

**Date : 20080117**

**Dossier : T-809-07  
T-855-07**

**Référence : 2008 CF 8**

**Ottawa (Ontario), le 17 janvier 2008**

**EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE BEAUDRY**

**ENTRE :**

**FRIEDA MARTSELOS**

**demanderesse**

**et**

**LA NATION DE SALT RIVER N° 195, également appelée  
LA BANDE INDIENNE DE SALT RIVER N° 759,  
LE CONSEIL DE LA PREMIÈRE NATION DE SALT RIVER et  
LES CONSEILLERS CHRIS BIRD, TONI HERON,  
SONNY MCDONALD et MIKE BEAVER**

**défendeurs**

**ET ENTRE :**

**MICHAEL BEAVER, SONNY MCDONALD,  
TONI HERON et CHRIS BIRD,  
en leur qualité de CONSEILLERS DE  
LA NATION DE SALT RIVER N° 195**

**demandeurs**

**et**

**FRIEDA MARTSELOS**

**défenderesse**

## **MOTIFS MODIFIÉS DE JUGEMENT ET JUGEMENT**

[1] La présente affaire concerne deux demandes adverses de contrôle judiciaire, qui ont été jointes. La demanderesse sollicite l'annulation d'une résolution du conseil de bande (RCB), prise par quatre membres du Conseil de la Première nation de Salt River (PNSR) le 7 mai 2007, en vertu du pouvoir conféré à la Cour par le paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7 (la Loi). La RCB ordonnait que la demanderesse soit démise de ses fonctions de chef de la PNSR. Les défendeurs, des conseillers de la PNSR, sollicitent un bref de *quo warranto* confirmant leur décision de destituer la demanderesse de ses fonctions de chef, et un jugement déclaratoire disant que la demanderesse a été dûment destituée comme le prévoit l'alinéa 18(1)a) de la Loi. Subsidiairement, les défendeurs demandent un bref de *quo warranto* à l'égard de la prétention de la demanderesse voulant qu'elle dispose du pouvoir exclusif et autocratique de gérer les affaires de la PNSR, de même qu'un jugement déclaratoire disant que la PNSR est gouvernée par décision majoritaire du chef et des conseillers.

### **LES POINTS LITIGIEUX**

[2] Les parties s'entendent sur les points soulevés dans la présente affaire :

- a) La réunion du 7 mai 2007 au cours de laquelle la demanderesse fut démise de ses fonctions de chef a-t-elle été dûment convoquée?
  - i) La demanderesse a-t-elle reçu avis de la réunion du 7 mai 2007?
  - ii) L'absence d'un ordre du jour préparé par la chef a-t-elle pour effet d'invalider la réunion?
  - iii) L'absence de preuve d'une notification de la réunion à Joline Beaver a-t-elle pour effet d'invalider la réunion?
- b) La destitution de la demanderesse était-elle justifiée?

## LES FAITS

[3] La PNSR est une Première nation autochtone et une « bande » selon la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5 (la *Loi sur les Indiens*), composée de 812 membres, dont un bon nombre vit à Fort Smith, dans les Territoires du Nord-Ouest. Elle est gouvernée par un conseil composé d'un chef et de six conseillers, dont tous sont démocratiquement élus selon le *Customary Elections Regulations of the Salt River First Nation* (le Règlement électoral coutumier).

[4] Le conseil est habilité à agir en tant qu'organe directeur de la PNSR lorsqu'il se réunit et que le quorum est atteint, c'est-à-dire lorsque quatre membres sont présents à la réunion.

[5] Le 30 avril 2007, la demanderesse a été élue chef de la PNSR à la suite d'une élection complémentaire destinée à pourvoir ce poste alors vacant, et son mandat devait prendre fin en août 2008. Elle est entrée en fonction le même jour, conformément à l'alinéa 3.4 a) du Règlement électoral coutumier.

[6] Au cours de la première semaine de mai, alors que la demanderesse occupait la charge de chef, il n'y avait que six membres au sein du conseil de la PNSR; une élection complémentaire devait avoir lieu le 15 mai 2007 pour pourvoir le poste vacant de conseiller. Les six membres étaient la chef, Frieda Martselos, et les conseillers Sonny MacDonald, Toni Heron, Michael Beaver, Chris Bird et Joline Beaver.

[7] Selon la preuve produite par les parties, la tension politique était élevée durant la semaine au cours de laquelle la demanderesse a occupé son poste. Ses premières décisions de chef de la PNSR furent notamment de destituer unilatéralement le conseiller Toni Heron de la fonction coutumière de sous-chef, d'emporter à Edmonton des registres financiers du bureau de la bande afin de les soumettre à une vérification, bien qu'une telle vérification fût déjà prévue, de déclarer que toutes les dépenses devaient être approuvées par elle, de licencier l'agent financier de la bande, de refuser l'accès des bureaux de la bande aux employés et aux conseillers, de mettre fin à l'emploi d'étudiants et d'apporter maints autres changements concernant le personnel du bureau.

[8] Réagissant à ces décisions, les conseillers Sonny MacDonald, Toni Heron, Mike Beaver et Chris Bird se sont présentés dans les bureaux de la PNSR le 3 mai 2007 pour tenter de rencontrer la nouvelle chef, qui refusa de les recevoir. Le conseiller Heron a informé la demanderesse que la conseillère Joline Beaver n'assisterait pas à la réunion. Le même jour, la demanderesse était oralement informée de la tenue d'une réunion le lendemain matin dans les bureaux de la PNSR.

[9] Le matin du 4 mai 2007, la réunion a eu lieu comme prévu, et la demanderesse refusa ou s'abstint d'y assister. Il ressort de la preuve que le conseiller Chris Bird a téléphoné à la conseillère Joline Beaver pour la prier d'y assister. Durant la réunion, les quatre conseillers présents ont signé un document intitulé « Avis à Frieda Martselos, chef élue », qui exposait 21 raisons pour lesquelles ils envisageaient de la destituer de la fonction de chef. Le document prévoyait la tenue d'une réunion spéciale du conseil le 7 mai 2007.

[10] Le document fut mis dans une enveloppe que la GRC tenta de livrer à la demanderesse. La GRC a téléphoné à la demanderesse avant de lui remettre l'enveloppe, et la demanderesse informa alors l'officier au téléphone qu'elle refuserait la livraison.

[11] Des fonctionnaires d'Affaire indiennes et du Nord Canada (AINC) se sont rendus à Fort Smith le 7 mai 2007 pour tenter de régler le différend. Les fonctionnaires, Brian Herbert et Nicole Huppy, furent accueillis à l'aéroport par un agent de la GRC, qui informa M. Herbert que la demanderesse avait refusé la livraison de l'enveloppe et le pria de procéder lui-même à ladite livraison. M. Herbert accepta et s'affaira à livrer l'enveloppe. La demanderesse refusa à nouveau d'accepter la livraison. Il lui demanda de rencontrer les membres du conseil, mais elle refusa de le faire. M. Herbert a laissé l'enveloppe sur le bureau de la demanderesse, qui refusa toutefois de l'ouvrir.

[12] La réunion du 7 mai 2007 a débuté vers 13 h 15, au lieu de 10 heures comme cela était prévu. Les conseillers Michael Beaver, Toni Heron, Chris Bird et Sonny MacDonald étaient présents; y ont également assisté Noline Villebrun, membre de la PNSR, M. Herbert et un autre représentant d'AINC. Vers 15 heures, les quatre conseillers présents firent savoir à la demanderesse qu'ils avaient décidé de la destituer du poste de chef et firent déposer à son bureau la RCB contestée.

[13] AINC a accepté et reconnu comme valide la RCB contestée, et une injonction interlocutoire fut accordée, par consentement des parties, par mon collègue le juge Blais, le 25 mai 2007;

l'injonction interlocutoire empêchait la demanderesse d'occuper le poste de chef jusqu'à ce que la demande soit instruite.

## **LA DÉCISION CONTESTÉE**

[14] La RCB énumère 21 moyens invoqués par le conseil pour destituer la demanderesse. On peut y lire qu'elle était destituée en vertu des dispositions de l'article 19 du Règlement électoral coutumier. La RCB expose 13 justifications qui correspondent aux dispositions des alinéas 5a) et 5b) de l'annexe B du Règlement électoral coutumier et qui sont fondées sur les 21 éléments reproduits ci-après :

- a) elle s'est conduite d'une manière autocratique, au mépris de l'autorité légitime du conseil, en s'arrogeant le pouvoir exclusif d'administrer les affaires de la PNSR, contrairement aux coutumes et à la constitution de la PNSR;
- b) elle a agi au mépris du droit coutumier et constitutionnel du conseil d'administrer les affaires de la PNSR par des procédés réguliers et démocratiques, à raison d'une voix pour chaque membre élu du conseil;
- c) elle a refusé de communiquer avec les membres du conseil ou de convoquer une réunion du conseil pour gérer les affaires de la PNSR;
- d) elle s'est introduite dans le bureau du sous-chef sans l'autorisation du conseil;
- e) elle a licencié les vérificateurs légalement nommés de la bande, et cela sans l'autorisation du conseil et contrairement à une RCB valide existante nommant lesdits vérificateurs;
- f) elle a prétendu nommer un vérificateur de la bande, sans l'autorisation ou l'agrément du conseil, et contrairement à une RCB valide existante nommant les vérificateurs en exercice de la bande;
- g) elle a fait procéder à l'enlèvement, ou a prétendu autoriser l'enlèvement, des bureaux de la bande, pour envoi à Edmonton, ou vers un autre endroit inconnu et non autorisé, de certains registres essentiels de la bande, notamment registres financiers, RCB, fichiers électroniques, ainsi qu'un ordinateur, toutes choses qui sont indispensables à la bonne administration de la PNSR et à la bonne vérification de la situation financière de la PNSR;

- h) elle a informé à tort les banques de la bande qu'elle avait la responsabilité exclusive des affaires administratives et financières de la bande;
- i) elle a tenté d'obtenir l'accès à des fonds appartenant à la bande et détenus dans les comptes bancaires de la bande, à l'insu du conseil et sans l'autorisation de celui-ci;
- j) elle a, à tort ou sans justification, menacé les banques de la bande de procédures judiciaires pour le cas où ils continueraient à honorer les chèques dûment rédigés sous l'autorité du conseil, pour ensuite tenter de geler les comptes bancaires de la bande;
- k) elle a, sans l'autorisation du conseil, licencié l'agent financier de la bande;
- l) elle a changé les serrures des bureaux administratifs de la bande et chassé de leurs bureaux les employés et conseillers de la PNSR, en les privant de tout accès à leurs dossiers;
- m) elle a tenté, par les actes susdits, d'empêcher la PNSR de verser les salaires payables le 4 mai 2007 à environ 15 employés et 30 étudiants;
- n) elle a, sans l'autorisation du conseil, embauché deux personnes comme employés de la PNSR;
- o) elle a, sans l'autorisation du conseil, rétrogradé Dave Poitras, administrateur de la bande;
- p) elle a prétendu annuler, sans l'autorisation du conseil, une élection complémentaire à venir;
- q) elle a, sans l'autorisation du conseil, convoqué une assemblée générale des membres;
- r) elle a, sans l'autorisation du Conseil, licencié les étudiants qui travaillaient pour la PNSR;
- s) elle a, sans l'autorisation du conseil, mis fin au poste de sous-chef;
- t) elle a, sans l'autorisation du conseil, licencié les avocats Jerome Slavic et Gary Laboucan, spécialistes des droits fonciers issus de traités;
- u) elle a prêté serment en tant que chef sans l'autorisation préalable du conseil et avec l'intention de diriger la PNSR d'une manière autocratique, contrairement aux principes démocratiques inscrits dans la constitution de la PNSR.

## LES DISPOSITIONS APPLICABLES

[15] Les dispositions légales et coutumières applicables sont reproduites dans l'annexe du présent jugement :

Règlement électoral coutumier, préambule (page 101 du dossier de la demanderesse);  
Règlement électoral coutumier, article 19 (pages 128 et 129 du dossier de la demanderesse);  
Règlement électoral coutumier, annexe B (pages 134 à 138 du dossier de la demanderesse);  
*Loi sur les Indiens*, paragraphe 2(3).

## ANALYSE

### *Norme de contrôle*

[16] Le point principal à décider est celui de savoir si la RCB adoptée par le Conseil de la PNSR le 7 mai 2007 était valide en vertu des pouvoirs conférés au conseil par la *Loi sur les Indiens* et le Règlement électoral coutumier de la PNSR. Formulée de la sorte, la question est donc de savoir si le Conseil a outrepassé ses pouvoirs. Pour dire si le conseil a ou non exercé ses pouvoirs d'une manière conforme au *Règlement électoral coutumier*, la Cour n'est donc astreinte à aucune retenue envers le conseil.

[17] Les questions sont cependant subdivisées dans la présente demande. La demanderesse dit que les défendeurs n'ont pas convoqué régulièrement la réunion du 7 mai 2007, et qu'elle a donc été privée de son droit à l'équité procédurale. Les atteintes à l'équité procédurale sont examinées selon la norme de la décision correcte.

[18] Les défendeurs disent que le point de savoir s'il existe des motifs de congédiement est une question de fait qui relève des pouvoirs du conseil et qui doit donc être examinée selon la norme de la décision manifestement déraisonnable. Je ne suis pas de cet avis. Si le conseil a destitué la

demanderesse pour un motif non énuméré à l'article 19 du Règlement électoral coutumier, alors il a outrepassé ses pouvoirs. La question doit donc être examinée selon la norme de la décision correcte.

a) La réunion du 7 mai 2007 a-t-elle été régulièrement convoquée?

[19] La demanderesse dit que la réunion du 7 mai 2007 n'a pas été convoquée d'une manière conforme au principe énoncé dans l'alinéa 2(3)b) de la *Loi sur les Indiens*. Elle allègue trois moyens pour dire qu'il y a eu manquement à l'équité procédurale : elle n'a pas reçu avis de la réunion et n'a pas eu l'occasion de s'exprimer; la réunion ne s'est pas déroulée sur la base d'un ordre du jour préparé par la chef; finalement, la conseillère Joline Beaver n'a pas reçu avis de la réunion.

J'examinerai successivement chacun de ces moyens.

i) La demanderesse a-t-elle reçu avis de la réunion du 7 mai 2007?

[20] La demanderesse dit que les membres du conseil n'ont pas tous reçu, comme il se doit, avis de la réunion, contrairement à ce qu'exigent les alinéas 3a) et b) de l'annexe B du Règlement électoral coutumier, ajoutant qu'une résolution du conseil adoptée au cours d'une réunion qui n'a pas été régulièrement notifiée est nulle et sans effet. Elle dit aussi que son droit à l'équité procédurale a été violé parce qu'on ne lui a pas donné l'occasion de s'exprimer.

[21] Les défendeurs disent que les réunions et assemblées de la PNSR sont régies par le Règlement électoral coutumier, complété par la coutume, et que ni le code écrit ni le code coutumier ne prévoient une forme particulière d'avis. Les défendeurs disent qu'il est de coutume que les avis soient donnés oralement.

[22] Les défendeurs disent que, dans la décision *Assu c. Chickite*, [1999] 1 C.N.L.R. 14, aux paragraphes 39 et 40, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a jugé que la réunion d'un conseil de bande est régulièrement convoquée si elle est convoquée à la demande d'une majorité de conseillers, si un préavis en a été donné et si le quorum est atteint. Ce précédent concernait une bande et faisait intervenir l'article 74 de la *Loi sur les Indiens*; cependant, il convient de noter que ni le Règlement électoral coutumier ni la *Loi sur les Indiens* ne précisent le mode de notification d'une réunion.

[23] Je souscris aux conclusions des défendeurs. Je ne puis trouver aucune règle disant que l'avis doit prendre telle ou telle forme. Il ressort clairement de la preuve que la demanderesse fut informée de la réunion à la fois oralement et par écrit. Elle a refusé d'y assister, ou refuser de recevoir l'enveloppe contenant les renseignements pertinents, mais elle ne saurait par la suite arguer de ce refus pour prétendre que son droit à l'équité procédurale n'a pas été respecté. La preuve révèle aussi que la demanderesse savait que l'objet général de la réunion était l'examen des reproches des défendeurs à l'égard de sa conduite.

- ii) L'absence d'un ordre du jour préparé par la chef a-t-elle pour effet d'invalider la réunion?

[24] La demanderesse dit que, pour qu'une réunion soit « dûment convoquée » comme le prévoit l'alinéa 2(3)b) de la *Loi sur les Indiens*, les conditions établies dans l'annexe B du Règlement électoral coutumier doivent être réunies. Plus précisément, la demanderesse croit que les mots de l'alinéa 3a), « l'ordre du jour doit être préparé par le chef préalablement à chaque réunion », doivent être interprétés de telle manière qu'une réunion ne sera pas dûment convoquée si cette condition n'est pas respectée.

[25] Je ne partage pas ce point de vue. L'alinéa 3a) dispose aussi que l'ordre du jour peut être approuvé ou modifié par le conseil. Cela signifie que, lorsque les intérêts et priorités du conseil diffèrent de ceux du chef, des changements peuvent être apportés qui tiennent compte des divergences. L'emploi du mot « doit » suppose une obligation, mais, à mon avis, il est contraire à l'objet de la disposition de l'interpréter ici d'une manière rigoureuse. Il ne serait pas conforme aux visées démocratiques du *Règlement électoral coutumier* que le chef puisse faire obstacle à la volonté du conseil de se réunir en refusant simplement de rédiger et de présenter un ordre du jour.

- iii) L'absence de preuve d'une notification de la réunion à Joline Beaver a-t-elle pour effet d'invalider la réunion?

[26] La demanderesse dit que, puisqu'il n'est pas établi que Joline Beaver a reçu avis de la réunion, la réunion n'a pas été dûment convoquée. Je n'accepte pas cet argument. Les défendeurs disent, à juste titre, que c'est à celui qui conteste la validité de l'acte administratif qu'il appartient de prouver une irrégularité procédurale. Je n'ai pas la preuve que Joline Beaver n'a pas reçu avis de la réunion.

[27] La présomption de régularité de la procédure s'applique en l'espèce. Les mesures prescrites sont présumées avoir été prises (*Irvine c. Canada (Commission des pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181, paragraphe 38; *Leth Farms Ltd. c. Alberta (Turkey Growers Marketing Board)*, [2000] A.J. n° 59, 2000 ABCA 32, paragraphe 77).

[28] Il était loisible à la demanderesse de produire une preuve susceptible de réfuter la présomption; cependant, aucune preuve du genre n'a été présentée à la Cour.

b) La destitution de la chef était-elle justifiée?

[29] La demanderesse dit qu'aucun des motifs de destitution énumérés dans la RCB contestée ne tombe sous le coup de l'article 19.1 du Règlement électoral coutumier, qui énumère les motifs de destitution d'un chef ou d'un conseiller.

[30] Les défendeurs répondent que les 13 moyens ou les 21 justifications apparaissant dans la RCB entrent dans l'affirmation générale selon laquelle la demanderesse s'est conduite d'une manière autocratique, au mépris de l'autorité légitime du conseil, et que, en raison de sa conduite, l'administration de la bande est devenue paralysée. Les défendeurs disent qu'il s'agit là d'un manquement à l'obligation du chef consistant à [TRADUCTION] « garantir la stabilité, la compétence et l'efficacité de l'administration de la Première nation », selon ce que prévoient les alinéas 5a) et b) de l'annexe B du Règlement électoral coutumier. Le non-respect des obligations énoncées dans l'annexe « B » compte parmi les motifs de destitution dans l'article 19.1.3 du Règlement électoral coutumier.

[31] Il semble y avoir eu des divergences importantes, mais il est difficile de conclure à partir des faits que toutes furent engendrées par la demanderesse. Il semble que les deux parties ont agi d'une manière qui a fait monter la tension. Je ne crois pas non plus que l'on puisse dire que la demanderesse, en sa qualité de chef, a manqué à son obligation de « garantir la stabilité, la compétence et l'efficacité de l'administration de la Première nation », au cours de la semaine qui a suivi son élection. Elle a sûrement mal interprété ses fonctions de chef, le rôle du conseil en tant qu'organe électif et le rôle des autres conseillers. Je reconnais avec les défendeurs qu'il en a résulté

confusion, tension et stress. Les autres conseillers ne sauraient être blâmés d'avoir tenté de composer avec une situation aussi difficile et délicate. En fin de compte, la bande n'a pas subi de pertes financières et il n'y a pas eu détournement de fonds. Je cite ici les propos du juge Hughes dans la décision *Première nation de Qualicum c. Recalma-Clutesi*, 2006 CF 854, [2006] A.C.F. n° 1097 (QL), au paragraphe 37 :

C'est la protection de la bande qui doit être le principe directeur, et non la protection du chef ou des conseillers, ou ce qui protège la bande, selon l'un de ceux-ci.

[32] Le Règlement électoral coutumier est un code juridique général qui énumère les motifs pour lesquels un chef ou un conseiller peut être destitué. Il serait fautif d'élargir les motifs en question; le motif invoqué pour la destitution du chef doit concorder parfaitement avec les circonstances de l'affaire.

[33] Dans la décision *Bugle c. Lameman*, [1997] A.C.F. n° 560 (QL), au paragraphe 2, le juge Campbell était saisi d'une affaire semblable :

D'abord, je suis d'avis que la loi électorale [tribale] est le code général permettant d'élire et de destituer un chef et un membre du conseil de la première nation de Beaver Lake. Le pouvoir de destituer le chef Lameman, le cas échéant, découle donc uniquement de cette loi. À mon avis, les dispositions de la loi électorale tribale doivent être interprétés de façon restrictive; en effet, je ne peux interpréter de sens de ces dispositions de façon libérale, car les conséquences de la destitution sont tellement graves qu'une interprétation stricte s'impose.

[34] Je suis d'avis que les propos ci-dessus sont applicables à la présente espèce.

[35] Je suis également d'avis que le Règlement électoral coutumier a manifestement pour objet d'établir un système démocratique dans l'élection du Conseil; le préambule dispose ainsi :

[TRADUCTION]

ATTENDU que la culture, les valeurs et le développement de la Première nation de Salt River ont les meilleures chances de progresser par l'application des principes démocratiques et par l'instauration d'un gouvernement à la suite d'élections démocratiques; et

[...]

ATTENDU que les coutumes et traditions de la Première nation de Salt River requièrent l'élection démocratique, équitable et transparente du chef et du conseil;

[36] Eu égard à cet objet, il est impératif que les vœux de l'électorat soient dûment pris en compte. Il convient que la voix de l'électorat soit respectée et que l'on donne au processus électoral le temps de produire son effet. Il est difficile d'imaginer que la demanderesse ait eu la possibilité en une semaine de remplir son mandat. Le même raisonnement fut adopté dans la décision *Sault c. LaForme*, [1989] 2 C.F. 701, au paragraphe 10. Le passage suivant du paragraphe 10 de cette décision traite de l'intention du législateur; cependant, la PNSR est une bande relevant du Traité n° 8, dotée d'un droit d'autonomie gouvernementale, et un poids analogue doit être donné à l'intention démocratique à l'origine du Règlement électoral coutumier :

[...] On peut y voir le désir du législateur de garantir certains droits démocratiques des membres de la bande : savoir que si une fois qu'ils ont élu un membre de conseil, ce dernier est en droit de siéger, et ils sont en droit de se faire représenter par lui, pendant deux ans, à moins qu'il ne meure, ne soit déclaré coupable d'une infraction, ne se rende coupable de faits de corruption ou ne manque habituellement à ses fonctions. Seuls ces événements précis ou méfaits justifient, aux yeux du législateur, qu'il soit démis de ses fonctions. Cependant, la majorité de ce conseil de bande s'est chargée d'ajouter aux critères figurant au paragraphe 78(2) ces défauts tels que l'inexpérience, un comportement critique et sujet à controverse, le désaccord avec le

personnel de la bande, l'imposition de travail au personnel, l'intervention unilatérale au moyen de persuasion ou de menaces dans le réengagement d'un membre du personnel, et le recours à des moyens dilatoires lors de réunions pour justifier ce qui revient à démettre un conseiller de ses fonctions. À mon avis, le législateur a voulu exclure tous ces critères à l'exception de ceux mentionnés lorsqu'il a prescrit au paragraphe 78(1) que les conseillers doivent demeurer en fonction pendant deux années sous réserve seulement des événements prévus aux autres dispositions de l'article 78. Confirmer la mesure prise par les défendeurs en l'espèce reviendrait à autoriser la majorité d'un conseil de bande à supprimer la dissidence en excluant du conseil à n'importe quel moment de leur mandat prévu par la loi ces membres qui offensent la majorité.

[37] Pour ces motifs, je suis d'avis que les raisons pouvant justifier la destitution de la demanderesse de sa fonction de chef si peu de temps après son élection sont insuffisantes.

[38] Les défendeurs invoquent un argument subsidiaire en disant qu'un bref de *quo warranto* devrait être décerné à l'égard de la prétention de la demanderesse voulant qu'elle ait le pouvoir exclusif et autocratique de gérer les affaires de la PNSR, et qu'un jugement déclaratoire devrait être rendu disant que la PNSR est gouvernée par décision majoritaire du chef et des conseillers. Je suis d'avis qu'un tel jugement déclaratoire est inutile puisque le Règlement électoral coutumier établit clairement que le pouvoir du chef est limité par les décisions majoritaires du conseil. Toute décision du chef qui contrevient aux dispositions du Règlement électoral coutumier est elle-même susceptible de contrôle.

**JUGEMENT**

**LA COUR STATUE que :**

1. La demande d'annulation de la RCB portant la date du 7 mai 2007, qui démet la demanderesse de sa fonction de chef, est accueillie. La résolution du Conseil de bande datée du 7 mai 2007 est annulée.
2. La demande portant le numéro du greffe T-855-07 est rejetée.
3. Au vu des circonstances de la présente affaire, il n'est pas adjugé de dépens à l'une ou l'autre des parties.

« Michel Beaudry »

---

Juge

## ANNEXE A

Règlement électoral coutumier, préambule (page 101 du dossier de la demanderesse)

### PRÉAMBULE

[TRADUCTION]

**ATTENDU** que la Première nation de Salt River a, en tant que Première nation, le droit ancestral inhérent, et le droit issu des traités, de régir les relations entre ses membres, ainsi que les relations entre la Première nation de Salt River et d'autres administrations;

**ATTENDU** que le droit ancestral de la Première nation de Salt River à l'autonomie gouvernementale a été reconnu et confirmé dans le Traité n° 8 conclu entre Sa Majesté la Reine et la Première nation de Salt River, et confirmé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;

**ATTENDU** que l'adoption du présent Règlement électoral coutumier constitue un exercice du droit ancestral, et du droit issu des traités, de la Première nation de Salt River à l'autonomie gouvernementale et que le Règlement électoral coutumier ne peut avoir pour effet de supprimer ou d'amoindrir les droits ancestraux ou le droit issu des traités de la Première nation de Salt River;

**ATTENDU** que la culture, les valeurs et le développement de la Première nation de Salt River ont les meilleures chances de progresser par l'application des principes démocratiques et par l'instauration d'un gouvernement à la suite d'élections démocratiques;

**ATTENDU** que la coutume, la politique et la loi de la Première nation de Salt River au chapitre de sa gouvernance ont été établies avec le consentement et la participation des membres de la Première nation de Salt River;

**ATTENDU** que les coutumes et traditions de la Première nation de Salt River requièrent l'élection démocratique, équitable et transparente du chef et du Conseil;

**ATTENDU** que, par référendum tenu le 23 avril 2004, la majorité des électeurs de la Première nation de Salt River s'est prononcée en faveur du Règlement électoral coutumier dont le texte suit;

*Règlement électoral coutumier*, article 19 (pages 128 et 129 du dossier de la demanderesse)

## 19. **DESTITUTION**

### 19.1 **Motifs de destitution**

[TRADUCTION]

La destitution d'un chef ou d'un conseiller peut être prononcée par le conseil pour les motifs suivants :

- 19.1.1 Il a été absent à trois (3) assemblées consécutives de la Première nation ou à trois (3) réunions consécutives du Conseil, alors que la réunion ou l'assemblée lui avait été notifiée par avis écrit ou oral, et il n'a communiqué par écrit au conseil aucune raison valide justifiant son absence;
  - 19.1.2 Il se présente aux réunions du conseil, aux assemblées communautaires ou aux autres événements publics dans un état d'ébriété ou d'intoxication par la drogue, ou en affichant un comportement désordonné, violent ou autrement irresponsable, entravant ainsi la conduite des affaires ou jetant le discrédit sur le conseil de la Première nation;
  - 19.1.3 Il néglige d'accomplir ses obligations selon ce que prévoit l'annexe B ou contrevient aux Lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts en ce qui concerne le chef et le Conseil, qui sont reproduites à l'annexe C;
  - 19.1.4 Il a été accusé ou reconnu coupable d'un acte criminel en application du *Code criminel*;
  - 19.1.5 Il s'est livré à des pratiques électorales malhonnêtes, dont la preuve fut découverte et établie après le délai d'appel;
  - 19.1.6 Il ne résidait pas dans le voisinage de Fort Smith durant son mandat;
  - 19.1.7 Il a été suspendu trois (3) fois conformément à l'article 18, durant son mandat;
  - 19.1.8 Il n'a pas démissionné ou n'a pas repris ses fonctions après une absence de soixante (60) jours, contrairement à ce que requiert l'article 16.3.
- 19.2 Après confirmation satisfaisante des motifs de destitution, le conseil peut, par résolution exposant les motifs, destituer de ses fonctions le chef ou le conseiller.

*Règlement électoral coutumier*, annexe B (pages 134 à 138 du dossier de la demanderesse)

## **ANNEXE B**

### **DU RÈGLEMENT ÉLECTORAL COUTUMIER DE LA PREMIÈRE NATION**

#### **ATTRIBUTIONS DU CHEF ET DU CONSEIL**

##### **1. GOUVERNEMENT ET DIRECTION DE LA PREMIÈRE NATION**

Le chef et le conseil (ci-après le Conseil) sont les dirigeants élus de la Première nation dont les pouvoirs et obligations sont circonscrits par ce qui suit :

- a) La culture, les traditions et les valeurs telles qu'elles sont exprimées par les anciens de la Première nation de Salt River.
- b) Les droits issus des traités, les droits ancestraux et les droits inhérents, ainsi que les pouvoirs de gouvernement de la Première nation.
- c) Les responsabilités légales et administratives énoncées dans la *Loi sur les Indiens*.
- d) L'obligation fiduciaire de gérer et d'administrer d'une manière raisonnable et avec soin les biens, les fonds et autres actifs de la Première nation, y compris ses biens en fiducie.
- e) Les obligations et responsabilités contractuelles énoncées dans les accords de contribution ou autres ententes conclues avec les agences de financement d'autres gouvernements.

##### **2. COMMUNICATION AVEC LES MEMBRES**

Le Conseil s'engage à communiquer régulièrement avec les membres à propos de la gouvernance et des affaires financières de la Première nation, de la manière suivante :

- a) Le Conseil consultera régulièrement les membres en tenant des assemblées générales trimestrielles à Fort Smith, à Edmonton et à Yellowknife, et, au besoin, des assemblées spéciales.
- b) Le Conseil passera en revue avec les membres, avant leur approbation finale par le Conseil, tous les règlements administratifs proposés et toutes les politiques d'envergure.
- c) Le Conseil tiendra les membres informés de la situation financière de la Première nation, en leur présentant des rapports financiers semestriels.

- d) Les procès-verbaux des assemblées de la Première nation et des réunions du Conseil seront affichés et mis à la disposition des membres dans les bureaux de la bande.
- e) Le Conseil et son personnel ne pourront communiquer aux membres ou à des tiers des renseignements personnels confidentiels ou des renseignements liés à l'emploi d'une personne.

### **3. PRÉSENCE AUX RÉUNIONS DU CONSEIL ET AUX ASSEMBLÉES PUBLIQUES**

- a) Les réunions ordinaires du Conseil auront lieu au moins une fois par mois, et les réunions spéciales du Conseil auront lieu selon les besoins. L'ordre du jour doit être préparé par le chef préalablement à chaque réunion, puis distribué aux conseillers. L'ordre du jour sera revu et approuvé ou modifié par le Conseil. Le Conseil se préparera préalablement à chaque réunion en lisant les rapports et les procès-verbaux des réunions antérieures.
- b) Les conseillers assisteront à toutes les assemblées de la Première nation et à toutes les réunions du Conseil, sauf si cela leur est impossible pour cause de maladie ou autres circonstances exceptionnelles. Ils devront donner avis de leur absence avant l'assemblée ou la réunion, et les raisons d'une absence prolongée devront être communiquées par écrit.
- c) Le Conseil représentera la Première nation dans les fonctions officielles, les assemblées et autres événements, dans la réserve ou en dehors de celle-ci, selon que l'exigeront les circonstances.
- d) Le Conseil sera régulièrement présent dans les bureaux de la Première nation.

### **4. GESTION ET RESPONSABILITÉ FINANCIÈRES**

- a) Le Conseil élaborera et mettra en œuvre des structures, des règlements administratifs et des politiques pour garantir la bonne gestion financière, le contrôle et la responsabilité de tous les fonds.
- b) Le Conseil veillera à ce que les affaires financières de la Première nation soient conduites en tout temps d'une manière prudente, responsable et consciencieuse, en gardant à l'esprit les intérêts à long terme de la Première nation.
- c) Le Conseil prendra des mesures raisonnables pour tenir les membres informés des affaires financières de la Première nation.
- d) Il appartiendra à chacun des conseillers de s'informer pleinement des responsabilités et ressources financières de la Première nation.

- e) Le Conseil préparera chaque année un budget des dépenses de la Première nation et le présentera aux membres pour information.
- f) Le Conseil se réunira chaque trimestre pour examiner les rapports d'analyse des écarts et vérifier si les dépenses sont conformes au budget.
- g) Le Conseil veillera à ce que les gestionnaires appliquent les programmes et fournissent les services de la Première nation dans le respect de leur budget annuel.
- h) Le Conseil établira un budget équilibré en contrôlant consciencieusement et prudemment toutes les dépenses pour s'assurer qu'elles sont faites pour l'avantage de la Première nation, et d'une manière conforme au budget et à la capacité financière de la bande.
- i) Le Conseil veillera à ce que toutes les sommes reçues d'administrations diverses soient dépensées d'une manière conforme aux lignes directrices du financement des programmes.
- j) Le Conseil mettra à la disposition des membres, pour examen dans ses bureaux, la vérification financière annuelle des fonds de la Première nation et de ses fonds en fiducie, mais aucun exemplaire des documents financiers ne pourra être enlevé des bureaux. Les vérifications seront passées en revue au cours des assemblées générales de la bande à Edmonton et à Yellowknife, mais les vérifications ne pourront quitter les lieux de la réunion et devront être retournées au Conseil.
- k) Le chef et les conseillers rendront pleinement et régulièrement compte par écrit au Conseil des avances de traitement ou de voyage dans un délai de trente (30) jours après réception de telles avances. Des avances de traitement ne pourront être consenties aux conseillers que dans des circonstances exceptionnelles.

## **5. ADMINISTRATION**

- a) Le Conseil garantira la stabilité, la compétence et l'efficacité de l'administration de la Première nation.
- b) Le Conseil élaborera et mettra en œuvre une politique du personnel qui s'appliquera à tous les employés et consultants.
- c) Les procédures de recrutement et de licenciement des employés par les gestionnaires et le Conseil devront être équitables, légales et conformes à la politique du personnel de la Première nation ainsi qu'au *Code canadien du travail*.
- d) Le Conseil veillera à ce que tous les conseillers, gestionnaires et employés soient en possession de descriptions d'emploi précises.

- e) Le Conseil élaborera et mettra en œuvre :
  - (i) un règlement administratif et une politique portant sur la gestion des biens-fonds et des ressources;
  - (ii) un règlement administratif et une politique portant sur la gestion financière;
  - (iii) un règlement administratif et une politique portant sur le logement;
  - (iv) un règlement administratif et une politique portant sur le développement économique et social;
  - (v) les règlements administratifs nécessaires pour défendre et protéger la santé, la sécurité et les biens des membres;
  - (vi) les autres règlements administratifs et politiques qui pourraient être requis.
- f) Le Conseil, par l'entremise des administrateurs nommés par lui, répondra du fonctionnement des entités commerciales de la Première nation.

## **6. RELATIONS EXTÉRIEURES**

- a) Le Conseil représentera d'une manière honorable et efficace les intérêts de la Première nation, notamment ses droits issus des traités et ses droits ancestraux, devant les autres ordres de gouvernement, notamment l'administration fédérale, l'administration provinciale, les administrations municipales et les autres Premières nations.
- b) Dans les relations extérieures de la Première nation, le Conseil se comportera de manière à défendre convenablement et équitablement les intérêts de la Première nation.
- c) Le Conseil fera périodiquement rapport aux membres sur les sujets et les résultats des réunions qu'il tiendra en dehors de la collectivité.

## **7. ORDRE PUBLIC**

- a) Le Conseil et les membres prendront les moyens nécessaires pour garantir des relations pacifiques et conformes au droit entre les membres, qu'ils résident dans la réserve ou en dehors de celle-ci.
- b) Le Conseil s'emploiera, avec la GRC, les tribunaux et le système de justice, à garantir le traitement juste et équitable des membres.

## **8. RÈGLES DE CONDUITE**

- a) Le Conseil se conduira d'une manière qui ne jette pas le discrédit sur lui-même ou qui ne mette pas en péril la réputation et l'honneur de la Première nation.
- b) Dans la conduite des affaires de la Première nation avec d'autres administrations, les entreprises ou les tiers, le Conseil agira avec retenue, professionnalisme et responsabilité.
- c) Chacun des conseillers devra être pleinement informé de ses obligations et responsabilités, ainsi que des règles et des lignes directrices régissant sa conduite.

## **9. CONFLITS D'INTÉRÊTS**

Le Conseil se conformera rigoureusement aux Lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts, exposées dans l'annexe C.

*Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5, paragraphe 2(3).

Exercice des pouvoirs conférés à une bande ou un conseil

2. (3) Sauf indication contraire du contexte ou disposition expresse de la présente loi :

*a)* un pouvoir conféré à une bande est censé ne pas être exercé, à moins de l'être en vertu du consentement donné par une majorité des électeurs de la bande;

*b)* un pouvoir conféré au conseil d'une bande est censé ne pas être exercé à moins de l'être en vertu du consentement donné par une majorité des conseillers de la bande présents à une réunion du conseil dûment convoquée.

Exercise of powers conferred on band or council

2. (3) Unless the context otherwise requires or this Act otherwise provides,

(a) a power conferred on a band shall be deemed not to be exercised unless it is exercised pursuant to the consent of a majority of the electors of the band; and

(b) a power conferred on the council of a band shall be deemed not to be exercised unless it is exercised pursuant to the consent of a majority of the councillors of the band present at a meeting of the council duly convened.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIERS :** T-809-07 et T-855-07

**INTITULÉ :** FRIEDA MARTSELOS et  
LA NATION DE SALT RIVER N° 195, également  
appelée LA BANDE INDIENNE DE SALT RIVER  
N° 759, LE CONSEIL DE LA PREMIÈRE  
NATION DE SALT RIVER et LES CONSEILLERS  
CHRIS BIRD, TONI HERON, SONNY  
MCDONALD et MIKE BEAVER

MICHAEL BEAVER, SONNY MCDONALD,  
TONI HERON et CHRIS BIRD,  
en leur qualité de CONSEILLERS DE LA  
NATION DE SALT RIVER N° 195, et  
FRIEDA MARTSELOS

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

**DATE DE L'AUDIENCE :** LES 12 ET 13 DÉCEMBRE 2007

**MOTIFS MODIFIÉS DE  
JUGEMENT ET JUGEMENT :** LE JUGE BEAUDRY

**DATE DES MOTIFS :** LE 17 JANVIER 2008

**COMPARUTIONS :**

Colleen Verville POUR LA DEMANDERESSE  
David Rolf

Christopher Harvey POUR LES DÉFENDEURS  
Christopher Watson

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Parlee McLaws POUR LA DEMANDERESSE  
Edmonton (Alberta)

McKenzie Fujisawa POUR LES DÉFENDEURS  
Edmonton (Alberta)