le 13 février 2006, le demandeur fut élu conseiller au conseil de bande de la NCLM pour un mandat de trois ans.

[4] La bande défenderesse, qui se trouve dans la province de la Saskatchewan, a des terres de réserve près de la localité de Marcelin, ainsi qu'une réserve urbaine dans la ville de Saskatoon. Le défendeur Gilbert Ledoux est le chef de la bande défenderesse et occupe un poste au conseil de bande, en même temps que le demandeur.

[5] En 2000, la NCLM fut dispensée, par l'arrêté DORS/2000-409, de conduire son processus électoral selon la *Loi sur les Indiens*, L.R.C., ch. I-6. Les élections de la NCLM se déroulent maintenant conformément à la Loi électorale.

[6] À la fin de 2007, le chef Ledoux a commencé de recevoir des plaintes se rapportant au comportement du conseiller Lafond envers les membres et les employés de la bande. D'autres plaintes ont été présentées au chef selon lesquelles le conseiller Lafond utilisait irrégulièrement et illégalement les numéros de traité de membres de la bande quand il vendait des cigarettes dans un magasin dont il était propriétaire.

[7] Réagissant à ces plaintes, le chef Ledoux a retiré au demandeur, à la fin de 2007, le portefeuille des sports, de la culture et des activités récréatives. Vers le 26 octobre 2007, le demandeur a reçu du chef Ledoux une lettre dans laquelle le chef se disait préoccupé par le comportement du demandeur et par le bien-être des membres et employés de la bande et avertissait le demandeur qu'il s'exposerait à des conséquences s'il persistait dans son comportement. Finalement, par avis écrit daté du 8 janvier 2008, le chef Ledoux suspendait le conseiller Lafond. Le conseil de bande n'est intervenu dans aucune de ces décisions.

### **POINTS EN LITIGE**

[8] La présente demande soulève les points suivants :

- *La Cour a-t-elle compétence pour juger la présente demande?*
- *La Loi électorale est-elle applicable?*

### **ANALYSE**

#### ***La Cour a-t-elle compétence pour juger la présente demande?***

[9] Pour savoir si la Cour fédérale a compétence dans la présente affaire, il est impératif de bien qualifier la décision prise par le chef Ledoux à l'égard du demandeur. Dans ses observations, le demandeur dit qu'il a été destitué, une décision qui entre tout à fait dans les paramètres de la Loi électorale, laquelle établit explicitement la procédure à suivre dans un tel cas. Les défendeurs disent

quant à eux que le chef Ledoux l'a suspendu, une décision qui ne relève pas de la Loi électorale et que le chef Ledoux a prise conformément à son pouvoir coutumier de chef de la NCLM.

[10] Les défendeurs admettent que certains des pouvoirs traditionnels du chef ont été remplacés par les lois de la bande et par les dispositions de la *Loi sur les Indiens*, mais que d'autres pouvoirs traditionnels demeurent entre les mains du chef, par exemple l'attribution, la réorganisation et le retrait des portefeuilles détenus par les conseillers de la bande. Le chef conserve donc son pouvoir coutumier lorsque les lois de la bande [TRADUCTION] « n'ont rien prévu ». Ce point a d'ailleurs été reconnu par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Bande indienne de Samson c. Bande indienne de Samson (Commission d'appel en matière électorale)*, 2006 CAF 249, [2006] A.C.F. n° 1051 (QL), au paragraphe 39, où l'on peut lire que « les pratiques et coutumes électorales courantes peuvent servir à dissiper les ambiguïtés ou à combler les lacunes de la Loi électorale ».

[11] Je reconnais que le chef dispose d'attributions inhérentes pour ce qui est d'encourager l'harmonie dans sa communauté, des attributions qui sont enracinées dans la coutume de la bande, et que, même si certaines de ces attributions peuvent être modifiées par les lois de la bande et par la *Loi sur les Indiens*, d'autres demeurent intactes et peuvent encore être exercées.

[12] Néanmoins, je suis d'avis que, même s'il s'agit officiellement d'une suspension, laquelle diffère qualitativement d'une destitution, la réalité est que le demandeur a bel et bien été destitué de son poste électif.

[13] Je relève que les défendeurs se réfèrent au *Black's Law Dictionary*, 8<sup>e</sup> édition, qui définit ainsi la suspension : [TRADUCTION] « le fait de retirer temporairement à une personne ses pouvoirs ou privilèges, en particulier sa charge ou son droit d'exercer une profession ». Les défendeurs font valoir que le chef « retirait au conseiller Lafond ses pouvoirs et privilèges pour raison d'urgence, jusqu'à la tenue d'une audience ». Cependant, aucune preuve en ce sens n'a été produite, et il n'a pas été établi non plus que la suspension devait être temporaire. En outre, sondé durant l'audience, l'avocat des défendeurs a admis qu'aucune audience n'était effectivement prévue et qu'aucune procédure d'appel n'était envisagée. Le demandeur a donc été en réalité privé de tous les attributs de son poste électif de conseiller, pour une période indéfinie, et sans possibilité d'exercer un recours.

[14] Pour les motifs susmentionnés, je suis d'avis que le demandeur a été destitué de sa charge de conseiller, et non suspendu.

[15] Conformément au paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, pour que la Cour ait compétence à l'égard d'une demande, le décideur ou l'organe décisionnel en cause doit être un « office fédéral ». L'article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales* définit ainsi un « office fédéral » :

Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale, à l'exclusion de la Cour canadienne de l'impôt et ses juges, d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[16] Selon la jurisprudence de la Cour et celle d'autres juridictions, les conseils de bande sont des offices fédéraux au sens de l'article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales* (*Francis c. Conseil mohawk*

*de Kanesatake*, 2003 CFPI 115, [2003] A.C.F. n° 156 (QL), paragraphe 13; *Trotchie c. La Reine et al.*, [1981] 2 C.N.L.R. 147 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Canatonquin c. Gabriel*, [1980] 2 C.F. 792; [1980] A.C.F. n° 87 (QL); *Rider c. Ear* (1979), 103 D.L.R. (3d) 168 (C.S. Alb. (1<sup>re</sup> inst.)); *Gabriel c. Canatonquin*, [1978] 1 C.F. 124).

[17] La NCLM a été retirée du champ d'application de l'article 74 de la *Loi sur les Indiens* qui concerne les élections, et elle est donc revenue à un système électoral coutumier local formulé dans la Loi électorale. Cependant, même lorsque des élections se déroulent conformément à la coutume de la bande, la Cour a toujours jugé que les conseils de bande agissaient en tant que « offices fédéraux » et que leurs décisions sont donc susceptibles de contrôle judiciaire (voir *Francis*, précitée, paragraphe 13; *Canatonquin c. Gabriel*, précité). Je souligne que, à l'intérieur de la catégorie « élections selon la coutume de la bande », certains aspects sont nécessairement accessoires aux élections, par exemple le mandat et la destitution (voir *Minde c. Nation crie d'Ermineskin*, 2006 CF 1311, [2006] A.C.F. n° 1642 (QL), paragraphe 32; *Crow c. Bande de Blood*, [1996] A.C.F. n° 119 (QL), paragraphe 18).

[18] En résumé, par sa décision, le chef Ledoux a destitué le demandeur. Les destitutions sont considérées comme des aspects accessoires aux élections des conseils de bande, et la Cour a toujours jugé qu'un conseil de bande ou autre organe ayant un pouvoir décisionnel en ces matières, même s'il a été constitué ou élu selon la coutume de la bande, demeure un « office fédéral ».

[19] En l'espèce, le fait que le chef prétendait agir de sa propre initiative en tant que chef, et donc séparément du conseil de bande, ne saurait avoir pour effet d'exclure la compétence de la Cour. Il

serait illogique de dire que la Cour n'est pas compétente pour contrôler une décision prise par un chef agissant seul dans des affaires intéressant l'élection du conseil de bande. Cela aurait pour effet de priver un demandeur du droit de s'assurer qu'une procédure équitable et raisonnée a été observée dans une décision touchant ses droits et privilèges lorsque telle décision a été prise par « [un c]onseil, [un] bureau, [une] commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale » (article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales*).

[20] Dans un arrêt récent, *Minde c. Nation crie d'Ermineskin*, 2008 CAF 52,

[2008] A.C.F. n° 203 (QL), la Cour d'appel fédérale, répondant à une contestation de sa compétence dans un cas où un chef avait été destitué, écrivait ce qui suit au paragraphe 33 :

[...] la compétence de la Cour fédérale prévue à l'article 18 [de la *Loi sur les Cours fédérales*] ne dépend pas de la forme de l'entité mais de son pouvoir de décider. Dans la mesure où le Conseil des anciens est habilité à démettre M. Minde de sa fonction de chef conformément à la Constitution de la bande, et c'est ce qu'il a fait, sa décision peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire en vertu de l'article 18. [Non souligné dans l'original.]

J'ajouterais que cette compétence s'étend également à ceux ayant censément le pouvoir de décider (*Première nation Anishinabe de Roseau River c. Première nation Anishinabe de Roseau River (Conseil)*, 2003 CFPI 168, [2003] A.C.F. n° 251 (QL), paragraphe 19; *Sparvier c. Bande indienne Cowessess*, [1993] 3 C.F. 142, [1993] A.C.F. n° 446 (QL), paragraphe 13). La Cour a compétence pour contrôler les destitutions de membres de conseils de bande, sans avoir à se demander qui prétend posséder le pouvoir de destitution.

[21] Je suis donc d'avis que la Cour a compétence pour juger la présente demande.

***La Loi électorale est-elle applicable?***

[22] Comme je l'ai dit plus haut, la bande a été dispensée par arrêté de l'obligation de conduire ses élections selon la *Loi sur les Indiens*, et elle est revenue au droit coutumier régissant les élections, y compris en ce qui concerne les aspects accessoires que sont le mandat et la destitution.

[23] Puisque, me fondant sur la preuve, je suis arrivée à la conclusion que le chef Ledoux a destitué le demandeur, je suis d'avis que les dispositions de la Loi électorale qui concernent la destitution de membres élus du conseil sont applicables.

[24] S'agissant de la destitution, la Loi électorale prévoit ce qui suit :

[TRADUCTION]

DESTITUTION

4. Après avoir été dûment élus par les membres de la Nation crie du lac Muskeg, le chef et les notables sont politiquement et financièrement comptables envers tous les membres de la Nation crie du lac Muskeg et ils pourront donc être destitués dans les cas suivants :
  - i. ils violent constamment leur SERMENT D'ENTRÉE EN FONCTION;
  - ii. ils sont absents de trois (3) assemblées consécutives de la Nation crie du lac Muskeg ou de trois (3) réunions consécutives dûment convoquées du conseil, sans motif légitime;
  - iii. ils sont reconnus coupables en vertu du *Code criminel* du Canada d'un acte criminel ou d'une infraction mixte à propos de laquelle la Couronne a décidé d'engager une procédure par voie d'acte d'accusation, à moins que la déclaration de culpabilité se



rapporte à l'exercice d'un droit ancestral ou issu de traités qui est l'objet d'un litige.

[25] Le serment d'entrée en fonction comprend notamment la promesse de respecter toutes les lois, politiques et traditions de la NCLM, de travailler pour le bien de la NCLM et de respecter tous les autres dirigeants élus et les employés de la NCLM. Il s'agit en fait du même serment que celui dont parle le chef Ledoux dans la lettre d'avertissement qu'il a envoyée le 26 octobre 2007 au demandeur.

[26] Par ailleurs, la section qui suit les dispositions relatives à la destitution est intitulée [TRADUCTION] « Procédures disciplinaires ». Cette section expose la procédure à suivre pour déposer une plainte contre l'un ou plusieurs des membres du conseil. Les défendeurs disent que les procédures disciplinaires ne sont pas applicables à la présente affaire parce que les dispositions prévoient explicitement que « [t]out membre de la [NCLM], âgé de 18 ans révolus, peut, individuellement ou en groupe, déposer une plainte écrite de violation de l'article 13 par l'un ou plusieurs des membres du Conseil ». L'article 13 parle de la [TRADUCTION] « renonciation aux pouvoirs » et non du harcèlement dont les membres ou les employés de la bande sont victimes de la part d'un conseiller.

[27] Je reconnais que les procédures disciplinaires en cause se réfèrent à l'article 13 de la Loi électorale, mais une simple lecture objective du texte me convainc qu'il s'agit d'une erreur typographique et que le renvoi est plutôt à l'article 3, intitulé [TRADUCTION] « Norme de conduite du chef et des notables ». Les procédures disciplinaires en cause apparaissent en effet dans l'article

de la Loi électorale qui traite de la destitution, et il serait absurde de les rattacher à la « renonciation aux pouvoirs ». Elles se rattachent manifestement aux destitutions.

[28] Les procédures disciplinaires sont déclenchées par le dépôt d'une plainte, laquelle doit être accompagnée d'une pétition signée par 35 électeurs de la NCLM. La plainte est reçue par le premier dirigeant de la NCLM, qui la soumet ensuite à un [TRADUCTION] « comité de discipline » ou un [TRADUCTION] « comité de représentants familiaux ». Par la suite, le comité établit un tribunal disciplinaire composé de trois membres.

[29] Le tribunal disciplinaire tient ensuite une audience sur la plainte, audience dont les plaignants et tous les membres du conseil qui sont l'objet de la plainte seront avisés par écrit, et au cours de laquelle ils auront l'occasion de présenter des preuves et des arguments au soutien de leur position. La personne visée par la plainte aura une occasion raisonnable de connaître les allégations faites contre elle et d'y répondre, le cas échéant. Le tribunal disciplinaire jugera si la plainte a été établie selon la prépondérance des probabilités et, dans l'affirmative, il pourra décider de destituer l'intéressé ou de le maintenir dans sa charge, avec ou sans conditions.

## **DISPOSITIF**

[30] Compte tenu de ce qui précède, je suis d'avis que la Loi électorale expose des procédures disciplinaires explicites qui doivent être observées si un conseiller doit être destitué de sa charge. Le chef Ledoux n'a pas suivi ces procédures et il ne pouvait donc destituer le demandeur de sa charge de conseiller comme il l'a fait. La décision du chef Ledoux sera donc annulée; la suspension du

demandeur sera annulée et déclarée sans effet. Le demandeur continuera d'occuper sa charge de conseiller de la bande jusqu'à ce qu'il soit, le cas échéant, destitué conformément aux procédures prévues dans la Loi électorale.

[31] Le demandeur voudrait que les dépens avocat-client lui soient adjugés dans la présente affaire. Je relève que, dans l'arrêt *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, [2002] 1 R.C.S. 405, [2002] A.C.S. n° 13 (QL), au paragraphe 86, la Cour suprême du Canada écrivait ce qui suit à propos de l'adjudication de dépens avocat-client :

Il est établi que la question des dépens est laissée à la discrétion du juge de première instance. La règle générale en la matière veut que des dépens entre avocat et client ne soient accordés qu'en de rares occasions, par exemple lorsqu'une partie a fait preuve d'une conduite répréhensible, scandaleuse ou outrageante (*Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3, p. 134). Des raisons d'intérêt public peuvent également fonder une telle ordonnance (*Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, p. 80).

[32] Par ailleurs, dans l'arrêt *Canada c. Amway Corp.*, [1986] 2 C.T.C. 339, aux pages 340 et 341, la Cour d'appel fédérale écrivait que « [l]es frais entre le procureur et son client sont exceptionnels et ne doivent généralement être accordés qu'en raison d'une faute liée au litige ».

[33] Le demandeur n'a pas établi que les défendeurs ont montré une conduite répréhensible, scandaleuse ou outrageante au regard du présent litige, ni qu'il existe des raisons d'intérêt public justifiant l'adjudication exceptionnelle de dépens avocat-client dans la présente demande.

[34] Au contraire, je suis d'avis que le chef Ledoux a agi avec les meilleures intentions afin de composer avec une situation difficile et litigieuse. Devant les multiples plaintes d'inconduite

déposées contre le demandeur, il a pris les mesures qui selon lui s'imposaient à l'époque, notamment en retirant au demandeur ses responsabilités et en lui donnant un avertissement à la fois oral et écrit. Il a adopté une ligne de conduite qu'il croyait être dans l'intérêt véritable de la bande et qui traitait le demandeur avec une certaine équité. Cependant, il reste que la NCLM a édicté sa propre Loi électorale destinée à régir exactement le cas d'inconduite que devait régler le chef, et cette procédure n'a pas été suivie dans la présente affaire.

**ORDONNANCE**

Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire déposée contre la décision du chef Ledoux est accueillie; la décision est annulée et elle est déclarée sans effet. Par conséquent, le demandeur continuera d'occuper sa charge de conseiller de la bande jusqu'à ce qu'il soit, le cas échéant, destitué conformément aux procédures prévues dans la Loi électorale. Les dépens sont accordés au demandeur.

« Danièle Tremblay-Lamer »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Julie Boulanger, LL.M.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-201-08

**INTITULÉ :** ALBERT DEAN LAFOND c. LA NATION CRIE DU  
LAC MUSKEG ET LE CHEF GILBERT LEDOUX

**LIEU DE L'AUDIENCE :** EDMONTON (ALBERTA)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 4 JUIN 2008

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE  
ET ORDONNANCE :** LA JUGE TREMBLAY-LAMER

**DATE DES MOTIFS :** LE 12 JUIN 2008

**COMPARUTIONS :**

Priscilla Kennedy POUR LE DEMANDEUR

Catherine A. Sloan POUR LES DÉFENDEURS  
Curtis Onishenko

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Davis, LLP POUR LE DEMANDEUR  
Edmonton (Alberta)

McKercher McKercher et Whitmore POUR LES DÉFENDEURS  
Saskatoon (Saskatchewan)