



**Date : 20230411**

**Dossier : T-106-22**

**Référence : 2023 CF 505**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**Ottawa (Ontario), le 11 avril 2023**

**En présence de monsieur le juge Favel**

**ENTRE :**

**LA NATION CRIE OPASKWAYAK**

**demanderesse**

**et**

**CLAIRE COOK, JUDY HEAD,  
RHONDA HEAD, DIANE PELLY,  
ET BRADLEY YOUNG**

**défendeurs**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

I. Nature de l'affaire

[1] La défenderesse, la Nation crie d'Opaskwayak [NCO ou la Première Nation], cherche à déterminer la composition du conseil électoral de la NCO après le 9 novembre 2021.

[2] La demanderesse cherche à obtenir une ordonnance de *quo warranto* déclarant qu'Elizabeth « Skippy » Bignell, Raymond N.W. Burns, Lena Cooper, Carleen Fosseneuve et Clinton Whitehead sont les membres du conseil électoral de la NCO depuis le 17 novembre 2021, une déclaration selon laquelle les défendeurs n'ont pas l'autorité légale d'agir à titre de membres du conseil électoral de la NCO depuis le 9 novembre 2021 ou, subsidiairement, le 17 novembre 2021, et une ordonnance annulant toutes les décisions prises par les défendeurs alors qu'ils prétendaient agir en tant que membres du conseil électoral de la NCO.

[3] Les défendeurs demandent que la présente demande soit rejetée dans son intégralité, avec dépens. À titre subsidiaire, les défendeurs sollicitent une ordonnance renvoyant les résolutions du conseil de bande au chef et au conseil avec des directives selon lesquelles le conseil doit voter et décider si le chef Ballantyne est en conflit d'intérêts.

[4] La demande de contrôle judiciaire est rejetée. La NCO n'a pas respecté les dispositions du code électoral, du code d'éthique et de la politique sur les procédures en adoptant les résolutions du conseil de bande nommant les nouveaux membres du conseil électoral.

## II. Contexte factuel

[5] La NCO est une bande dûment constituée en vertu de la *Loi sur les Indiens*, LRC 1985, c I-5 [*Loi sur les Indiens*].

[6] Depuis 1952, la NCO organise les élections du chef et du conseil conformément à la *Loi sur les Indiens*. Le 17 octobre 2011, la NCO a sollicité une ordonnance révoquant l'application

des dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*. À la place, la NCO a élaboré son propre code électoral écrit. Le code électoral est entré en vigueur le 5 septembre 2012, conformément au texte réglementaire n° DORS/2012-168.

(1) Le système de gouvernance de la NCO

[7] Les membres de la NCO ont modifié le code électoral à trois reprises : le 1<sup>er</sup> mars 2016, le 28 novembre 2018 [code électoral de 2018] et le 17 mars 2021 [code électoral].

[8] Le code électoral constitue l'une des lois les plus importantes de la NCO. Il régit la conduite des élections et des représentants de la NCO, y compris le chef et le conseil, conformément aux coutumes de la Première Nation. La partie 14 du code électoral établit le conseil électoral de la NCO [conseil électoral] et régit son fonctionnement.

[9] Pour compléter le code électoral, la NCO a créé le code d'éthique et de conduite de la NCO [code d'éthique] ainsi que la politique sur les procédures du chef et du conseil de la NCO [politique sur les procédures]. Les deux documents ont été adoptés le 4 décembre 2014.

(2) Événements ayant conduit à la réunion extraordinaire

[10] Le 7 mai 2019, conformément au code électoral de 2018, l'ancien chef et le conseil de la NCO ont nommé sept membres au conseil électoral : la présidente, Jeanette Sayese, et les défenseurs.

[11] Le 8 mars 2021, en prévision de l'élection générale du 16 septembre 2021 et conformément à l'article 82 du code électoral, l'ancien chef et le conseil ont lancé un appel public à candidatures pour les nouveaux membres du conseil électoral [premier appel].

L'article 82 est libellé comme suit :

[TRADUCTION]

## **82. Nomination du conseil électoral de la NCO**

(1) Le chef et le conseil nomment le conseil six (6) mois avant le jour de l'élection pendant l'année au cours de laquelle une élection générale est nécessaire.

(2) Au moins vingt-huit (28) jours avant la fin du mandat du conseil électoral, le chef et le conseil publieront un appel à candidatures pour les membres de la NCO qui souhaitent siéger à titre de membres du conseil électoral de la NCO.

(3) L'appel à candidatures est lancé pour une période d'au moins vingt-huit (28) jours.

(4) L'appel à candidatures sera :

a) affiché au bureau de la Direction générale des services gouvernementaux et au bureau exécutif, publié dans le Natotawin et livré ou envoyé par la poste aux électeurs résidant en dehors d'un rayon de cinquante (50) kilomètres des terres de la NCO 21E;

b) affiché dans au moins trois (3) lieux publics à l'intérieur des terres de la NCO 21E,

c) téléchargé ou publié sur le site Web de la NCO et sur sa page Facebook,

d) envoyé à chaque électeur dont l'adresse électronique figure dans le registre.

(5) À la fin de la période d'affichage, le chef et le conseil examinent toutes les candidatures et nomment les membres du conseil électoral.

[...]

(8) Dans le cas où tous les postes à pourvoir par nomination ne sont pas pourvus au sein du conseil électoral, le nombre requis de membres actuels restera en place jusqu'à ce que les postes puissent être pourvus.

[12] La date limite de dépôt des candidatures était fixée au 22 mars 2021. L'ancien chef et le conseil n'ont pas été en mesure de pourvoir les postes du conseil électoral en raison d'un manque de réponses.

[13] Le 31 mars 2021, l'ancien chef et le conseil ont lancé un deuxième appel à candidatures [Deuxième appel]. L'appel est demeuré ouvert jusqu'à ce que les postes soient pourvus. Le chef et le conseil n'ont reçu qu'une seule candidature, mais cette personne n'a pas été nommée au conseil électoral.

[14] Le 16 septembre 2021, les électeurs de la NCO ont élu le chef Ballantyne et les membres du conseil.

[15] Après l'élection, le ou vers le 29 septembre 2021, les défendeurs affirment qu'ils ont reçu un appel en matière d'élection contre le chef Ballantyne. De même, le ou vers le 3 octobre 2021, le conseil électoral a reçu un deuxième appel en matière d'élection de Gina contre le chef Ballantyne.

[16] Le 12 octobre 2021, le chef et le conseil actuels ont publié un troisième appel à candidatures pour divers conseils de la NCO, dont le conseil électoral [Troisième appel]. La date

limite de dépôt des candidatures était fixée au 2 novembre 2021. Le chef et le conseil n'ont pas été en mesure de pourvoir les postes du conseil électoral.

[17] Le ou vers le 21 octobre 2021, les défendeurs ont entendu les deux appels relatifs aux élections [Audiences d'appel]. Lors des audiences d'appel, les appelants ont décidé de retirer leurs appels et de déposer plutôt des plaintes contre le chef Ballantyne en vertu de l'article 100 du code électoral.

[18] Les défendeurs affirment que M<sup>me</sup> Guiboche a déposé sa plainte le ou vers le 2 novembre 2021. Les défendeurs expliquent que l'audience de la plainte était initialement prévue pour le 3 novembre 2021, avec le consentement des deux parties, mais qu'elle a été ajournée peu de temps après afin de donner au chef Ballantyne le temps de se préparer. Les deux audiences relatives à la plainte ont ensuite été reportées au 20 novembre 2021 [Audiences relatives à la plainte].

[19] Le ou vers le 9 novembre 2021, le chef et le conseil actuels ont lancé un quatrième appel à candidatures pour les différentes entités du conseil de la NCO, y compris le conseil électoral [Quatrième appel]. La date limite de dépôt des candidatures était fixée au 24 novembre 2021.

[20] Le même jour, le chef et le conseil actuels ont adopté une résolution du conseil de bande [Résolution du conseil de bande] pour nommer les nouveaux membres du conseil électoral lors d'une réunion ordinaire du chef et du conseil. Au cours de la réunion, les membres du Conseil ont fait part de leurs préoccupations concernant le conflit d'intérêts du chef dans cette affaire. La

résolution a été adoptée par quatre voix pour, quatre voix contre, et le chef Ballantyne a rompu l'égalité en votant en faveur de la résolution.

[21] Après la réunion ordinaire, la directrice générale de la NCO, Rhonda Ross, a communiqué la résolution du conseil de bande aux défenseurs, en leur expliquant que leur mandat au sein du conseil électoral prenait fin immédiatement.

[22] En réponse, les 16 et 17 novembre 2021, la défenderesse Rhonda Head [la défenderesse Head] a écrit à M<sup>me</sup> Ross pour lui expliquer que la résolution était invalide parce que (1) l'article 82 du code électoral ne prévoit la nomination d'un nouveau conseil électoral que six mois avant une élection générale; et (2) le chef Ballantyne, qui fait l'objet de deux plaintes, n'a pas respecté le code électoral ou le code d'éthique. La défenderesse Head a été informée que le conseil électoral procéderait à l'audience des plaintes et continuerait à s'acquitter de ses obligations en vertu du code électoral.

### (3) La réunion extraordinaire

[23] Le 17 novembre 2021, le chef et le conseil actuels ont tenu une réunion extraordinaire. Au cours de la réunion extraordinaire, le chef et le conseil ont adopté une résolution du conseil de bande visant à nommer cinq nouveaux membres au conseil électoral [TRADUCTION] « pour un mandat entrant en vigueur le 17 novembre 2021 et se terminant le 21 mars 2023, ou six mois avant la prochaine élection générale, selon la première éventualité » [collectivement, les résolutions du conseil de bande]. Les nouveaux membres du conseil électoral sont Lena Cooper, Elizabeth « Skippy » Bignell, Carleen Fosseneuve, Clinton Whitehead et Raymond N.W. Burns.

La résolution du conseil de bande a été adoptée par quatre voix pour, quatre voix contre, et le chef Ballantyne a rompu l'égalité en votant en faveur de la résolution.

(4) Événements ayant suivi la réunion extraordinaire

[24] Le ou vers le 1<sup>er</sup> décembre 2021, M<sup>me</sup> Ross explique qu'elle a reçu une lettre de la défenderesse Head. La lettre est datée du 17 novembre 2021, mais son contenu suggère que cette date est une erreur. Dans cette lettre, la défenderesse Head explique que les audiences sur les plaintes se sont déroulées comme prévu le 20 novembre 2021. En outre, le conseil électoral tiendrait de nouvelles audiences en réponse à une troisième plainte et à une troisième pétition. On ne sait pas très bien qui est concerné par ces questions.

[25] Le 12 décembre 2021, un avis public à tous les membres de la NCO a été publié sur le papier à en-tête du conseil électoral, indiquant que M<sup>me</sup> Sayese et les défenseurs continuaient d'exercer leurs fonctions au sein du conseil électoral.

[26] Le 20 décembre 2021, M<sup>me</sup> Sayese écrit à M<sup>me</sup> Ross pour l'informer qu'elle n'est plus membre active du conseil électoral depuis le 10 novembre 2021 et qu'elle a officiellement informé les autres membres du conseil électoral de sa démission le 13 décembre 2021.

### III. Questions

[27] Après avoir examiné les observations des parties, les questions soulevées sont mieux définies comme suit :

1. La Cour fédérale a-t-elle compétence pour procéder au contrôle judiciaire de la conduite du Conseil électoral?
2. Les nouveaux membres du conseil électoral ont-ils une autorité légale?
3. Quels sont les recours appropriés?

IV. Question préliminaire

A. *La Cour fédérale a-t-elle compétence pour procéder au contrôle judiciaire de la conduite du Conseil électoral?*

[28] La demanderesse affirme que, conformément aux articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7 [*Loi sur les Cours fédérales*], la Cour a compétence pour procéder au contrôle judiciaire de la conduite du conseil électoral après le 17 novembre 2021 (*Nation Ojibwée de Saugeen c. Derose*, 2022 CF 531 [*Saugeen*]; *David Suzuki Foundation c. Canada (Santé)*, 2018 CF 380 [*David Suzuki*]; *Première Nation des Da'naxda'xw c. Peters*, 2021 CF 360 [*Peters*]). Le conseil électoral fait partie intégrante de la structure de gouvernance de la NCO et examine les appels et les plaintes concernant les élections, ce qui lui permet d'exercer sa compétence à l'égard du chef et du conseil. Par conséquent, le conseil électoral est à la fois un organisme en vertu de la *Loi sur les Indiens* et un « office fédéral » au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[29] Les défendeurs n'ont pas présenté d'observations concernant cette question préliminaire.

[30] Je reconnais que la Cour est compétente pour entendre cette affaire, qui concerne la conduite des défendeurs dans l'exercice de leurs fonctions au sein du conseil électoral.

Intimement lié au processus électoral, le rôle du conseil électoral consiste à [TRADUCTION] « examiner les appels et les plaintes concernant les élections et à prendre des décisions à leur sujet, à superviser le processus de modification du code électoral et à s’acquitter [d’autres] fonctions attribuées en vertu du code électoral de la NCO » (code électoral, para 4(1); voir généralement *Thomas c. One Arrow First Nation*, 2019 CF 1663, au para 14). Dans l’exercice de ces fonctions, j’estime que le conseil électoral constitue également un « office fédéral » au sens de l’article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*. En effet, la Cour a déjà conclu que les organismes, y compris les tribunaux d’appel et les comités des élections, qui tirent leur origine et leurs pouvoirs d’un code électoral coutumier appliqué en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens*, constituent un « office fédéral » (*Sparvier c. Bande indienne Cowessess n° 73*, [1993] 3 CF 142, à la p 156; *Beardy c. Beardy*, 2016 CF 383, aux para 38 et 39). Cette règle s’applique indépendamment du fait que l’organisme a ou non le pouvoir légal d’agir (*Peters*, au para 158; *Francis c. Mohawk Council of Kanesatake*, 2003 CFPI 115, au para 12).

#### V. Norme de contrôle

[31] La demanderesse, citant la décision *Saugeen*, soutient qu’il [TRADUCTION] « est difficile de parler d’une norme de contrôle » lorsqu’il s’agit de statuer sur des affaires demandant des brefs de *quo warranto* et des jugements déclaratoires sur la question de savoir qui détient l’autorité légale (au para 26). Ces recours supposent une ligne de conduite qui ne peut être réduite à une décision distincte. Il s’ensuit qu’en l’absence d’un mécanisme indépendant de

règlement du litige, la Cour est appelée à clarifier les règles juridiques relatives au choix des dirigeants et à les appliquer à l'espèce.

[32] Les défendeurs n'ont pas présenté d'observations sur la norme de contrôle.

[33] Je suis d'accord avec la demanderesse. Il n'existe pas de décideur indépendant établi par la NCO auquel la Cour devrait s'en remettre pour régler ce litige, qui se rapporte à une ligne de conduite qui ne peut être réduite à une décision distincte (*Saugeen*, au para 28). Par conséquent, à l'instar de *Saugeen*, la Cour doit clarifier le cadre juridique concernant la nomination des membres du conseil électoral, tel qu'il est énoncé dans le code électoral, le code d'éthique et la politique sur les procédures, et l'appliquer aux circonstances de l'espèce (*Saugeen*, au para 29).

## VI. Positions des parties

### A. *Les nouveaux membres du conseil électoral ont-ils une autorité légale?*

#### (1) Position de la demanderesse

[34] Le mandat normal d'un membre du conseil électoral commence six mois avant une élection générale et se termine six mois avant l'élection générale suivante (code électoral, para 82(1)). En cas de vacance, un membre du conseil électoral peut continuer à exercer ses fonctions après le terme normal, à titre intérimaire, jusqu'à ce qu'il soit remplacé (en d'autres termes, il n'est pas nommé pour un autre mandat complet de deux ans). S'il n'est pas possible de pourvoir le poste vacant, le membre intérimaire du conseil électoral ne peut pas exercer ses fonctions au-delà de la fin du mandat normal. Le chef et le conseil sont tenus de remplacer les

membres intérimaires dès que possible au moyen de la procédure de candidature normale prévue à l'article 82 du code électoral.

[35] L'ancien et l'actuel chef et conseil ont publié cumulativement quatre appels à candidatures pour de nouveaux membres du conseil électoral, alors qu'ils n'étaient tenus de lancer qu'un seul appel. Le chef et le conseil actuels n'ont pu pourvoir les postes vacants au sein du conseil électoral que le 17 novembre 2021.

[36] La Cour doit rejeter l'argument des défendeurs selon lequel les résolutions du conseil de bande ont été invalidées par la participation du chef Ballantyne aux votes, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, les demandeurs qui sollicitent le contrôle judiciaire doivent avoir épuisé tous les autres recours. En l'espèce, le code électoral prévoit que le conseil électoral enquête et statue sur les plaintes déposées contre le chef et le conseil. Certes, cela présente une difficulté dans la présente affaire. Si une plainte n'avait pas été possible ou appropriée, les défendeurs auraient pu s'adresser à la Cour pour obtenir un contrôle judiciaire des votes adoptant les résolutions du conseil de bande. Les défendeurs ont négligé de le faire et se trouvent maintenant en dehors du délai de prescription de 30 jours établi au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[37] Deuxièmement, le chef Ballantyne a agi conformément au code électoral et ne s'est pas trouvé en situation de conflit d'intérêts en votant pour la nomination de nouveaux membres au conseil électoral. Les défendeurs n'ont pas fourni d'éléments de preuve démontrant que le chef Ballantyne était en situation de conflit d'intérêts. Ils affirment plutôt que la voix prépondérante

du chef Ballantyne pour quiconque aurait entraîné un conflit d'intérêts, puisque le conseil électoral a compétence à l'égard du chef et du conseil.

[38] Enfin, le comité électoral n'a entendu les audiences sur les plaintes qu'après la nomination des nouveaux membres du conseil électoral. Par conséquent, il aurait été approprié que les nouveaux membres du conseil électoral entendent les plaintes *de novo*.

(2) Position des défendeurs

[39] Premièrement, les résolutions du conseil de bande ont violé les règles relatives aux conflits d'intérêts, telles qu'elles sont énoncées dans le code électoral, le code d'éthique et la politique sur les procédures. Lors de la réunion du 9 novembre 2021, les conseillers actuels ont fait part de leurs préoccupations concernant le conflit d'intérêts du chef Ballantyne, qui a voté en faveur de la révocation du conseil électoral. Le chef Ballantyne a lui-même reconnu ces préoccupations. Malgré cela, le chef Ballantyne a eu deux voix prépondérantes destituant les défendeurs et nommant les nouveaux membres du conseil électoral.

[40] Conformément à l'alinéa 11(2)a) du code d'éthique, une personne doit divulguer un conflit d'intérêts, tel que défini à l'alinéa 2(1)f) du code d'éthique, lors de la première réunion au cours de laquelle la question est soulevée. Ensuite, le chef et le conseil doivent déterminer par vote s'il existe un conflit d'intérêts. La personne concernée par le conflit présumé ne peut pas participer au vote (code d'éthique, para 13(1). De manière plus générale, le chef et le conseil sont tenus de servir l'intérêt public en respectant à la fois la lettre et l'esprit des lois et des politiques de la NCO (code d'éthique, al 6(1)h)). Ce principe est réaffirmé dans le témoignage de la

demanderesse lors du contre-interrogatoire, dans le paragraphe 5(5) du code électoral et dans la jurisprudence de la Cour (*Bande de la Première nation d'Annapolis Valley c. Toney*, 2004 CF 1728, aux para 28 et 29 [*Toney*]). Ces actions n'ont pas été menées dans le cadre de la présente affaire.

[41] Deuxièmement, les nouveaux membres du conseil électoral prétendument installés le 17 novembre 2021 ne sont pas qualifiés en vertu du code électoral, car la demanderesse n'a pas suivi les lois, les codes et les politiques de la NCO. Les paragraphes 82(2) à 82(4) du code électoral établissent les procédures spécifiques que le chef et le conseil doivent suivre pour chaque appel à candidatures en vue de nommer les membres du conseil électoral.

[42] En l'espèce, la demanderesse soutient que l'ancien et l'actuel chef et que l'ancien et actuel conseil ont publié quatre appels à candidatures pour des membres du conseil électoral, le plus récent étant celui du 9 novembre 2021. Par la suite, le 17 novembre 2021, le chef et le conseil ont adopté la deuxième résolution du conseil de bande nommant cinq nouveaux membres du conseil électoral. Cette résolution contrevenait au paragraphe 82(2) du code électoral, car elle limitait l'appel à candidatures à huit jours. Ce faisant, les demandeurs ont privé les membres de la NCO de leur droit de répondre à l'appel.

[43] Dans la mesure où la demanderesse s'appuie sur le deuxième appel à candidatures, qui indique que [TRADUCTION] « les candidatures sont ouvertes jusqu'à ce que les postes soient pourvus », il est soutenu que cet appel a été lancé alors que l'ancien chef et conseil étaient en

fonction. En conséquence, le deuxième appel s'est terminé à la même date que le troisième appel, soit le 2 novembre 2021.

[44] En ce qui concerne les autres procédures, les demandeurs n'ont pas produit de preuve établissant que les appels ont été affichés aux endroits requis, livrés ou envoyés par la poste aux électeurs résidant à plus de 50 kilomètres des terres de la NCO, ou envoyés par courriel à tous les électeurs dont l'adresse électronique figure dans le registre. De même, la demanderesse n'a fourni aucune preuve établissant que les appels ont jamais reçu de réponse, y compris la réception de curriculum vitae, ni que les candidats satisfaisaient aux critères du paragraphe 84(1) pour siéger en tant que membres du conseil électoral. Il n'y a pas non plus de preuves démontrant que le chef et le conseil ont examiné les demandes conformément au paragraphe 82(5) du code électoral.

[45] Le mandat du conseil électoral est unique, en ce sens qu'il commence et se termine six mois avant une élection générale (code électoral, para 85(1)). Les défendeurs ont exercé les fonctions de membres du conseil électoral pendant le mandat de l'ancien chef et du conseil; toutefois, l'ancien chef et le conseil n'ont pas remplacé leurs nominations à la fin de leur mandat. Étant donné que le code électoral ne prévoit pas de nomination intérimaire des membres du conseil électoral, les défendeurs ont entamé un nouveau mandat six mois avant l'élection générale du 16 septembre 2021.

[46] Le nouveau chef et le nouveau conseil étaient au courant de l'intention des défendeurs d'entendre les audiences sur la plainte le 20 novembre 2021. En fonction de l'issue des audiences

relatives aux plaintes, le chef Ballantyne risquait d'être démis de ses fonctions (code électoral, al 104(1)b)). Compte tenu de la date de la réunion extraordinaire, trois jours avant les audiences relatives aux plaintes, il est raisonnable d'en déduire que les nouveaux membres du conseil électoral ont été choisis en raison de leur soutien présumé au chef Ballantyne.

B. *Quels sont les recours appropriés?*

(1) Position de la demanderesse

[47] La Cour peut délivrer un bref de *quo warranto* si elle est convaincue que l'exercice de la charge en question par les personnes en cause ne repose sur aucun fondement juridique (*Gagnon c Bell*, 2016 CF 1222 [*Bell*]; *Bone c. Conseil de la bande indienne de Sioux Valley n° 290*, [1996] ACF n° 150, 61 ACWS (3d) 214; *Peters*, au para 194; *Saugeen*, au para 91; *Marie c Wanderingspirit*, 2003 CAF 385 au para 20; *Première Nation Marcel Colomb c. Colomb*, 2016 CF 1270 au para 195). Le critère servant à déterminer si la Cour peut accorder le recours de *quo warranto* est énoncé dans *Jock c. R.*, [1991] 2 CF 355 au para 49, 26 ACWS (3d) 1. La présente affaire satisfait à ce critère.

[48] En outre, la Cour devrait délivrer un bref de *certiorari* à titre de mesure accessoire au recours de *quo warranto* au cas où elle constaterait le fait que les défendeurs ont pris des décisions *ultra vires*, tout en conservant indûment la charge du conseil électoral (*Peters*).

(2) Position des défendeurs

[49] Les défendeurs reconnaissent qu'ils n'ont pas introduit leur propre demande indépendante. En conséquence, la demande doit être rejetée. À titre subsidiaire, la Cour pourrait exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, pour donner des conseils et des directives.

## VII. Analyse

### A. *Les nouveaux membres du conseil électoral ont-ils une autorité légale?*

[50] Je vais d'abord examiner l'affirmation de la demanderesse selon laquelle la Cour devrait rejeter l'argument des défendeurs en vertu duquel les résolutions du conseil de bande sont invalides parce qu'il s'agit d'événements distincts qui auraient dû faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire, mais qui sont maintenant en dehors du délai de prescription de 30 jours établi au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*. La demanderesse affirme plutôt que la présente demande devrait être axée sur la ligne de conduite des défendeurs après le 17 novembre 2021.

[51] Le paragraphe 18.1(2) exige qu'un demandeur présente une demande de contrôle judiciaire dans les trente (30) jours qui suivent la première communication. Dans *David Suzuki*, la Cour a résumé la jurisprudence pertinente régissant le paragraphe 18.1(2) (au para 173) :

- Le délai de prescription de 30 jours établi au paragraphe 18.1(2) ne s'applique pas lorsqu'un demandeur demande le contrôle d'un objet, qui n'est pas une décision ou une ordonnance.
- Un objet comprend une politique ou une ligne de conduite.

- Une ligne de conduite comprend une « décision générale, sur les mesures de mise en œuvre, ou à la fois sur cette décision et ces mesures lorsqu'il résulte de leur réunion un acte illégal du gouvernement ».
- Dans le contexte des décisions et des actes du gouvernement, l'accent porte sur la question de savoir s'il existe « une série de mesures gouvernementales étroitement liées et illégales ».
- Une ligne de conduite peut également comprendre une pratique continue.
- Tant la jurisprudence relative à l'article 302 des Règles que celle relative au paragraphe 18.1(2) ont tendance à utiliser l'expression « ligne de conduite », et elles comportent un examen de la présence de décisions étroitement liées.
- Plus d'une décision peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire au moyen d'une seule demande – à titre d'exception à l'article 302 des Règles – lorsqu'il s'agit d'un acte continu ou, ne même série d'actes. Les facteurs à examiner pour déterminer s'il existe un acte continu ou une même série d'actes comprennent notamment la question de savoir si les décisions sont étroitement liées; la question de savoir s'il y a des similitudes ou des différences dans les faits, notamment le type de conclusions recherchées, les questions juridiques soulevées, le fondement de la décision et les organismes décisionnels; la question de savoir s'il est difficile de cerner une décision unique; et, en fonction des similitudes et des différences, la question de savoir si le fait de procéder à des contrôles judiciaires distincts entraînerait une perte de temps et d'énergie.

[52] Bien que les défendeurs reconnaissent qu'ils n'ont pas présenté leur propre demande indépendante en ce qui concerne les recours appropriés, ils n'adoptent pas de position spécifique sur la question de la prescription.

[53] Dans la décision *Saugeen*, la Cour a cherché à déterminer quels étaient le chef et les dirigeants légitimes de la Nation Ojibwayde Saugeen. Le juge Grammond a conclu que les deux demandes, y compris les résolutions applicables, se rapportaient à une ligne de conduite qui ne pouvait être réduite à une décision distincte. La question était plutôt de savoir si les deux résolutions avaient valablement destitué et remplacé le chef et les chefs de village (au para 25). De même, dans *Première Nation de Dakota Plains c. Smoke*, 2022 CF 911 [*Smoke*], Le juge Ahmed a conclu que le paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* ne s'appliquait pas à un différend en matière de gouvernance se rapportant à deux résolutions du conseil de bande, car il s'agissait d'une même série d'actes (au para 20).

[54] La question que la Cour doit examiner est donc celle de savoir s'il s'agit [TRADUCTION] « d'une série d'événements étroitement liés ou d'événements distincts et séparés ». Comme dans les décisions *Saugeen* et *Smoke*, j'estime que la réponse est la première. Bien que je reconnaisse que les résolutions du conseil de bande ont été adoptées en dehors du délai de prescription de 30 jours, l'« objet » en question découle directement de leur mise en œuvre et de leur exécution, à savoir la conduite subséquente des défendeurs dans le maintien de leurs fonctions. Je ne suis pas d'accord avec la demanderesse. Les résolutions du conseil de bande étaient des événements distincts qui peuvent être entièrement dissociés de la conduite des défendeurs après le

17 novembre 2021. En conséquence, l'examen de l'objet doit nécessairement s'étendre à la validité des résolutions du conseil de bande. (*Saugeen*, au para 30).

[55] Je ne suis pas non plus d'accord avec la demanderesse lorsqu'elle affirme que les défendeurs auraient dû saisir le conseil électoral avant de présenter une demande de contrôle judiciaire. La NCO elle-même a reconnu, dans ses observations relatives à la norme de contrôle et aux recours appropriés, qu'il n'existe pas d'organe décisionnel indépendant établi par la NCO auquel la Cour devrait s'en remettre pour régler ce différend. La demanderesse ne peut pas utiliser cet argument comme une arme à double tranchant pour adapter ses arguments comme elle l'entend.

[56] En ce qui concerne la validité des résolutions du conseil de bande, je suis d'accord avec les défendeurs pour dire que les résolutions du conseil de bande n'ont pas respecté le code électoral, le code d'éthique et la politique sur les procédures en raison de la participation du chef Ballantyne au vote prépondérant.

[57] La « hiérarchie des sources » dicte que la loi, y compris les codes coutumiers promulgués par les législateurs autochtones, « l'emporte sur une loi subordonnée et sur la common law » (*Sturgeon Lake Cree Nation c Hamelin*, 2018 CAF 131 au para 54). Ce principe est renforcé par le paragraphe 5(6) du code électoral, qui prévoit que le code électoral doit être interprété conformément aux lois, aux codes et aux politiques adoptés par la NCO, ainsi qu'aux lois fédérales et provinciales appropriées. Par conséquent, il faut d'abord prendre en considération les

dispositions relatives aux conflits d'intérêts énoncées dans le code électoral, le code d'éthique et la politique sur les procédures.

[58] Les articles 11 et 13 du code d'éthique décrivent la procédure de divulgation et de détermination des conflits d'intérêts, tels que définis au paragraphe 4(1) du code électoral et à l'article 2 du code d'éthique. Tout d'abord, conformément aux paragraphes 11(1) et (2) du code d'éthique, une personne doit divulguer un conflit d'intérêts lors de la première réunion au cours de laquelle la question est soulevée. Lors de la réunion du chef et du conseil tenue le 9 novembre 2021, le chef Ballantyne a reconnu, avant l'adoption de la résolution du conseil de bande destituant les défendeurs, que le conseil électoral enquêtait actuellement sur deux plaintes et qu'il était en train de statuer sur un appel, qu'ils étaient tous contre lui.

[59] Bien que je reconnaisse que la demanderesse s'est conformée à l'article 11 du code d'éthique, le chef et le conseil ont par la suite violé le paragraphe 13(1) du code d'éthique. En particulier, les membres du conseil n'ont pas déterminé par vote si les questions soumises au conseil électoral donnaient lieu à un conflit d'intérêts réel. Si le conseil avait déterminé qu'il n'existait pas de conflit, le chef Ballantyne aurait été autorisé à faire un vote prépondérant afin de destituer les membres du comité électoral et de nommer par la suite de nouveaux membres du comité électoral. Cependant, si le conseil avait déterminé qu'il existait un conflit, le chef Ballantyne aurait été entièrement empêché de voter (code d'éthique, para 13(2)). En revanche, le chef adjoint ou un autre membre assumerait le rôle de président en votant sur la question (code d'éthique, art 14; politique sur les procédures, art 20).

[60] En passant, il convient de noter que le code d'éthique ne prévoit pas spécifiquement la durée d'un conflit d'intérêts. Bien que l'alinéa 11(2)a prévoit le moment de la divulgation initiale d'un conflit d'intérêts, soit la première réunion au cours de laquelle la question est soulevée, il ne précise pas si le conflit est maintenu lors de réunions ultérieures, ni comment il peut être levé. Vraisemblablement, il serait maintenu dans toutes les réunions au cours desquelles le problème se pose, pour ne se terminer qu'une fois l'objet ou le conflit résolu.

[61] À la lumière de cette conclusion, je ne suis pas d'accord avec l'argument de la demanderesse selon lequel les défendeurs affirment que toute nomination à un poste du conseil électoral donnerait lieu à un conflit d'intérêts parce que le comité électoral prévaut à l'égard du chef et du conseil. Au contraire, si les conseillers avaient voté sur l'existence du conflit du chef Ballantyne conformément au code d'éthique, quel que soit le résultat du vote, la résolution du conseil de bande du 9 novembre 2021 aurait été valide. En s'écartant de la procédure requise, le chef et le conseil ont omis d'agir dans l'intérêt supérieur des membres de la NCO et ont agi d'une manière incompatible avec leur serment d'entrée en fonction (code électoral, art 11; code d'éthique, art 3; *Toney*, aux para 30 et 31; *Basil c. Bande indienne de la basse Nicola*, 2009 CF 741, aux para 95 à 98; *Louie c. Louie*, 2018 CF 550, au para 34).

[62] J'aborde à présent le deuxième argument des défendeurs, à savoir que les nouveaux membres du conseil électoral ne sont pas dûment qualifiés en vertu du code électoral. Je suis d'accord avec la demanderesse pour dire qu'à première vue, le paragraphe 82(2) du code électoral n'exigeait du chef et du conseil qu'un seul appel à candidatures pour les nouveaux membres du conseil électoral. Cela relève du paragraphe 82(7) du code électoral, qui oblige le

chef et le conseil à publier un deuxième appel à candidatures lorsqu'il n'y a pas suffisamment de candidats pour éviter de nommer plus d'un « proche parent » d'un autre membre. Rien dans le dossier n'indique que c'était le cas en l'espèce.

[63] À mon avis, lorsque le chef et le conseil décident de lancer des appels de candidatures subséquents afin de pourvoir les postes du conseil électoral, ces appels subséquents doivent être conformes aux dispositions du code électoral. Agir autrement irait à l'encontre de l'esprit et de l'intention du code électoral : attirer les membres de la NCO et les informer concernant les postes à pourvoir au sein du conseil électoral (code électoral, para 5(5); *Landry c. Savard*, 2011 CF 720 aux para 42 et 43, citant l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd, Re*, [1998] 1 1 RCS 27 aux para 21 à 23, 154 DLR (4th) 193; *Première Nation Carry The Kettle c. Kennedy*, 2021 CF 462 au para 61).

[64] À cet égard, les paragraphes 82(3) et (4) du code électoral établissent des procédures spécifiques que le chef et le conseil doivent suivre pour nommer les membres du conseil électoral. Plus précisément, chaque appel à candidatures doit être :

[TRADUCTION]

1. affiché pendant au moins 28 jours;
2. affiché au bureau de la Direction générale des services gouvernementaux et au bureau exécutif, publié dans le Natotawin et livré ou envoyé par la poste aux électeurs résidant en dehors d'un rayon de cinquante (50) kilomètres des terres de la NCO 21E;

3. affiché dans au moins trois (3) lieux publics à l'intérieur des terres de la NCO 21E;
4. téléchargé ou publié sur le site Web de la NCO et sur sa page Facebook,
5. envoyé à chaque électeur dont l'adresse électronique figure dans le registre.

[65] En appliquant ces exigences à la présente affaire, il est évident que les premier, troisième et quatrième appels ont tous violé le paragraphe 82(3) du code électoral. Je n'aborderai toutefois que le quatrième appel, car j'estime qu'il est le plus déterminant en la matière. Pour rappel, le quatrième appel a été publié le ou vers le 9 novembre 2021, avec une date limite fixée au 24 novembre 2021. Même si l'on ne tient pas compte de la réunion extraordinaire qui s'est tenue entre ces deux dates, ce délai est inférieur à l'exigence des 28 jours. La réunion extraordinaire du 17 novembre 2021 nommant les nouveaux membres du conseil électoral a encore limité ce délai à huit jours seulement. Ce faisant, la conduite du chef et du conseil a constitué une nouvelle violation du code électoral.

[66] Compte tenu de cette violation, je ne considère pas qu'il soit nécessaire d'examiner les autres arguments des défendeurs concernant le respect par la demanderesse du paragraphe 82(4) du code électoral.

[67] Par souci d'exhaustivité, j'examinerai l'interprétation que font les deux parties du code électoral en ce qui concerne le mandat des membres du conseil électoral. Les paragraphes 82(1) et 85(1)-(2) prévoient que le mandat des conseils électoraux commence six mois avant une élection générale et se termine six mois avant l'élection générale suivante. À l'expiration du

mandat des membres du conseil électoral, le poste devient vacant (code électoral, paragraphe 89(1)). Toutefois, lorsque les postes à pourvoir par nomination ne sont pas pourvus par le chef et le conseil, le nombre requis de membres actuels reste en place jusqu'à ce que les postes soient pourvus (code électoral, para 82(8)).

[68] Je n'interprète pas cette disposition comme signifiant que les membres du conseil électoral sont reconduits pour un autre mandat complet de deux ans, comme l'affirment les défendeurs. Au contraire, les membres du conseil électoral restent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par le chef et le conseil au moyen de la procédure normale de candidature, pour un mandat maximum de six mois avant la prochaine élection générale (code électoral, para 85(1) et (2)). En effet, le paragraphe 85(3) du code électoral, qui concerne le mandat des membres du Conseil électoral, prévoit expressément la reconduction des membres « pour un nouveau mandat ». Ce renouvellement de mandat est soumis à la détermination de l'éligibilité des membres par le conseil électoral et à la discrétion du chef et du conseil. En revanche, le libellé inclus dans le paragraphe 82(8) limite expressément l'utilisation de ce même libellé. Il indique plutôt qu'en cas de vacance, les membres du conseil électoral continuent d'exercer leurs fonctions à titre intérimaire. À mon avis, ce mutisme du législateur est voulu (*Lukács c. Canada (Office des transports)*, 2014 CAF 76 au para 43). En appliquant ces dispositions à la présente affaire, les défendeurs ont continué à exercer leurs fonctions à titre intérimaire, bien qu'ils aient dépassé leur mandat, jusqu'à ce que le chef et le conseil aient prétendument pourvu leurs postes le 17 novembre 2021.

B. *Quels sont les recours appropriés?*

[69] L'alinéa 18(1)a) de la *Loi sur les Cours fédérales* permet à la Cour de délivrer un bref de *quo warranto* contre tout office fédéral lorsque l'autorité par laquelle une charge publique est exercée est contestée avec succès (*Peters*, au para 174; *Bell*, au para 58). Toutefois, étant donné ma conclusion selon laquelle les processus entourant l'adoption des résolutions du conseil de bande ont violé le code électoral, ce recours n'est pas disponible pour les demandeurs. Je refuse de délivrer un bref de *quo warranto*.

VIII. Conclusion

[70] Pour les motifs qui précèdent, la demande de contrôle judiciaire de la demanderesse est rejetée. La demanderesse a violé le code électoral, le code d'éthique et la politique sur les procédures en adoptant les résolutions du conseil de bande nommant les nouveaux membres du conseil électoral.

[71] Ni la demanderesse ni les défenderesses n'ont présenté d'arguments complets sur les dépens. D'une manière générale, la demanderesse ne demande pas de dépens, alors que les défendeurs en demandent. La Cour demande aux parties de présenter d'autres arguments sur les dépens.

**JUGEMENT dans le dossier T-106-22**

**LE JUGEMENT DE LA COUR est que :**

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Les parties présenteront des arguments concernant les dépens, ne dépassant pas dix (10) pages, dans les 30 jours suivant le présent jugement.

« Paul Favel »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Claude Leclerc

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-106-22

**INTITULÉ :** LA NATION CRIE OPASKWAYAK c. CLAIRE  
COOK, JUDY HEAD, RHONDA HEAD, DIANE  
PELLY, ET BRADLEY YOUNG

**LIEU DE L'AUDIENCE :** PAR VIDÉOCONFÉRENCE

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 6 OCTOBRE 2022

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE FAVEL

**DATE DES MOTIFS :** LE 11 AVRIL 2023

**COMPARUTIONS :**

Markus Buchart POUR LA DEMANDERESSE

John Prystanski POUR LES DÉFENDEURS

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Jerch Law POUR LA DEMANDERESSE  
Winnipeg (Manitoba)

Prystanski Law Corporation POUR LES DÉFENDEURS  
Avocats  
Winnipeg (Manitoba)