

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20231129

Dossier : T-2165-22

Référence : 2023 CF 1597

Montréal (Québec), le 29 novembre 2023

En présence de monsieur le juge Sébastien Grammond

ENTRE :

RENÉ ROCK

demandeur

et

**COMITÉ D'APPEL DES ÉLECTIONS DU CONSEIL
DE BANDE DE PESSAMIT, ME CYNTHIA LABRIE,
GÉRALD HERVIEUX, JEAN-NOËL RIVERIN,
MARIELLE VACHON ET ANDY CANAPÉ**

défendeurs

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Le demandeur a contesté le résultat des dernières élections de la Première Nation innue de Pessamit. Il soutient qu'une disposition du Code électoral rend les défendeurs inéligibles, puisque ceux-ci se sont rendus coupables d'outrage au tribunal ou, dans un cas, d'un acte criminel. Le Comité d'appel lui a donné tort, parce que la disposition en cause du Code électoral n'établit pas des critères d'éligibilité, mais plutôt des situations justifiant la destitution en cours

de mandat. Le demandeur sollicite maintenant le contrôle judiciaire de la décision du Comité d'appel. Sa demande est rejetée. L'interprétation retenue par le Comité d'appel est raisonnable puisqu'elle est compatible avec le texte et la structure du Code électoral.

I. Contexte

[2] Le demandeur, M. René Rock, s'est porté candidat à l'élection pour un poste de conseiller de la Nation innue de Pessamit, tenue le 17 août 2022. Il a été défait.

[3] Monsieur Rock a contesté le résultat des élections, alléguant que les défendeurs, MM. Gérald Hervieux, Jean-Noël Riverin et Andy Canapé et M^{me} Marielle Vachon étaient inéligibles. De ces quatre personnes, M^{me} Vachon a été élue au poste de chef et M. Hervieux au poste de conseiller, alors que MM. Canapé et Riverin ont été défaits. Monsieur Rock fonde sa contestation sur l'article 3.9 du Code électoral, qui se lit ainsi :

3.9 Le poste de chef ou de l'un des conseillers devient vacant lorsque le titulaire, selon le cas :

a) est déclaré coupable d'un acte criminel et que son délai d'appel est terminé ;

[...]

e) s'est rendu coupable de corruption, de malhonnêteté, de méfaits, ou n'a pas respecté la politique locale de la collectivité, en particulier en ce qui concerne le conflit d'intérêts ;

[4] Monsieur Rock soutient que les quatre défendeurs sont inéligibles parce qu'ils ont été déclarés coupables d'outrage au tribunal dans les affaires *Bacon St-Onge c Conseil des Innus de Pessamit*, 2019 CF 794, confirmé par *Simon c Bacon St-Onge*, 2022 CAF 168, et *Bacon St-Onge*

c Conseil des Innus de Pessamit, 2021 CF 217, confirmé par *Gauthier c Bacon St-Onge*, 2023 CAF 187. Ils seraient donc visés par le paragraphe 3.9 e) du Code électoral, puisque la conduite ayant donné lieu à ces outrages au tribunal constituerait de la malhonnêteté, un conflit d'intérêts ou un non-respect de la politique locale. De plus, M. Canapé a été déclaré coupable d'un acte criminel, ce qui le rendrait inéligible selon le paragraphe 3.9 a). Monsieur Rock a également contesté l'impartialité de la présidente d'élection et celle du Comité d'appel.

[5] Le Comité d'appel a rejeté la contestation de M. Rock. L'essentiel de ses motifs se trouve dans l'extrait suivant :

L'article 3.9 (a) du Code électoral prévoit qu'un poste devient vacant lorsque son *titulaire* est déclaré coupable d'un *acte criminel* et que son délai d'appel est expiré.

L'article 3.9 (a) est rédigé au futur; un poste deviendra vacant si le titulaire d'un poste est déclaré coupable d'un acte criminel. Ainsi, le poste ne deviendra pas vacant en raison d'une déclaration antérieure de culpabilité.

Tel qu'il est actuellement rédigé, le *Code électoral* n'est pas clair à l'effet que les situations énumérées à l'article 3.9 peuvent être interprétées comme des conditions d'éligibilité à se *porter candidat.e* à une élection. Il revient aux membres de la communauté, au moyen des processus prévus et acceptés à cette fin, de déterminer les conditions d'éligibilité à se porter candidat.e à une élection.

En d'autres mots, il n'appartient pas à ce Comité d'appel de définir de nouvelles conditions d'éligibilité, dans le cadre d'une contestation comme celle en l'espèce.

[6] Le Comité d'appel a également rejeté les prétentions de M. Rock concernant son impartialité et celle de la présidente d'élection. Il a aussi affirmé qu'il n'avait compétence que pour statuer sur l'éligibilité des candidats élus et non des candidats défaits.

[7] Monsieur Rock a présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision du Comité d'appel. Il a désigné comme défendeurs non seulement les quatre personnes dont il conteste l'éligibilité, mais aussi le Conseil de la nation innue de Pessamit, le Comité d'appel et la présidente d'élection.

[8] Le Conseil a demandé à être mis hors de cause. Ma collègue la juge adjointe Mireille Tabib a fait droit à cette demande. Elle a conclu que le Conseil n'était pas « directement touché » par l'annulation éventuelle de la décision du Comité d'appel et qu'il ne devait donc pas être constitué défendeur selon la règle 303 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106. Elle explique sa décision comme suit :

Pour qu'une personne soit considérée être directement touchée par une ordonnance et donc, un défendeur approprié à une demande de contrôle, l'ordonnance que l'on recherche doit avoir une incidence sur les droits de la partie, lui imposer des obligations en droit ou lui causer d'une certaine manière un préjudice direct (*Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (office national de l'énergie)* 2013 FCA 236, au para. 21). L'annulation des élections, le cas échéant, pourrait déclencher pour le Conseil l'obligation de nommer un président d'élection ou retarder la prise de décision jusqu'à ce qu'il soit régulièrement formé. Cependant, ces obligations et inconvénients ne sont que les conséquences normales de l'annulation recherchée. L'annulation des élections n'impose au Conseil aucune nouvelle obligation légale ou contrainte juridique qui n'existait pas précédemment. Elle ne modifie pas juridiquement la façon dont il doit être constitué. Ainsi, l'intérêt du Conseil n'est qu'incident ou indirect.

[9] Le Comité d'appel a présenté une demande identique. Cependant, cette demande n'a pas pu être tranchée avant l'audition de la demande de contrôle judiciaire. J'en traite plus loin dans les présents motifs. Le Comité d'appel a déposé un mémoire qui porte sur l'ensemble des questions en litige.

[10] Le Conseil et les quatre défendeurs candidats aux élections étaient initialement représentés par les mêmes procureurs. Ceux-ci ont cessé de représenter les défendeurs candidats après que la juge adjointe Tabib a mis le Conseil hors de cause. Madame Vachon et M. Hervieux ont comparu par l'entremise d'un nouveau procureur. Celui-ci n'a pas déposé de mémoire, mais a déclaré être en accord avec les prétentions du Comité d'appel. Monsieur Riverin a comparu personnellement, mais n'a pas déposé de mémoire et ne s'est pas présenté à l'audience. Monsieur Canapé n'a pas comparu. La défenderesse M^e Cynthia Labrie, qui était présidente d'élection, n'a pas comparu. Aucune preuve n'a été déposée en défense.

II. Analyse

[11] Je rejette la demande de M. Rock. Le Comité d'appel a interprété et appliqué l'article 3.9 du Code électoral de manière raisonnable. Avant d'expliquer pourquoi il en est ainsi, je tiens à faire une mise au point au sujet du rôle du Comité d'appel dans la présente instance.

A. *Le rôle du Comité d'appel dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire*

[12] À ce stade de l'instance, il n'est plus utile de rendre une ordonnance mettant le Comité d'appel hors de cause. Il est cependant clair que M. Rock n'aurait pas dû désigner le Comité d'appel à titre de défendeur. Cela est tout simplement contraire à la règle 303, qui prévoit qu'en matière de contrôle judiciaire

303 (1) Sous réserve du paragraphe (2), le demandeur désigne à titre de défendeur :

a) toute personne directement touchée par l'ordonnance recherchée,

303 (1) Subject to subsection (2), an applicant shall name as a respondent every person

(a) directly affected by the order sought in the application, other than a

autre que l'office fédéral
visé par la demande;

tribunal in respect of
which the application is
brought;

[...]

...

[13] En l'espèce, le Comité d'appel est l'« office fédéral » qui a rendu la décision qui fait l'objet de la demande de contrôle judiciaire. Il n'aurait pas dû être partie à la présente instance. En fait, sauf circonstances particulières, le conseil d'une Première Nation ou le comité d'appel électoral ne devraient pas être parties à une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par ce comité d'appel. Comme la juge adjointe Tabib l'a souligné, sur le plan institutionnel, un conseil n'est pas directement touché par une telle décision, et la règle 303 interdit explicitement l'implication du comité d'appel à titre de partie.

[14] La règle 303 vise notamment à éviter une situation où un décideur cherche à justifier sa décision après coup. Elle rejoint les principes établis par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ontario (Commission de l'énergie) c Ontario Power Generation Inc*, 2015 CSC 44, [2015] 3 RCS 147, concernant la participation des tribunaux administratifs à la révision judiciaire de leurs propres décisions. Une telle participation devrait résulter de l'initiative du comité d'appel lui-même, par le biais d'une requête en intervention. La Cour peut alors baliser l'intervention du comité d'appel afin que celle-ci soit compatible avec les principes énoncés par la Cour suprême.

[15] Ces principes n'ont malheureusement pas été suivis en l'espèce. Cela a donné lieu à une situation incongrue dans laquelle le Comité d'appel a en réalité défendu le bien-fondé de sa propre décision et a présenté des observations concernant les mesures de réparation appropriées

dans le cas où sa décision devait être annulée, si bien que M^{me} Vachon et M. Hervieux n'ont rien ajouté de significatif aux prétentions du Comité d'appel.

[16] Je n'ignore pas que la question de savoir qui est partie à l'instance peut avoir une incidence concernant le paiement des honoraires d'avocat. Je ne suis pas saisi de la question de savoir qui doit payer les honoraires des avocats des différentes parties et je ne dispose d'aucune preuve à ce sujet. Je me contenterai de souligner que, de façon générale, le désir d'utiliser les fonds d'une Première Nation afin de payer les honoraires des avocats des parties n'est pas une raison suffisante pour déroger aux principes énoncés plus haut.

B. *L'éligibilité des défendeurs*

[17] La principale question en litige est l'éligibilité des défendeurs. Monsieur Rock soutient que le Comité d'appel a rendu une décision déraisonnable en ne reconnaissant pas que l'article 3.9 du Code électoral imposait des conditions d'éligibilité et en omettant de trancher explicitement la question de savoir si les défendeurs ont fait preuve de malhonnêteté ou d'un autre type de conduite visée par le paragraphe 3.9 e).

[18] Je rejette la demande de M. Rock. À mon avis, le Comité d'appel a raisonnablement conclu que l'article 3.9 du Code électoral n'établit pas les conditions d'éligibilité aux postes de chef et de conseillers, mais énonce plutôt des situations dans lesquelles les titulaires de ces postes peuvent être destitués ou leur mandat peut prendre fin. L'omission de statuer sur la question de savoir si les défendeurs ont fait preuve de malhonnêteté ou d'un autre motif de destitution visé par le paragraphe 3.9 e) est donc sans conséquence.

[19] Le rôle de la Cour statuant en contrôle judiciaire n'est pas de substituer sa décision à celle du Comité d'appel, mais plutôt de vérifier si la décision de celui-ci est raisonnable : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 RCS 653 [Vavilov]. Il appartient au demandeur de démontrer que la décision attaquée est déraisonnable : *Vavilov*, au paragraphe 100. Il s'agit d'un fardeau de démonstration et non d'un fardeau de preuve. Le caractère raisonnable d'une décision administrative est une question de droit et le tribunal n'est pas lié par les admissions des parties, même dans le cas où la demande n'est pas contestée : *Garshowitz c Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 251 aux paragraphes 17 à 19. De plus, les motifs du Comité d'appel n'ont pas à satisfaire à une norme de perfection : *Vavilov*, au paragraphe 91; voir, à titre d'exemple, *Lalo c Conseil des Innus de Ekuanitshit*, 2023 CF 212.

[20] En l'espèce, la structure des motifs du comité d'appel laisse quelque peu à désirer, mais l'extrait cité plus haut permet de comprendre le fondement principal de la décision : *Vavilov*, au paragraphe 123. En somme, le Comité d'appel a conclu que les motifs énumérés à l'article 3.9 constituent des motifs de destitution d'un élu et non des conditions d'éligibilité des candidats.

[21] Le libellé de l'article 3.9 suffit à étayer le caractère raisonnable de la décision du Comité d'appel. Celui-ci vise le « titulaire » d'un poste, ce qui signifie que la personne concernée a déjà été élue. En toute logique, il ne peut donc s'agir d'une condition d'éligibilité. De plus, certains des autres motifs de vacance d'un poste, comme le décès ou l'absence à plusieurs réunions consécutives du conseil, ne sauraient logiquement s'appliquer à un candidat. D'ailleurs, l'article 3.9 est manifestement inspiré de l'article 78 de la *Loi sur les Indiens*, qui établit les conditions de

cessation de mandat et non des conditions d'éligibilité; voir, à titre d'exemple, *Beeswax v Chippewas of the Thames First Nation*, 2023 FC 767.

[22] De plus, le Comité d'appel cite l'article 3.5 du Code électoral, qui prévoit que les seules conditions d'éligibilité sont d'être un électeur, d'être âgé d'au moins dix-huit ans et d'avoir résidé depuis au moins douze mois dans la communauté. Bien que le Comité d'appel n'en ait pas explicitement fait état dans l'extrait cité plus haut, il est évident qu'il a considéré que c'est l'article 3.5, et non l'article 3.9, qui énonce les conditions d'éligibilité. C'est ce qu'il faut comprendre de l'affirmation selon laquelle « il n'appartient pas à ce Comité d'appel de définir de nouvelles conditions d'éligibilité ».

[23] Monsieur Rock soutient que l'article 3.9.1 du Code électoral démontre que l'article 3.9 établit des conditions d'éligibilité. Je ne suis pas de cet avis. L'article 3.9.1 énonce simplement qu'un poste devient vacant si le Comité d'appel constate que les procédures prévues au Code électoral n'ont pas été respectées. Cette disposition a pu paraître nécessaire puisque, dans la plupart des cas, le Comité d'appel rendra sa décision concernant la contestation d'une élection après la prestation de serment des candidats élus. Elle ne modifie cependant pas la substance du Code électoral et ne permet pas de transformer les conditions de cessation de mandat prévues à l'article 3.9 en conditions d'éligibilité.

[24] À l'audience, les parties ont tenté de relier l'objectif visé par l'article 3.9 aux grands principes de la démocratie et de la primauté du droit ou, de manière plus prosaïque, à la nécessité d'assurer la probité des dirigeants de la Première Nation. Rien de tout cela ne démontre que la

décision du Comité d'appel est déraisonnable. En particulier, il est tout à fait plausible que les Innus de Pessamit aient voulu réserver aux électeurs le soin de décider, à chaque élection, si les candidats sont d'une probité suffisante pour mériter d'être élus. D'autres Premières Nations ont pu choisir d'imposer des conditions d'éligibilité plus strictes, mais cela n'affecte pas le caractère raisonnable de la décision du Comité d'appel en l'espèce.

[25] Cela suffit à trancher la présente demande de contrôle judiciaire. Puisque l'article 3.9 ne s'applique tout simplement pas, l'omission du comité d'appel de mentionner explicitement le paragraphe 3.9 e) du Code électoral dans son analyse de l'outrage au tribunal n'est pas déterminante. Il se peut également que le Comité d'appel ait erré en affirmant qu'il n'a pas compétence pour statuer sur l'éligibilité des candidats défaits, mais cette erreur est sans conséquence, puisque M. Rock n'a démontré aucun motif rendant les défendeurs inéligibles.

C. *Les allégations de partialité*

[26] Monsieur Rock soutient également que tant la présidente d'élection que le Comité d'appel ont donné lieu à une crainte raisonnable de partialité.

[27] Dans sa plainte au Comité d'appel, M. Rock a soulevé le fait que la présidente d'élection avait agi comme avocate de M^{me} Vachon et de M. Hervieux dans le cadre de la seconde instance d'outrage au tribunal. Le Comité d'appel a conclu qu'il n'avait pas compétence pour se prononcer sur cette question. Au surplus, il a souligné l'absence de preuve concernant la partialité alléguée de la présidente d'élection.

[28] Le Comité d'appel a fait remarquer que sa compétence était définie à l'article 8.1 du Code électoral et que les mesures de réparation qu'il pouvait octroyer étaient précisées à l'article 8.8. Bien que les motifs du Comité d'appel ne soient pas des plus limpides, on comprend qu'il a conclu que la preuve qui lui avait été présentée ne démontrait pas l'existence de l'une des situations visées à l'article 8.1, à savoir une manœuvre corruptrice, « une violation au *Code électoral* qui puisse porter atteinte au résultat d'une élection à un poste » ou l'inéligibilité d'un candidat.

[29] Cette décision est raisonnable. Les seuls gestes concrets que M. Rock reproche à la présidente d'élection est d'avoir déclaré, dans un document d'information, que l'article 3.9 s'applique seulement en cours de mandat et d'avoir rejeté la contestation de l'éligibilité de M^{me} Vachon et de MM. Hervieux, Riverin et Canapé. Comme il a été démontré plus haut, ces gestes se fondaient sur une interprétation raisonnable de l'article 3.9. Ils ne sauraient constituer des motifs visés à l'article 8.1 du Code électoral. Il était donc raisonnable que le Comité d'appel conclue qu'il n'avait pas compétence.

[30] Monsieur Rock a également soutenu que la composition du Comité d'appel donnait lieu à une crainte de partialité, puisque deux de ses membres étaient des employés du Conseil. Le Comité d'appel a sommairement rejeté cette allégation parce qu'elle était dépourvue de fondement factuel.

[31] Devant notre Cour, M. Rock ne reprend pas ce motif de contestation. De toute manière, la composition du Comité d'appel est explicitement prévue à l'article 8.3 du Code électoral et ne

saurait de ce seul fait donner lieu à une crainte de partialité : *Ocean Port Hotel Ltd c Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 CSC 52 aux paragraphes 20 à 24, [2001] 2 RCS 781.

[32] Monsieur Rock affirme plutôt qu'en présentant des observations à la Cour, le Comité d'appel « s'est ligué » avec M^{me} Vachon et M. Hervieux, ce qui soulèverait une crainte raisonnable de partialité. Comme je l'ai indiqué plus haut, le Comité d'appel a outrepassé son rôle en défendant sa propre décision. Or, cette situation est postérieure à la décision qui fait l'objet de la demande de contrôle judiciaire. Elle ne peut donc pas constituer un motif d'annulation de cette décision. Rien ne démontre que le Comité d'appel a fait preuve de partialité en rendant cette décision.

III. Conclusion

[33] Le Comité d'appel a raisonnablement conclu que l'article 3.9 du Code électoral ne crée pas des conditions d'éligibilité. Puisque la décision du Comité d'appel était raisonnable, la demande de contrôle judiciaire de M. Rock sera rejetée.

[34] Étant donné que les défendeurs Vachon et Hervieux n'ont pas déposé de mémoire et que les observations du Comité d'appel excédaient la portée légitime de l'intervention d'un office fédéral dont la décision est contestée, je suis d'avis de ne pas adjuger de dépens.

JUGEMENT dans le dossier T-2165-22

LA COUR STATUE que

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Il n'y a pas d'adjudication de dépens.

« Sébastien Grammond »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-2165-22

INTITULÉ : RENÉ ROCK c COMITÉ D'APPEL DES ÉLECTIONS
DU CONSEIL DE BANDE DE PESSAMIT, ME
CYNTHIA LABRIE, GÉRALD HERVIEUX, JEAN-
NOËL RIVERIN, MARIELLE VACHON ET ANDY
CANAPÉ

LIEU DE L'AUDIENCE : QUÉBEC (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 20 NOVEMBRE 2023

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE GRAMMOND

DATE DES MOTIFS : LE 29 NOVEMBRE 2023

COMPARUTIONS :

François Boulianne POUR LE DEMANDEUR

Stéphanie Lisa Roberts POUR LE DÉFENDEUR COMITÉ D'APPEL DES
Ivan da Fonseca ÉLECTIONS DU CONSEIL DE BANDE DE
PESSAMIT

Laurent Fournier POUR LES DÉFENDEURS MARIELLE VACHON
ET GÉRALD HERVIEUX

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

François Boulianne POUR LE DEMANDEUR
Québec (Québec)

Cabinet d'avocats Novalex inc. POUR LE DÉFENDEUR COMITÉ D'APPEL DES
Montréal (Québec) ÉLECTIONS DU CONSEIL DE BANDE DE
PESSAMIT

Grondin Savarese Legal inc. POUR LES DÉFENDEURS MARIELLE VACHON
Montréal (Québec) ET GÉRALD HERVIEUX

