

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20110405**

**Dossier : T-515-11**

**Référence : 2011 CF 420**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 5 avril 2011**

**En présence de monsieur le juge Boivin**

**ENTRE :**

**LA CHEF CAROLYN BUFFALO, GARRY  
LOUIS ET LEONARD  
STANDINGONThEROAD, EN LEUR  
PROPRE NOM ET AU NOM DES MEMBRES  
DE LA PREMIÈRE NATION DE MONTANA**

**demandeurs**

**et**

**REMA RABBIT,  
BRADLEY RABBIT ET  
GERALDINE HILL**

**défendeurs**

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE**

**Introduction**

[1] Le 28 mars 2011, les demandeurs – la chef Carolyn Buffalo et les conseillers Garry Louis et Leonard StandingontheRoad de la Première Nation de Montana - ont présenté une demande de contrôle judiciaire à l'égard d'une décision par laquelle le conseil de la Première Nation de Montana a suspendu la chef Buffalo et le conseiller StandingontheRoad. Cette décision faisait

suite à un vote organisé par les conseillers Bradley Rabbit et Rema Rabbit lors d'une réunion du conseil tenue le 7 janvier 2011. Le résultat de ce vote a été communiqué à la chef et au conseiller par une lettre datée du 8 janvier 2011.

[2] À la suite de la suspension, un référendum a eu lieu le 16 mars 2011 et une élection a été prévue pour le vendredi 1<sup>er</sup> avril 2011.

[3] Le 28 mars 2011, les demandeurs ont déposé un avis de requête en vertu de l'article 359 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (les Règles), sollicitant une injonction interlocutoire et la tenue d'une instruction accélérée le 31 mars 2011, en vertu de l'article 32, du paragraphe 35(2) et de l'article 373 des Règles. Les demandeurs ont fait état d'un certain nombre de questions litigieuses, dont les suivantes :

- a. la soi-disant suspension de la demanderesse, la chef Carolyn Buffalo, à titre de chef, et la prorogation de cette mesure sont illégales et *ultra vires* pour manque d'équité procédurale et non-respect des *Montana Tribal Council Regulations*;
- b. la soi-disant élection générale du chef et du conseil est illégale et *ultra vires* pour non-respect des *Montana Tribal Council Regulations*.

[4] Compte tenu du délai rapproché, les avocats des défendeurs ont demandé un ajournement le 30 mars 2011.

[5] Le 30 mars 2011, la Cour a ordonné la tenue d'une conférence de gestion de l'instance, à la suite de laquelle elle a accordé une prorogation de délai aux défendeurs. L'instruction de la requête en injonction interlocutoire a été reportée au vendredi 1<sup>er</sup> avril 2011, après que l'on eut

confirmé que l'élection n'aurait pas lieu ce jour-là, comme prévu au départ, et qu'elle serait remise à plus tard. Par une lettre datée du 30 mars 2011, l'avocat des défendeurs a confirmé que l'élection avait bel et bien été reportée, et fixée au 8 avril 2011.

[6] La requête en injonction interlocutoire qui était en cause a donc été instruite par voie de conférence téléphonique le 1<sup>er</sup> avril 2011.

#### Le contexte

[7] La Première Nation de Montana, qui est située dans la province de l'Alberta, est gouvernée par un chef et un conseil, plus précisément un chef et quatre conseillers, tous élus pour un mandat de trois ans.

[8] À la dernière élection générale, tenue le 8 octobre 2008, Carolyn Buffalo a été élue chef de la Première Nation et Rema Rabbit, Bradley Rabbit, Garry Louis et Leonard StandingontheRoad ont été élus conseillers.

[9] En décembre 2010, la chef Buffalo a autorisé le conseiller StandingontheRoad à agir en son absence comme chef intérimaire en vue de rencontrer un homme du nom de Jason Lucas et de discuter avec lui d'une éventuelle entente avec la Nation. Au retour de la chef Buffalo, le conseiller StandingontheRoad l'a informée qu'il avait été convenu d'utiliser les installations de la Nation pour entreposer une quantité importante de tabac. À ce moment-là, les cigarettes se trouvaient déjà dans un bâtiment de type Quonset.

[10] Le 5 janvier 2011 ou aux environs de cette date, la chef Buffalo a informé la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) qu'il y avait eu introduction par effraction et vol d'une partie des cigarettes entreposées. La GRC s'est présentée pour faire enquête et, quand elle s'est rendue compte de la quantité des cigarettes, a signalé l'affaire à l'Alberta Gaming and Liquor Commission (l'AGLC). L'AGLC a saisi les cigarettes et a diffusé un communiqué de presse annonçant la saisie. Les cigarettes ne portaient pas le sceau provincial qui était exigé pour qu'elles puissent être vendues en Alberta.

[11] À la suite de la saisie, les membres de la Première Nation de Montana se sont réunis le 6 janvier 2011.

[12] Dans la matinée du 7 janvier 2011, la chef Buffalo a reçu par téléphone cellulaire un bref message texte l'informant qu'il y aurait une séance d'information sur les faits du 6 janvier 2011. La chef n'a pas pu y assister parce qu'elle accompagnait son enfant handicapé à l'hôpital.

[13] Lors de la réunion, la conseillère Rema Rabbit a présenté une motion visant à suspendre temporairement la chef Buffalo et le conseiller StandingontheRoad de leurs fonctions respectives de chef et de conseiller. Le conseiller Bradley Rabbit a appuyé la motion.

[14] Peu après la réunion, la chef Buffalo a été informée par le conseiller Bradley Rabbit qu'un vote avait eu lieu et qu'elle-même et le conseiller StandingontheRoad avaient été suspendus de leurs fonctions.

[15] Par la suite, la chef Buffalo a reçu une lettre datée du 8 janvier 2011 confirmant qu'elle avait été suspendue jusqu'à nouvel ordre de son poste de chef pour avoir fait introduire dans la réserve de Montana d'importantes quantités de cartouches de cigarettes de contrebande dans le but de les revendre ou de les livrer. La lettre mentionnait également qu'elle avait enfreint l'article 22.1 et plusieurs paragraphes de l'article 22.2 des *Montana Tribal Council Regulations* (le Règlement). Le conseiller StandingontheRoad a reçu le même jour une lettre semblable.

[16] Par une lettre datée du 10 janvier 2011, le conseiller Garry Louis a informé les membres du conseil qu'il annulait son vote au sujet de la suspension de la chef Buffalo et du conseiller StandingontheRoad.

[17] Le 8 février 2011, la chef Buffalo a reçu une autre lettre, signée par les conseillers Rema Rabbit et Bradley Rabbit, l'informant que sa suspension avait été prorogée jusqu'à nouvel ordre. Le conseiller Garry Louis n'a pas appuyé cette seconde suspension. À la fin du mois de février, les serrures du bâtiment administratif de la Nation ont été changées.

[18] Le 11 février 2011, la chef Buffalo et le conseiller StandingontheRoad ont tous deux remis des lettres aux autres membres du conseil, interjetant appel de leurs suspensions au motif que celles-ci n'étaient pas valides.

[19] Par un avis daté du 2 mars 2011 et portant la signature de George Addai, administrateur par intérim, les membres de la Nation ont été informés qu'un référendum allait avoir lieu au sujet de la tenue d'une élection concernant tous les postes du conseil, dont celui de la chef. L'avis

précisait aussi que l'élection serait tenue en conformité avec la législation de la Première Nation de Montana en matière d'élections.

[20] La défenderesse Geraldine Hill était la présidente du scrutin lors du référendum qui a eu lieu le 16 mars 2011. L'élection devait se tenir le 1<sup>er</sup> avril 2011 mais, comme il a été expliqué plus tôt, elle a été reportée et est maintenant fixée au 8 avril 2011.

#### Le critère en matière de délivrance d'une injonction

[21] Le critère en trois volets qu'il convient d'appliquer pour décider si les demandeurs ont droit à une injonction a été fixé par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, et *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110. Les demandeurs sont de ce fait tenus d'établir ce qui suit :

- a) il y a une question sérieuse à débattre dans la demande de contrôle judiciaire sous-jacente (le demandeur doit avoir une preuve *prima facie*);
- b) le demandeur subira un préjudice irréparable duquel il ne pourra pas être indemnisé par des dommages-intérêts, si l'injonction interlocutoire lui est refusée;
- c) la prépondérance des inconvénients favorise l'octroi de l'injonction demandée.

[22] Le critère en trois volets est de nature conjonctive, et les demandeurs doivent donc satisfaire aux trois éléments avant d'avoir droit à l'injonction demandée.

Analyse

[23] Par la voie de la présente requête, les demandeurs sollicitent une injonction interlocutoire destinée à préserver la gouvernance actuelle de la Nation, c'est-à-dire celle qu'exercent le chef et le conseil élus existants, en attendant que soit réglée la demande de contrôle judiciaire sous-jacente.

*a) Y a-t-il une question sérieuse à débattre?*

[24] Les demandeurs ont relevé un certain nombre de questions qui, disent-ils, correspondent au faible seuil qui est exigé pour satisfaire au volet de la question sérieuse que comporte le critère énoncé dans l'arrêt *RJR-MacDonald*. En particulier, ils soutiennent qu'il existe dans les circonstances une question de manquement à la justice naturelle. Ils allèguent que la chef Buffalo et le conseiller StandingontheRoad n'ont pas eu droit à une audience équitable et au respect de leurs droits fondamentaux – comme un préavis et le droit de formuler des observations. Plus particulièrement, l'avis remis à la chef Buffalo avant la réunion du 7 janvier 2011 est en litige. Par ailleurs, la décision prise à l'occasion de cette réunion a eu des conséquences radicales pour la chef Buffalo et pour le conseiller StandingontheRoad : les deux ont été en fin de compte suspendus pour une période indéterminée, sans rémunération.

[25] La Cour est consciente, sur cette toile de fond, que l'obligation d'agir équitablement est un principe que l'on a appliqué de manière constante dans le contexte du renvoi ou de la suspension d'un chef ou d'un conseiller de bande (*Orr c. Fort McKay First Nation*, 2011 FC 37, [2011] F.C.J. n° 47).

[26] De plus, il est allégué que les articles du Règlement – c'est-à-dire les articles 24.1 et 24.2 – n'ont pas été suivis comme il faut et qu'un certain nombre d'exigences, dont [TRADUCTION] « l'opinion unanime des membres du conseil », n'ont pas été remplies.

[27] Enfin, il existe une preuve contradictoire quant à la question de savoir si les électeurs admissibles ont tous été dûment avisés de la tenue du référendum prévu pour fixer l'élection.

[28] La Cour est d'avis que, dans les circonstances, il y a manifestement une question sérieuse qu'aura à trancher le juge qui entendra la demande de contrôle judiciaire au fond. La Cour est donc convaincue que les demandeurs ont satisfait au premier volet du critère en établissant l'existence d'une solide preuve *prima facie*.

*b) Les demandeurs subiront-ils un préjudice irréparable?*

[29] Les demandeurs affirment que, sans une injonction interlocutoire, ils subiront un préjudice irréparable. Il est important de rappeler que les tribunaux ont statué à maintes reprises que le seuil du préjudice irréparable est fort élevé car une injonction est une mesure de réparation extraordinaire. Est irréparable le préjudice que l'on ne peut quantifier du point de vue pécuniaire et qui ne peut être réparé par l'octroi de dommages-intérêts (*RJR-MacDonald*, au paragraphe 59). La partie qui sollicite l'injonction a le fardeau de prouver de manière claire et non conjecturale qu'il s'ensuivra un préjudice irréparable si la requête n'est pas accordée.

[30] Comme l'a mentionné la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *RJR-MacDonald*, le préjudice irréparable se rapporte à la nature du préjudice subi plutôt qu'à son étendue.

[31] Les demandeurs affirment que, si l'on n'accorde pas une injonction interlocutoire, non seulement cela perturbera l'application du principe de primauté du droit dans la gouvernance de la Première Nation de Montana, mais que cela entachera également le prestige, la réputation et le statut dont jouissent les demandeurs au sein de la collectivité, sans compter l'érosion de leurs mandats électoraux que cela entraînera. Ces préjudices, disent les demandeurs, ne peuvent pas être réparés par des dommages-intérêts.

[32] Qui plus est, la demanderesse, la chef Buffalo, soutient qu'elle souffre d'un préjudice irréparable parce qu'il lui est impossible d'exercer ses fonctions de chef et qu'elle subit une perte de salaire et d'avantages. Elle prétend que sa perte de prestige ne peut pas être réparée par des dommages-intérêts et qu'il lui sera impossible de récupérer la perte de salaire qu'elle aura subie si elle obtient gain de cause dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Elle ajoute que, contrairement aux allégations des défendeurs, on ne sait pas avec certitude si sa perte de prestige et de statut est imputable aux faits qui ont conduit à sa suspension ou si c'est parce que les défendeurs ont mal informé les membres de la Nation en leur disant qu'elle avait agi de manière illégale.

[33] Quant aux défendeurs, ils soutiennent que le préjudice irréparable, quel qu'il soit, que les demandeurs ont subi sur le plan de leur réputation et de leur aptitude à exécuter les fonctions pour lesquelles ils ont été élus est directement imputable à leurs agissements liés à l'entreposage de tabac dans la réserve. La Cour ne peut être d'accord avec les défendeurs sur ce point.

[34] Le poste de chef comporte un grand prestige. En fait, le chef a pour rôle de donner des opinions et des directives au sujet de politiques et de questions qui touchent les membres de la Nation qui l'ont élu (*Gabriel c. Conseil des Mohawks de Kanasatake*, 2002 CFPI 483, [2002] A.C.F. n° 635, au paragraphe 29). Dans la décision *Gabriel*, la juge Tremblay-Lamer déclare : « [l]a jurisprudence montre clairement que la charge de chef est une charge politique et que le droit concernant le congédiement injuste ne prévoit pas de recours lorsqu'une personne est privée de la charge à laquelle elle a été élue » (voir aussi *Frank c. Bottle*, [1993] A.C.F. n° 670, 65 F.T.R. 89, aux paragraphes 27 et 28).

[35] La Cour est d'avis que le poste de conseiller est lui aussi un poste de prestige (*Orr*) et que, lorsqu'on examine la suspension du demandeur StandingontheRoad, des considérations semblables s'appliquent.

[36] En l'espèce, la Cour est donc convaincue que la tenue d'une élection le 8 avril 2011 causerait un préjudice irréparable à la chef Buffalo et au conseiller StandingontheRoad. Si une injonction n'était pas accordée et si les demandeurs obtenaient gain de cause dans la demande de contrôle judiciaire sous-jacente, il y aurait bel et bien perturbation de la gouvernance de la Nation, et la perte inévitable de prestige ne pourrait pas être réparée en dommages-intérêts (*Gabriel*).

*c) La prépondérance des inconvénients favorise-t-elle les demandeurs?*

[37] Les demandeurs soutiennent que la prépondérance des inconvénients penche en faveur de leur cause, et qu'il faut par conséquent préserver l'actuelle gouvernance de la Première Nation de

Montana grâce à leur réintégration à leurs postes. Comme l'a mentionné le juge Blanchard dans la décision *Duncan c. Conseil de bande de la Première nation Behdzi Ahda (Conseil)*, 2002 CFPI 581, [2002] A.C.F. n° 764, pour évaluer la prépondérance des inconvénients la Cour se doit de tenir compte des besoins et de l'intérêt de la Nation en question. En l'espèce, la Cour se doit de prendre en considération l'intérêt des membres de la Première Nation de Montana.

[38] Faut-il demander aux membres de la Première Nation de Montana de voter dans une élection lorsqu'il existe une solide preuve *prima facie* que le processus qui s'est soldé par la suspension de la chef Buffalo et du conseiller StandingontheRoad est peut-être vicié? La Cour ne le croit pas.

[39] Dans la décision *Francis c. Conseil Mohawks d'Akwesasne*, 62 F.T.R. 314, [1993] A.C.F. n° 369, le juge M. Noël (aujourd'hui juge à la Cour d'appel fédérale) a décidé qu'il était préférable de faire droit à la requête en injonction interlocutoire et d'empêcher la tenue de l'élection en attendant que sa légalité soit confirmée. Dans sa décision, le juge Noël a expliqué l'importance de préserver le statu quo d'une Nation. La Cour reprend à son compte, *mutatis mutandis*, ses observations :

[...] Le Conseil à qui incombe la responsabilité de gouverner cette collectivité se trouve déjà dans une situation incertaine et quelque peu chaotique, situation qu'il faut, à mon avis, éviter d'exacerber.

Selon l'intimé, accorder une ordonnance provisoire interdisant la tenue d'élections complémentaires jusqu'à ce que soit tranchée la question de leur légalité équivaldrait à suspendre temporairement la tenue d'élections validement déclenchées. Par contre, si j'accorde l'ordonnance provisoire, je maintiendrai le statu quo jusqu'à ce que la question de la légalité des élections complémentaires soit réglée. Bien que la situation actuelle n'ait rien d'enviable, je pense que si une élection est tenue et qu'elle est

par la suite déclarée invalide, il en résultera une situation infiniment plus désastreuse.

Advenant l'annulation d'élections, par ailleurs valides et démocratiquement tenues, en raison de l'absence d'un texte en autorisant régulièrement la tenue, les perturbations au sein de la communauté d'Akwesasne risquent d'être très importantes. Les personnes élues conformément au désir perçu de la population seraient forcées d'abandonner leur siège au Conseil au profit de membres qui ne jouissent plus de la confiance de la communauté. Un tel résultat ne ferait qu'envenimer une situation déjà difficile.

Par contre, interdire la tenue des élections jusqu'à ce que leur légalité soit confirmée empêchera le règlement immédiat de l'impasse, sans toutefois verser plus d'huile sur le feu.

[Non souligné dans l'original.]

[40] En l'espèce, si l'on considère que la chef Buffalo et le conseiller StandingontheRoad pourraient être rétablis dans leurs fonctions par suite du contrôle judiciaire, la validité des décisions que prendrait le conseil après l'élection du 8 avril 2011 serait en fin de compte mise en doute. La Cour est d'avis que la prépondérance des inconvénients fait pencher la balance en faveur des demandeurs, des membres de la Première Nation de Montana de même que du processus démocratique. La Cour favorise de ce fait le statu quo.

[41] Dans l'intérêt des parties et de la Nation, il faudrait que la demande de contrôle judiciaire soit réglée le plus tôt possible. La Cour conclut que la présente affaire doit se poursuivre dans le cadre d'une instance à gestion spéciale et faire l'objet d'un traitement accéléré.

**ORDONNANCE**

**LA COUR ORDONNE :**

1. La requête en injonction interlocutoire est accordée.
2. Le rétablissement de Carolyn Buffalo à titre de chef de la Première Nation de Montana et de Leonard StandingontheRoad à titre de conseiller, avec accès à leurs bureaux et avec rémunération.
3. Il est interdit aux défendeurs, directement ou indirectement, de tenir l'élection prévue pour le 8 avril 2011, ou toute autre élection complémentaire ou générale de la Première Nation de Montana autrement qu'en conformité avec le Règlement.
4. L'instance se poursuivra dans le cadre d'une instance à gestion spéciale et fera l'objet d'un traitement accéléré.
5. Le tout avec dépens.

« Richard Boivin »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Jacques Deschênes, LL.B.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-515-11

**INTITULÉ :** CHEF CAROLYN BUFFALO et al.  
c.  
REMA RABBIT et al.

**REQUÊTE ENTENDUE À OTTAWA (ONTARIO), PAR VOIE DE  
TÉLÉCONFÉRENCE**

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 1<sup>er</sup> avril 2011

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LE JUGE BOIVIN  
ET ORDONNANCE**

**DATE DES MOTIFS :** Le 5 avril 2011

**COMPARUTIONS :**

Leonard D. Andrychuk c.r.	POUR LES DEMANDEURS
Drew M. Lafond	POUR LES DEMANDEURS
Dale S. Szakacs	POUR LES DÉFENDEURS

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

MacPherson Leslie & Tyerman LLP Saskatoon (Saskatchewan)	POUR LES DEMANDEURS
MacPherson Leslie & Tyerman LLP Calgary (Alberta)	POUR LES DEMANDEURS
Maurice Law Calgary (Alberta)	POUR LES DÉFENDEURS