

T-626-02  
2003 FC 850

T-626-02  
2003 CF 850

**Preston Sound** (*Applicant*)

v.

**Swan River First Nation, Alberta, Lee Twinn, Charles Chalifoux, John Giroux, Gerald Davis, Leon Chalifoux, Councillors of the Swan River First Nation, Robert Sound, Ray Dupres, Electoral Officer** (*Respondents*)

*INDEXED AS: SOUND v. SWAN RIVER FIRST NATION (F.C.)*

Federal Court, Heneghan J.—Edmonton, April 9; Ottawa, July 10, 2003.

*Native Peoples — Elections — Judicial review of decision of Swan River Election Appeal Committee finding applicant guilty of corrupt election practices, ousting him from Council seat — Person applicant edged out by two votes filing notice of appeal — Band Council elections conducted on family group basis — Voting eligibility depending on Council's recognition of voter's family group membership — Whether eight siblings of applicant's mother properly included on electors' list — Appeal allowed without providing reasons as not required by customary election regulations — F.C.T.D. Judge granted interlocutory injunction restraining by-election — Application allowed, matter sent back to Committee for redetermination — Reasonable apprehension of bias as person whose appeal letter accused applicant of corrupt practices member of Appeal Committee — Breach of procedural fairness (audi alteram partem) — Applicant denied meaningful opportunity to present case — Content of duty of fairness tests laid down by S.C.C. in Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) followed — Applicant having been excluded whilst other side gave evidence, not knowing case to be met.*

*Administrative Law — Judicial Review — Certiorari — Judicial review of First Nation Election Appeal Committee decision finding applicant guilty of corrupt election practice, ousting him from Council seat — Person whose appeal letter accused applicant of promoting, aiding corrupt election*

**Preston Sound** (*demandeur*)

c.

**Première nation de Swan River (Alberta), Lee Twinn, Charles Chalifoux, John Giroux, Gerald Davis, Leon Chalifoux, Conseillers de la Première nation de Swan River, Robert Sound, Ray Dupres, Président des élections** (*défendeurs*)

*RÉPERTORIÉ: SOUND c. PREMIÈRE NATION DE SWAN RIVER (C.F.)*

Cour fédérale, juge Heneghan—Edmonton, 9 avril; Ottawa, 10 juillet 2003.

*Peuples autochtones — Élections — Contrôle judiciaire de la décision du comité d'appels en matières d'élections de Swan River, qui a conclu que le demandeur était coupable de manœuvres électorales frauduleuses et annulé son élection comme conseiller — La personne que le demandeur a battu par deux voix a déposé un avis d'appel — Les élections au conseil de bande se tiennent en fonction des groupes familiaux — Le droit de vote dépend de la reconnaissance par le conseil du fait que la personne voulant voter est membre d'un groupe familial — L'inscription de huit des frères et sœurs de la mère du demandeur sur la liste électorale est-elle valable? — Appel accueilli sans motifs, le Règlement n'exigeant pas leur divulgation — Un juge de la C.F. 1<sup>re</sup> inst. a accordé une injonction interlocutoire empêchant la tenue de l'élection partielle — Demande accueillie, l'affaire étant renvoyée au comité pour nouvelle décision — Crainte raisonnable de partialité de la part d'un membre du comité d'appels qui avait accusé le demandeur de manœuvres électorales frauduleuses dans sa propre lettre d'appel — Manquement à l'équité procédurale (audi alteram partem) — Le demandeur n'a pas reçu une possibilité valable de présenter son affaire — La C.S.C. a énoncé les facteurs pour déterminer le contenu de l'obligation d'équité dans l'arrêt Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), appliqué — Le demandeur n'étant pas présent pour entendre les allégations de la partie adverse à son sujet, il ne pouvait connaître les assertions qu'il devait réfuter.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Contrôle judiciaire de la décision du comité d'appels en matières d'élections de la Première nation, qui a conclu que le demandeur était coupable de manœuvres électorales frauduleuses et annulé son élection comme conseiller — Une*

*practices sat on Appeal Committee — Reasonable apprehension of bias under test in Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board — Procedural fairness (audi alteram partem) breached as applicant excluded from appeal hearing whilst Committee heard evidence against him — Applicant not knowing case to be met — Content of duty of fairness tests in S.C.C. decision Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) followed.*

This was an application for judicial review of a decision of the Election Appeal Committee, Swan River First Nation that applicant was guilty of corrupt election practices, contrary to the Customary Election Regulations of the Swan River First Nation.

The applicant won a council election, defeating respondent, Robert Sound, by a margin of two votes. The latter filed a notice of appeal. The Regulations had been amended following the Supreme Court of Canada decision in *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)* to provide for voting by off-reserve members and removing the requirement that an elector be resident on the reserve for at least three months prior to election day. Band Council elections were conducted on the basis of family groups, of which there were just six. Eligibility to vote depends upon recognition by Council of a potential voter's membership in a particular family group. Robert Sound's notice of appeal questioned the propriety of applicant's involvement in the process by which eight siblings of his mother were included on the electors' list as members of the Sound family group. The Regulations provide that only electors registered to a family group may vote and then only for a candidate from his own group.

Robert Sound's appeal was sustained by majority decision without reasons being given as not required under the customary election regulations. As results of that decision, applicant was removed from Council and could not stand as a candidate in the by-election. Preston Sound launched this application and also sought an interlocutory injunction to restrain holding of the by-election. The latter was granted by order of Blanchard J.

Applicant says that the procedure followed by the Election Appeal Committee breached natural justice in two respects. (1)

*personne ayant déposé un avis d'appel qui accusait le demandeur d'encourager la perpétration de manœuvres électorales frauduleuses a siégé au comité d'appels — Crainte raisonnable de partialité au vu du critère établi dans l'arrêt Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie — Manquement à l'équité procédurale (audi alteram partem) du fait que le demandeur n'a pu entendre les allégations présentées contre lui à l'audience du comité d'appels — Le demandeur ne pouvait connaître les assertions qu'il devait réfuter — La C.S.C. a énoncé les facteurs pour déterminer le contenu de l'obligation d'équité dans l'arrêt Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), appliqué.*

La demande de contrôle judiciaire porte sur la décision du comité d'appels en matière d'élections de la Première nation de Swan River, qui a conclu que le demandeur était coupable de manœuvres électorales frauduleuses, contrairement au Customary Election Regulations of the Swan River First Nation.

Le demandeur a été élu conseiller de bande par une majorité de deux voix sur Robert Sound, le défendeur. Ce dernier a déposé un avis d'appel. Le Règlement a été modifié suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, pour accorder le droit de vote aux membres hors réserve et radier la disposition qui prévoyait que le droit de vote n'était accordé qu'aux personnes résidant sur la réserve depuis au moins trois mois avant le jour de l'élection. Les élections au conseil de bande se tiennent en fonction des groupes familiaux, qui sont au nombre de six. Le droit de vote dépend de la reconnaissance par le conseil du fait que la personne voulant voter est membre d'un groupe familial. L'avis d'appel déposé par Robert Sound soulève des questions au sujet de l'implication du demandeur dans le processus qui a mené à l'inscription de huit des frères et sœurs de sa mère sur la liste électorale, en qualité de membres du groupe familial Sound. Le Règlement prévoit que seuls les électeurs inscrits à un groupe familial peuvent exercer leur droit de vote, et uniquement pour un candidat qui fait partie de leur groupe familial.

L'appel de Robert Sound a été accueilli par une décision majoritaire sans motifs, le Règlement n'exigeant pas leur divulgation. Suite à cette décision, le demandeur a perdu son poste de conseiller et il ne pouvait présenter sa candidature à l'élection partielle. Preston Sound a introduit la présente demande. Il a aussi sollicité une injonction interlocutoire pour empêcher la tenue de l'élection partielle, qui lui a été accordée par le juge Blanchard.

Le demandeur soutient que la procédure adoptée par le comité d'appels en matière d'élections viole les principes de la

There was a reasonable apprehension of bias in that Leon Chalifoux, who had appealed applicant's election, alleging corrupt practices, was a member of the Election Appeal Committee. (2) There was a lack of procedural fairness in the conduct of the hearing in that he was excluded when Robert Sound and other family members gave evidence against him. Nor was he afforded an opportunity of cross-examination. In addition, it was submitted that the Committee exceeded jurisdiction by basing its decision on irrelevant considerations and no evidence. Applicant relied upon the admission of Leon Chalifoux that he was unaware of any evidence that applicant had bribed or threatened voters. In reliance upon the Supreme Court of Canada's judgment in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, applicant submitted that the nature of the impugned decision was such as to dictate that reasons be provided. The decision cost him his job and harmed his reputation.

Respondents made reference to a Supreme Court of Canada decision—*Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*—as authority for the proposition that true impartiality does not require that a judge be devoid of existing opinions or sympathies. Respondents further argued that Chalifoux's appeal letter concerned the Regulations amendments and a case before the Alberta Court of Queen's Bench rather than applicant's election. Respondents noted that applicant had failed to seek *mandamus* to compel the Electoral officer to produce the Committee record. In respondents' submission, it is a corrupt election practice to arrange for persons to vote who are not entitled to vote; if the number improperly allowed to vote exceeds the margin of victory, the election has to be overturned. Bribery, threats and intimidation are merely examples of corrupt election practices; causing an ineligible person to vote is also an illegal practice.

*Held*, the application should be allowed and the matter returned to the Committee for redetermination in accordance with the reasons herein.

The Court was persuaded by applicant's procedural fairness arguments. There was a reasonable apprehension of bias resulting from the participation of Leon Chalifoux in the Committee decision and conduct of the appeal hearing was such as to breach the *audi alteram partem* principle.

Since the Regulations were silent as to the procedure to be followed in Committee hearings, the common law duty of

justice naturelle de deux façons. 1) Il soulève une crainte raisonnable de partialité de la part de Leon Chalifoux, un membre du comité qui a déposé un avis d'appel contre son élection, faisant notamment état de manœuvres électorales frauduleuses. 2) La conduite de l'audition n'a pas respecté l'équité procédurale, puisqu'il n'était pas présent pour entendre les allégations de Robert Sound à son sujet, non plus que les témoignages des membres de la famille. Il n'a pas non plus pu contre-interroger les témoins. Ensuite, il soutient que le comité a excédé sa compétence, en fondant sa décision sur des éléments non pertinents et sur une absence de preuve. Le demandeur s'appuie sur l'aveu de Leon Chalifoux qu'il ne connaissait l'existence d'aucune preuve voulant que le demandeur aurait corrompu ou menacé des électeurs. S'appuyant sur l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, il soutient que la nature de la décision exige qu'elle soit motivée. Suite à la décision il a perdu son emploi et sa réputation dans la communauté a été diminuée.

Les défendeurs invoquent l'arrêt *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, où la Cour suprême du Canada a conclu que la véritable impartialité n'exige pas que le juge n'ait ni sympathie ni opinion. Les défendeurs soutiennent aussi que la lettre d'avis d'appel de M. Chalifoux ne portait que sur les modifications au Règlement et sur des questions qui sont en litige devant la Cour de Banc de la Reine de l'Alberta, et non sur l'élection du demandeur. Les défendeurs font remarquer que le demandeur n'a pas sollicité de bref de *mandamus* pour contraindre le président des élections à déposer le dossier du comité. Les défendeurs soutiennent que le fait d'obtenir le droit de vote pour des personnes qui ne devraient pas l'avoir constitue une manœuvre électorale frauduleuse. Si le nombre de personnes ayant voté de façon irrégulière est supérieur à la différence des votes entre deux candidats, alors l'élection doit être annulée. La corruption, les menaces et l'intimidation ne sont que des exemples de manœuvres électorales frauduleuses; le fait de permettre à une personne qui ne peut avoir qualité d'électeur de voter constitue aussi une pratique illégale.

*Jugement*: la demande est accueillie et le comité doit trancher la question à nouveau en conformité de ces motifs.

La Cour a accepté les arguments du demandeur au sujet des violations de l'équité procédurale. On trouve à la fois une crainte raisonnable de partialité suite à la participation de Leon Chalifoux à la décision du comité et une violation du principe *audi alteram partem* dans la façon dont l'appel du demandeur a été entendu.

Comme le Règlement ne précise pas quelle procédure précise doit être suivie par le comité lors d'une audition,

procedural fairness came into play. The central question in determining whether the duty to provide procedural fairness has been met is whether the individual was accorded a meaningful opportunity to fully and fairly present his case. In the *Baker* case, the Supreme Court set out a non-exhaustive list of factors for consideration in determining the content of the duty of fairness: (1) nature of the decision and the process followed; (2) nature of the statutory scheme and terms of the legislation pursuant to which the body operates; (3) importance of the decision to the individual affected; (4) legitimate expectations of person challenging the decision; and (5) procedural choices made by the agency.

The notice of appeal letter provided insufficient information for applicant to have known the case he had to meet.

In considering the five points listed in *Baker*, the following observations were made. (1) The decision was regulatory and adversarial. The purpose of the appeal process was to discover improper election practices and to punish the guilty by stripping away their elected status. It is also aimed at preserving the integrity of the Swan River Nation's election process. (2) The regulatory scheme governs all aspects of elections and the holding of elected office and is intended to reflect the Nation's customary election practices. A degree of fairness is inherent in the provision for a hearing before the Committee. (3) The decision would have a significant impact upon applicant's employment and financial condition. Of even greater significance may be the damage to his reputation within the community. (4) It was not apparent that applicant had a legitimate expectation that the Committee would follow any procedure not stated in the Regulations. (5) The procedure chosen by the Committee herein was to permit interested parties to make oral submissions but not to hear what was said by the other side.

Applicant ought to have been granted an opportunity to hear, or have in written form, Robert Sound's specific allegations. In failing to provide a fair procedure, the Committee breached the duty of fairness to both applicant and Robert Sound.

Upon an application of the test in *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, it had to be concluded that an informed person, viewing the matter realistically and practically and having thought the matter through, would come to the conclusion that Leon Chalifoux would not decide the appeal fairly. There was, accordingly, a reasonable apprehension of bias. While Leon Chalifoux's appeal letter did question the amendments that had been made

l'obligation d'équité procédurale de la *common law* intervient. La question centrale à la détermination du respect de l'obligation d'équité procédurale consiste à savoir si la personne en cause a reçu une possibilité valable de présenter son affaire de façon complète et équitable. Dans l'arrêt *Baker*, la Cour suprême a énoncé une liste non-exhaustive de facteurs à examiner pour déterminer le contenu de l'obligation d'équité: 1) la nature de la décision et le processus suivi; 2) la nature du régime législatif et les termes de la loi en vertu de laquelle agit le décideur; 3) l'importance de la décision pour les personnes visées; 4) les attentes légitimes des personnes qui contestent la décision; et 5) les choix de procédure que l'organisme fait.

La lettre contenant l'avis d'appel ne donne pas assez de renseignements pour que le demandeur puisse connaître la nature exacte des assertions qu'il doit réfuter.

Voici les observations liées aux cinq facteurs énoncés dans l'arrêt *Baker*. 1) La décision est de nature réglementaire et contradictoire. L'objectif du processus d'appel est d'identifier une conduite irrégulière dans le cadre d'une élection et de punir les coupables en les privant de leur statut de personnes élues. Un autre objectif est d'assurer l'intégrité du processus électoral établi par la nation de Swan River. 2) Le Règlement régit tous les aspects liés aux élections et au fait de détenir un poste électif et il a pour but de refléter la coutume électorale de la nation. Le fait de prévoir une audition par le comité indique déjà un certain degré d'équité dans le processus. 3) La décision aura un impact significatif sur l'emploi du demandeur et sur sa stabilité financière. Encore plus important peut-être, l'impact de cette décision est lourd de conséquences pour la réputation du demandeur dans sa communauté. 4) Il ne ressort pas que le demandeur avait une attente légitime quant à l'utilisation par le comité d'une procédure non prévue dans le Règlement. 5) En l'espèce, la procédure choisie par le comité prévoyait que les parties intéressées devaient avoir l'occasion de présenter de vive voix leurs points de vue, sans qu'on leur accorde l'occasion d'entendre le point de vue de la partie adverse.

Le demandeur aurait dû avoir l'occasion d'entendre, ou de recevoir par écrit, les allégations spécifiques avancées par Robert Sound. N'ayant pas établi une procédure équitable, le comité a violé l'obligation d'équité qu'il avait envers le demandeur, ainsi qu'envers Robert Sound.

En utilisant le critère énoncé dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, on arrive à la conclusion qu'une personne bien renseignée, qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique arriverait à la conclusion que Leon Chalifoux ne rendrait pas une décision juste. Il existait donc une crainte raisonnable de partialité. L'avis d'appel de Leon Chalifoux démontre que même s'il s'attaquait aux

to the Regulations, it also disclosed his belief in applicant's guilt of corrupt election practices and that his election should be vacated.

The argument about applicant not having sought *mandamus* was not well taken: in applicant's notice of application for judicial review he asked that the Committee provide minutes of meetings, pursuant to *Federal Court Rules, 1998*, rule 317. It was no fault of applicant that the tribunal record was not before this Court.

Furthermore, as held in *Baker*, this was a case in which procedural fairness required that a written explanation of the Committee decision should have been provided even though the Regulations fail to state that reason should be given.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, r. 317 (as am. by SOR/2002-417, s. 19).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781; (2001), 204 D.L.R. (4th) 33; [2001] 10 W.W.R. 1; 93 B.C.L.R. (3d) 1; 34 Admin. L.R. (3d) 1; 274 N.R. 116; *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115.

##### DISTINGUISHED:

*Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241.

##### CONSIDERED:

*R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484; (1997), 161 N.S.R. (2d) 241; 151 D.L.R. (4th) 193; 1 Admin. L.R. (3d) 74; 118 C.C.C. (3d) 353; 10 C.R. (5th) 1; 218 N.R. 1; *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, [1999] 3 S.C.R. 851; (1999), 201 Nfld. & P.E.I.R. 1; 267 N.R. 386;

modifications faites au Règlement, il croyait aussi que le demandeur était coupable de manœuvres électorales frauduleuses et que son élection devait être annulée.

L'affirmation que le demandeur n'a pas sollicité un bref de *mandamus* est contraire à ce que l'on trouve dans son avis de demande de contrôle judiciaire, où il demande que le comité dépose les procès-verbaux de toutes les réunions, en conformité de la règle 317 des *Règles de la Cour fédérale (1998)*. On ne peut trouver le demandeur en faute parce que le dossier du comité n'est pas devant la Cour.

De plus, comme le précise l'arrêt *Baker*, en l'espèce l'obligation d'équité procédurale exigeait une explication écrite de la décision du Comité, même si le Règlement ne précise pas cette exigence.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, règle 317 (mod. par DORS/2002-417, art. 19).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781; (2001), 204 D.L.R. (4th) 33; [2001] 10 W.W.R. 1; 93 B.C.L.R. (3d) 1; 34 Admin. L.R. (3d) 1; 274 N.R. 116; *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115.

##### DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484; (1997), 161 N.S.R. (2d) 241; 151 D.L.R. (4th) 193; 1 Admin. L.R. (3d) 74; 118 C.C.C. (3d) 353; 10 C.R. (5th) 1; 218 N.R. 1; *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [1999] 3 R.C.S. 851; (1999), 201 Nfld. & P.E.I.R. 1; 267 N.R. 386;

*Ellis-Don Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [2001] 1 S.C.R. 221; (2001), 194 D.L.R. (4th) 385; 26 Admin. L.R. (3d) 171; 265 N.R. 2; 140 O.A.C. 201.

*Ellis-Don Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [2001] 1 R.C.S. 221; (2001), 194 D.L.R. (4th) 385; 26 Admin. L.R. (3d) 171; 265 N.R. 2; 140 O.A.C. 201.

REFERRED TO:

*Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203; (1999), 173 D.L.R. (4th) 1; [1999] 3 C.N.L.R. 19; 239 N.R. 1; *Sound v. Swan River First Nation*, 2002 FCT 602; [2002] F.C.J. No. 790 (T.D.) (QL); *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876; (1996), 137 D.L.R. (4th) 142; 37 C.R.R. (2d) 189; 201 N.R. 1; *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353; *Mercer v. Homuth* (1924), 55 O.L.R. 245 (S.Ct.).

APPLICATION for judicial review of a decision of a First Nation Election Appeal Committee, that applicant was guilty of corrupt election practices and vacating his election as councillor. Application allowed.

APPEARANCES:

*Anne S. de Villars, Q.C.* for applicant.  
*James K. McFadyen* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

*de Villars Jones*, Edmonton, for applicant.  
*Parlee McLaws, LLP*, for respondents.

*The following are the reasons for order and order rendered in English by*

HENEGHAN J.:

INTRODUCTION

[1] Mr. Preston Sound (the applicant) seeks judicial review of the decision made by the Election Appeal Committee, Swan River First Nation on March 26, 2002. In its decision the Election Appeal Committee (the Committee) decided that the applicant was guilty of corrupt election practices and pursuant to the Customary Election Regulations of the Swan River First Nation (the

DÉCISIONS CITÉES:

*Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203; (1999), 173 D.L.R. (4th) 1; [1999] 3 C.N.L.R. 19; 239 N.R. 1; *Sound c. Première nation de Swan River*, 2002 CFPI 602; [2002] A.C.F. n° 790 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876; (1996), 137 D.L.R. (4th) 142; 37 C.R.R. (2d) 189; 201 N.R. 1; *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353; *Mercer v. Homuth* (1924), 55 O.L.R. 245 (C.S.).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision du comité d'appels en matière d'élections d'une Première nation, qui a conclu que le demandeur était coupable de manœuvres électorales frauduleuses et annulé son élection comme conseiller. Demande accueillie.

ONT COMPARU:

*Anne S. de Villars, c.r.*, pour le demandeur.  
*James K. McFadyen* pour les défendeurs.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*de Villars Jones*, Edmonton, pour le demandeur.  
*Parlee McLaws, LLP*, pour les défendeurs.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance et ordonnance rendus par*

LE JUGE HENEGHAN:

INTRODUCTION

[1] M. Preston Sound (le demandeur) sollicite le contrôle judiciaire de la décision rendue le 26 mars 2002 par le comité d'appels en matière d'élections de la Première nation de Swan River. Dans cette décision, le comité d'appels en matière d'élections (le comité) a conclu que le demandeur était coupable de manœuvres électorales frauduleuses et, conformément au Customary

Regulations), his election as councillor was vacated.

Election Regulations of the Swan River First Nation (le Règlement), son poste de conseiller a été déclaré vacant.

#### FACTS

[2] The applicant is a member of the Swan River First Nation, Alberta. He was first elected a Band councillor in 1996 for a three-year term. He was re-elected in 1999 and upon the expiry of that term, ran as a candidate in the council elections held on March 8, 2002. He was re-elected in 2002, defeating the respondent, Robert Sound, by a two-vote margin.

#### LES FAITS

[2] Le demandeur est membre de la Première nation de Swan River (Alberta). Il a d'abord été élu conseiller de bande en 1996, pour un mandat de trois ans. Réélu en 1999, il a présenté sa candidature aux élections du conseil tenues le 8 mars 2002. Il a été réélu en 2002, par une majorité de deux voix sur Robert Sound, le défendeur.

[3] Mr. Robert Sound, a respondent in this application, filed a notice of appeal against this result. The notice of appeal was filed pursuant to the Regulations.

[3] M. Robert Sound, l'un des défendeurs en l'espèce, a déposé un avis d'appel contestant le résultat. L'avis d'appel a été déposé conformément au Règlement.

[4] Mr. Leon Chalifoux, Mr. Gerald Davis, Mr. Lee Twinn, and Mr. Charles Chalifoux were also elected as Band councillors for the Swan River First Nation on March 8, 2002. They are respondents in this application.

[4] MM. Leon Chalifoux, Gerald Davis, Lee Twinn et Charles Chalifoux ont aussi été élus conseillers de bande de la Première nation de Swan River le 8 mars 2002. Ils sont défendeurs en l'espèce.

[5] Mr. Ray Dupres was the Electoral Officer appointed by the Band Council to conduct the March 2002 election in accordance with the Regulations. Although a respondent to this application, he did not participate in it.

[5] M. Ray Dupres était le président des élections nommé par le conseil de bande pour la tenue de l'élection de mars 2002, conformément au Règlement. Bien que défendeur en l'espèce, il n'a pas participé aux procédures.

[6] Swan River First Nation is a customary Band. Its election procedures are governed by the Regulations. The Regulations were first adopted in 1993 and were intended to express the customary election practices of the Band. Among other things, the Regulations address eligibility to vote, inclusion on the voters' list, conduct of elections and appeals against election results.

[6] La Première nation de Swan River est régie par la coutume. Ses procédures électorales sont régies par le Règlement. Le Règlement a d'abord été adopté en 1993, afin d'énoncer la coutume électorale de la bande. Le Règlement traite notamment du droit de vote, de l'inscription sur la liste électorale, de la tenue des élections et des appels des résultats.

[7] Amendments to the Regulations must be made by Band Council Resolution. The Regulations were amended in 1996 and again in 2002. The latter amendments were made in response to the decision of the Supreme Court of Canada in *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203. These amendments were passed pursuant to a Band Council Resolution, dated January 28, 2002.

[7] Toute modification au Règlement doit faire l'objet d'une résolution du conseil de bande. Le Règlement a été modifié en 1996, et à nouveau en 2002. Ces dernières modifications faisaient suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203. Ces modifications ont été adoptées par une résolution du conseil de bande, en date du 28 janvier 2002.

[8] The 2002 amendments provided for voting by off-reserve members, the giving of notice of an election

[8] Les modifications de 2002 accordaient le droit de vote aux membres hors réserve et prévoyaient l'avis à

to off-reserve members, the location of polling stations, the use of mail-in ballots, as determined by the Council, and the counting of ballots and mail-in ballots. The 2002 amendments also changed the definition of "elector", removing the requirement that an elector be resident on the reserve for at least three months prior to election day.

[9] Elections for the Band Council (the Council) are conducted on the basis of family groups. According to the evidence of the applicant, there are six main family groups for the Band. These main family groups include the Chalifoux and Sound families. Eligibility to vote depends upon recognition by the Council of a potential voter's membership in a particular family group, pursuant to section 7 of the Regulations. A person who disputes the inclusion of another person on the list of electors may appeal such inclusion pursuant to section 7.3. An appeal in this regard is dealt with by the Council pursuant to section 7.5.

[10] The notice of appeal filed by the respondent Robert Sound against the election of the applicant as a councillor on March 8, 2002, raised issues about the propriety of the applicant's involvement in the process by which eight siblings of his mother were included on the electors' list as members of the Sound family group.

[11] Pursuant to section 8.10 of the Regulations, only electors who are registered to a family group may vote in an election. Furthermore, an elector may only vote for candidates from his or her family group and may vote for only one such candidate.

[12] Other appeals were filed following the election on March 8, 2002. The respondent Leon Chalifoux filed a notice of appeal, challenging the results of the election of certain councillors, including the applicant and raising, among other things, improprieties in the manner in which the Regulations were amended in January 2002. The respondent Mr. Chalifoux also raised an allegation of corrupt election practices in his notice of appeal.

leur donner de la tenue d'une l'élection, l'emplacement des bureaux de scrutin, le vote par la poste, selon ce qui était fixé par le conseil, ainsi que le décompte des votes sur place et par la poste. Les modifications de 2002 ont aussi amené une nouvelle définition de «l'électeur», en radiant la disposition qui prévoyait que le droit de vote n'était accordé qu'aux personnes résidant sur la réserve depuis au moins trois mois avant le jour de l'élection.

[9] Les élections au conseil de bande (le conseil) se tiennent en fonction des groupes familiaux. Selon la preuve présentée par le demandeur, la bande regroupe six grands groupes familiaux. Parmi ces grands groupes familiaux, on trouve les familles Chalifoux et Sound. Le droit de vote dépend de la reconnaissance par le conseil du fait que la personne voulant voter est membre d'un groupe familial, conformément à l'article 7 du Règlement. Toute personne qui conteste l'inscription de quelqu'un sur la liste électorale peut en appeler en vertu de l'article 7.3. C'est le conseil qui entend un tel appel, en vertu de l'article 7.5.

[10] L'avis d'appel déposé par le défendeur Robert Sound contestant l'élection du demandeur comme conseiller le 8 mars 2002 soulève des questions au sujet de l'implication du demandeur dans le processus qui a mené à l'inscription de huit des frères et sœurs de sa mère sur la liste électorale, en qualité de membres du groupe familial Sound.

[11] L'article 8.10 du Règlement prévoit que seuls les électeurs inscrits à un groupe familial peuvent exercer leur droit de vote dans une élection. De plus, un électeur ne peut voter que pour les candidats qui font partie de son groupe familial, et seulement pour l'un d'entre eux.

[12] D'autres appels ont été déposés suite à l'élection du 8 mars 2002. Le défendeur Leon Chalifoux a déposé un avis d'appel, contestant le résultat de l'élection de certains conseillers, y compris celle du demandeur, et soulevant notamment des irrégularités dans le processus de modification du Règlement en janvier 2002. Le défendeur M. Chalifoux a aussi allégué l'existence de manœuvres électorales frauduleuses dans son avis d'appel.

[13] The appeals were heard by the Committee on March 21, 2002. Pursuant to section 12.5(a) of the Regulations, the Committee was composed of the elected Council excluding the councillor who was the subject of an appeal. The applicant was a member of the Committee that heard the appeals of the respondent Leon Chalifoux and Mr. Dwain Davis. In the hearings held on March 21, 2002, it appears that the appellants made allegations and submissions before the Committee in the absence of the person affected, that is, the councillor whose election was under appeal.

[14] In the case of the respondent Leon Chalifoux, his appeal was not heard on its merits. An objection was raised that Mr. Chalifoux was seeking to appeal the election of councillors not in his family group. Pursuant to section 8 of the Regulations, Mr. Chalifoux had no standing to bring such an appeal. His appeal was withdrawn.

[15] The final appeal heard on March 21 was that of the respondent Robert Sound against the election of the applicant. The Committee for the purposes of that appeal, was composed of respondents Lee Twinn, Charles Chalifoux, John Giroux, Gerald Davis and Leon Chalifoux.

[16] Robert Sound appeared before the Committee in the absence of the applicant. He made his submissions. He was accompanied by approximately ten family members, including elders. It appears that submissions were made to the Committee by these family members, in addition to those made by Robert Sound.

[17] The applicant then appeared before the Committee in the absence of Robert Sound. According to his evidence, the applicant advised the Committee that he did not know what to say since he did not know the allegations against him. It appears from the cross-examination of the applicant on his affidavit filed in this proceeding that he was provided with a copy of the notice of appeal filed by the respondent Robert Sound prior to the Committee hearing.

[18] On March 26, 2002, the Committee met to consider the disposition of the appeal against the

[13] Le comité a entendu les appels le 21 mars 2002. Conformément à l'alinéa 12.5a) du Règlement, le comité était formé des membres élus du conseil, à l'exception du conseiller visé par l'appel. Le demandeur était membre du comité qui a entendu les appels des défendeurs Leon Chalifoux et Dwain Davis. Lors de l'audition tenue le 21 mars 2002, il appert que les appelants ont présenté des allégations et exprimé leurs points de vue devant le comité hors de la présence de la personne en cause, savoir le conseiller dont l'élection était contestée.

[14] L'appel du défendeur Leon Chalifoux n'a pas été entendu au fond. On a soulevé une objection du fait que M. Chalifoux voulait en appeler de l'élection d'un conseiller qui ne faisait pas partie de son groupe familial. Au vu de l'article 8 du Règlement, M. Chalifoux n'avait pas qualité pour loger un tel appel. Son appel a été retiré.

[15] Le dernier appel entendu le 21 mars a été celui du défendeur Robert Sound, qui porte sur l'élection du demandeur. Aux fins de cet appel, le comité était composé des défendeurs Lee Twinn, Charles Chalifoux, John Giroux, Gerald Davis et Leon Chalifoux.

[16] Robert Sound a comparu devant le comité hors de la présence du demandeur. Il a présenté son point de vue. Il était accompagné d'à peu près dix membres de sa famille, y compris des anciens. Il ressort que ces membres de la famille ont aussi présenté leurs points de vue au comité.

[17] Le demandeur a ensuite comparu devant le comité hors de la présence de Robert Sound. Selon sa preuve, le demandeur a déclaré au comité qu'il ne savait pas comment réagir puisqu'il ne connaissait pas la nature des allégations le visant. Il ressort du contre-interrogatoire du demandeur sur son affidavit en l'espèce qu'on lui a fourni, avant la tenue de l'audition par le comité, copie de l'avis d'appel déposé par le défendeur Robert Sound.

[18] Le 26 mars 2002, le comité s'est réuni pour prendre une décision sur l'appel visant le demandeur. Il

applicant. It upheld the appeal and notified the applicant first by telephone, followed by a letter written on March 26, 2002, and signed by Leon Chalifoux. That letter provides as follows:

To Preston Sound  
 This letter is notifying you pursuant to 12.10 that the appeal brought forth by Robert Sound has been upheld pursuant to 12.9(c) II, 12.1(c) (corrupt election practices) and that a by-election be called pursuant to 12.9 (c) II.

Thank you,

Leon Chalifoux  
 Spokesperson

[19] Paragraph 12.1(c) and section 12.9 of the Regulations provide as follows:

12.1 Within five (5) consecutive days of and including the Election Day, or in the event of a Councillor elected by acclamation, within five (5) days of and including the day nominations close, any Elector within a Family Group may appeal the results of an Election, By-election or Run-off Election of a Councillor for their Family Group if, on reasonable and probable grounds they believe:

...

- (c) A Candidate was guilty of promoting or aiding corrupt Election practices including but not limited to, bribery, threats and intimidation of Candidates, Electors, the Electoral Officer or Polling Clerks.

...

12.9 Within five (5) days of the meeting, the Committee will promptly make one of the following decisions:

- (a) To deny the appeal on the basis the evidence presented did not fully and properly establish the necessary grounds for an appeal;
- (b) To uphold the grounds for an appeal but allow the results of the Election in question to stand as the infraction did not materially or directly affect the result of the Election; or
- (c) To uphold the appeal and call for:

a accueilli l'appel et avisé le demandeur par téléphone, et ensuite par lettre écrite le 26 mars 2002 et portant la signature de Leon Chalifoux. Voici cette lettre:

[TRADUCTION]

À Preston Sound  
 Cette lettre constitue un avis en vertu du paragraphe 12.10 que l'appel de Robert Sound a été accueilli en vertu des alinéas 12.9c) II, 12.1c) (manœuvres électorales frauduleuses) et qu'une élection partielle a été annoncée en vertu de l'alinéa 12.9c) II.

Merci.

Leon Chalifoux  
 Porte-parole

[19] Voici ce que prévoient l'alinéa 12.1c) et l'article 12.9 du Règlement:

[TRADUCTION]

12.1 Dans les cinq (5) jours de l'élection, y compris le jour même de l'élection, ou, si un conseiller a été élu par acclamation, dans les cinq (5) jours de la fermeture des nominations, y compris le jour même de la fermeture des nominations, tout électeur membre d'un groupe familial peut faire appel des résultats d'une élection, élection partielle ou élection par ballottage d'un conseiller pour leur groupe familial, s'il a des motifs raisonnables et probables de croire que:

[. . .]

- c) Un candidat est coupable d'avoir encouragé la perpétration de manœuvres électorales frauduleuses, ce qui comprend la corruption, les menaces et l'intimidation des candidats, des électeurs, du président des élections et des agents scrutateurs, sans que cette liste soit exhaustive.

[. . .]

12.9 Dans les cinq (5) jours de la réunion, le comité doit prendre l'une des décisions suivantes:

- a) Rejeter l'appel au motif que la preuve présentée ne vient pas confirmer pleinement et correctement les motifs essentiels d'appel;
- b) Accueillir les motifs de l'appel, mais maintenir le résultat de l'élection en cause si l'infraction n'a pas directement ou essentiellement affecté le résultat; ou
- c) Accueillir l'appel et déclencher:

- ...  
 ii) a new Election, By-election or Run-off Election for only those offices materially and directly affected; or

[20] On March 29, 2002, Mr. Chalifoux wrote another letter in which he indicated that there would be no reasons given for the decision. In part, the letter of March 29 provides as follows:

A majority decision was reached march 26, 2002 in upholding the appeal brought forth by Robert Sound (prior to the resigning of the electoral officer) based on his oral presentation to the election appeal committee held on march 21, 2002, . . .

The committee stands by this decision, The customary election regulations do not require that the committee disclose any of the reasons for their decision to anyone, nor does it require that a motion be passed to make this a decision. A decision is a decision!

[21] As the result of the decision of the Committee, the applicant was removed as councillor. A by-election was to be called and the applicant, pursuant to section 17.3 of the Regulations, was ineligible to stand as a candidate in that by-election.

[22] The by-election was scheduled for May 30, 2002. On April 18, 2002, the applicant commenced this application for judicial review. He also sought an interlocutory injunction to prevent the holding of the by-election pending the outcome of this application. By order dated May 27, 2002 [2002 FCT 602; [2002] F.C.J. No. 790 (T.D.) (QL)], Justice Blanchard issued an interlocutory injunction in favour of the applicant.

#### APPLICANT'S SUBMISSIONS

[23] The applicant argues that the procedure before the Election Appeal Committee breached the principles of natural justice in two respects. First, he raises the question of a reasonable apprehension of bias on the part of the respondent Leon Chalifoux. He says that because Mr. Leon Chalifoux filed a notice of appeal against his election alleging, among other things, corrupt election practices, that Mr. Chalifoux lacked an open mind relative to the applicant. The applicant says Mr. Chalifoux should not have been a member of the

[. . .]

- ii) une nouvelle élection, une élection partielle ou une élection par ballottage pour les postes directement et essentiellement affectés; ou

[20] Le 29 mars 2002, M. Chalifoux a envoyé une autre lettre dans laquelle il faisait savoir que la décision ne serait pas motivée. Voici un extrait de la lettre du 29 mars:

[TRADUCTION] Le 26 mars 2002, une décision majoritaire a accueilli l'appel de Robert Sound (avant la démission du président des élections), le tout fondé sur le témoignage de Robert Sound devant le comité d'appels en matière d'élections le 21 mars 2002 [. . .]

Le comité maintient sa décision. Le Règlement sur les élections coutumières n'exige pas que le comité divulgue à qui que ce soit les motifs de sa décision, non plus qu'il n'exige que la décision fasse l'objet d'une motion. Une décision est une décision!

[21] Suite à la décision du comité, le demandeur a perdu son poste de conseiller. Une élection partielle a été annoncée, à laquelle le demandeur ne pouvait présenter sa candidature en vertu de l'article 17.3 du Règlement.

[22] L'élection partielle devait avoir lieu le 30 mai 2002. Le 18 avril 2002, le demandeur a introduit sa demande de contrôle judiciaire. Il a aussi demandé une injonction interlocutoire pour empêcher la tenue de l'élection partielle jusqu'à ce qu'il soit statué sur la présente demande. Dans une ordonnance datée du 27 mai 2002 [2002 CFPI 602; [2002] A.C.F. n° 790 (1<sup>re</sup> inst.) (QL)], le juge Blanchard a délivré une injonction interlocutoire en faveur du demandeur.

#### LE POINT DE VUE DU DEMANDEUR

[23] Le demandeur soutient que la procédure adoptée par le comité d'appels en matière d'élections viole les principes de la justice naturelle de deux façons. Premièrement, il soulève une crainte raisonnable de partialité de la part du défendeur Leon Chalifoux. Il déclare que comme Leon Chalifoux a déposé un avis d'appel contre son élection, faisant notamment état de manœuvres électorales frauduleuses, ce dernier n'avait pas un esprit ouvert à son égard. Le demandeur déclare que M. Chalifoux n'aurait pas dû être membre du comité

Committee and his presence on the Committee as a decision maker gives rise to a reasonable apprehension of bias which taints the proceeding.

[24] The second issue raised under the heading of natural justice by the applicant is a lack of procedural fairness in the conduct of the hearing. He says that the process followed by the Committee was unfair since he was not present to hear the allegations raised by Robert Sound against him, nor the evidence submitted by family members and others on behalf of Mr. Sound. As well, the applicant argues that the lack of an opportunity to cross-examine the witnesses is another aspect of a lack of procedural fairness in the conduct of the hearing. The applicant relies on *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817 in support of this argument.

[25] Next, the applicant argues that the Committee abused its discretion and thereby exceeded its jurisdiction. In this regard, the applicant submits that the Committee based its decision on irrelevant considerations and no evidence.

[26] The applicant argues that reliance on evidence relating to the manner in which the Regulations were amended, in compliance with the decision in *Corbiere, supra*, constitutes reliance on an irrelevant consideration. Likewise, he says that any evidence relating to the manner in which the electors' list was amended to include members of his mother's family is an irrelevant consideration. The applicant says that the respondent Robert Sound had already pursued an unsuccessful appeal against the amendment of the electors' list, in accordance with section 8 of the Regulations, and his appeal was unsuccessful.

[27] The applicant says that these matters are irrelevant to his election as a councillor and his conduct in running as a candidate. He also argues that these matters are irrelevant to a determination of whether he was guilty of corrupt election practices.

et que sa présence au comité en tant que décideur soulève une crainte raisonnable de partialité qui rend le processus suspect.

[24] La deuxième question soulevée par le demandeur sous la rubrique de la justice naturelle est que la conduite de l'audition n'a pas respecté l'équité procédurale. Il déclare que le processus adopté par le comité n'était pas équitable, puisqu'il n'était pas présent pour entendre les allégations de M. Robert Sound à son sujet, non plus que les témoignages des membres de la famille et d'autres personnes qui appuyaient M. Sound. De plus, le demandeur soutient que le fait qu'il n'a pu contre-interroger les témoins indique aussi un manque d'équité procédurale dans la conduite de l'audition. Le demandeur fonde cet argument sur l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

[25] Ensuite, le demandeur soutient que le comité a fait une utilisation abusive de son pouvoir discrétionnaire et qu'il a donc excédé sa compétence. À ce sujet, le demandeur soutient que le comité a fondé sa décision sur des éléments non pertinents et sur une absence de preuve.

[26] Le demandeur soutient que le fait de s'appuyer sur une preuve relative à la façon dont le Règlement a été modifié pour se conformer à l'arrêt *Corbiere*, précité, constitue l'utilisation d'un élément non pertinent. Il déclare aussi que la preuve relative à la façon dont la liste électorale a été modifiée pour y inclure des membres de la famille de sa mère est un élément non pertinent. Le demandeur déclare que le défendeur Robert Sound avait déjà logé un appel contre la modification de la liste électorale, en vertu de l'article 8 du Règlement, appel qui a été rejeté.

[27] Le demandeur déclare que ces questions ne sont pas pertinentes à son élection comme conseiller et à sa conduite lors de la campagne électorale. Il soutient aussi que ces questions ne sont pas pertinentes parce qu'il s'agit de déterminer s'il était coupable de manœuvres électorales frauduleuses.

[28] As well, the applicant argues that there is no evidence to support a finding that he was guilty of corrupt election practices. He relies on the cross-examination of Mr. Leon Chalifoux in which the latter admitted that he was unaware of any evidence that the applicant had bribed or threatened voters or committed acts of intimidation.

[29] Finally, the applicant submits that the absence of reasons for the decision of the Committee voids its decision. Again relying on the decision in *Baker, supra*, he argues that the nature of the decision requires that reasons be provided. As a result of the decision of the Committee, he lost his job and suffered harm to his reputation in the community. He also does not know why the decision was made.

#### RESPONDENTS' SUBMISSIONS

[30] The respondents argue that there was no evidence of a breach of the principles of natural justice resulting from an alleged failure to provide details of the allegations against the applicant. They say the notice of appeal submitted by Robert Sound adequately provided the basis of the charges against the applicant. The respondents rely upon the cross-examination conducted of the applicant in which he acknowledged that he had received a copy of the notice of appeal.

[31] Secondly, the respondents submit the applicant has failed to show a reasonable apprehension of bias. Relying on *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484, the respondents argue that an allegation of bias must be reasonable and related to the circumstances of the case. They also rely on *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, [1999] 3 S.C.R. 851, where the Supreme Court of Canada held that true impartiality does not require that a judge be devoid of existing opinions or sympathies. By analogy, the respondents submit that this case also applies to administrative decision-makers.

[32] The respondents rely on *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623,

[28] Le demandeur soutient aussi qu'il n'y a aucune preuve pour appuyer la conclusion qu'il était coupable de manœuvres électorales frauduleuses. Il s'appuie sur le contre-interrogatoire de Leon Chalifoux, au cours duquel ce dernier a admis qu'il ne connaissait l'existence d'aucune preuve voulant que le demandeur aurait corrompu ou menacé des électeurs, non plus qu'il se serait livré à de l'intimidation.

[29] Finalement, le demandeur soutient qu'en l'absence de motifs, la décision du comité n'a aucune valeur. S'appuyant à nouveau sur l'arrêt *Baker*, précité, il soutient que la nature de la décision exige qu'elle soit motivée. Suite à la décision du comité, il a perdu son emploi et sa réputation dans la communauté a été diminuée. Il ne sait pas non plus pourquoi la décision a été prise.

#### LE POINT DE VUE DES DÉFENDEURS

[30] Les défendeurs soutiennent qu'il n'y a aucune preuve d'une violation des principes de la justice naturelle qui découlerait du défaut prétendu de fournir le détail des allégations contre le demandeur. Ils déclarent que l'avis d'appel déposé par Robert Sound indique de façon adéquate quel est le fondement des accusations contre le demandeur. Les défendeurs s'appuient sur le contre-interrogatoire du demandeur, au cours duquel il a reconnu avoir reçu copie de l'avis d'appel.

[31] Deuxièmement, les défendeurs soutiennent que le demandeur n'a pas démontré une crainte raisonnable de partialité. S'appuyant sur l'arrêt *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484, les défendeurs soutiennent qu'une allégation de partialité doit être raisonnable et qu'elle doit être liée aux circonstances de l'affaire. Ils s'appuient aussi sur l'arrêt *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [1999] 3 R.C.S. 851, où la Cour suprême du Canada a conclu que la véritable impartialité n'exige pas que le juge n'ait ni sympathie ni opinion. Par analogie, les défendeurs soutiennent que ce dernier arrêt s'applique aussi aux personnes responsables de décisions administratives.

[32] Les défendeurs s'appuient sur l'arrêt *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623,

as setting the standard for what constitutes a reasonable apprehension of bias.

[33] The respondents argue that there is no evidence that Leon Chalifoux had formed any pre-judgment or opinion that the applicant's election involved irregularities or corrupt election practices. Mr. Chalifoux withdrew his appeal without making any statements and his appeal letter itself related entirely to the amendments of the Regulations and to matters at issue in the action that is before the Court of Queen's Bench in Alberta, not to the specific election of the applicant. The respondents also say that Leon Chalifoux and the rest of the Committee listened carefully to the presentations of both Robert Sound and the applicant.

[34] The respondents submit that the applicant has failed to demonstrate any breach of the *audi alteram partem* principle or any other breach of procedural fairness. They rely on *Ellis-Don Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [2001] 1 S.C.R. 221, where it was held by the Supreme Court of Canada that an actual breach of the *audi alteram partem* principle must be demonstrated by an applicant.

[35] The respondents argue that the applicant was present at the hearing before the Committee and he submitted evidence which was fully considered by the Committee. Further, they argue that the applicant fully understood the reasons why the appeal was brought by Robert Sound and that he responded to all the issues raised in Robert Sound's appeal before the Committee at the hearing on March 21, 2002. The respondents state that the cross-examinations of Leon Chalifoux and the applicant support this claim.

[36] The respondents submit that the applicant has not requested the record of the Committee from the Electoral Officer, other than by letter, and the applicant has not sought *mandamus* to compel the Electoral Officer to produce the record of the Committee. The respondents argue that this suggests that the applicant is not interested in having the record put before the Court.

comme norme s'appliquant à la question de savoir ce qui constitue une crainte raisonnable de partialité.

[33] Les défendeurs soutiennent que rien ne démontre que Leon Chalifoux avait des préjugés quant à savoir si l'élection du demandeur était irrégulière ou s'il y avait eu des manœuvres électorales frauduleuses. M. Chalifoux a retiré son appel sans faire aucune déclaration et la lettre d'avis d'appel ne portait que sur les modifications au Règlement et sur des questions qui sont en litige devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, et non sur l'élection du demandeur lui-même. Les défendeurs déclarent aussi que Leon Chalifoux et les autres membres du comité ont écouté avec attention les présentations de Robert Sound et du demandeur.

[34] Les défendeurs soutiennent que le demandeur n'a pas démontré qu'il y aurait eu violation du principe *audi alteram partem*, ou toute autre violation de l'équité procédurale. Ils s'appuient sur l'arrêt *Ellis-Don Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [2001] 1 R.C.S. 221, où la Cour suprême du Canada a conclu que dans le cas d'une présumée violation de la règle *audi alteram partem*, le demandeur doit démontrer l'existence d'une violation réelle.

[35] Les défendeurs soutiennent que le demandeur était présent à l'audition devant le comité et qu'il a présenté une preuve qui a été pleinement examinée par le comité. De plus, ils soutiennent que le demandeur comprenait tout à fait les motifs d'appel de Robert Sound et qu'à l'audition devant le comité le 21 mars 2002, il a répondu à toutes les questions soulevées par l'appel de Robert Sound. Les défendeurs déclarent que les contre-interrogatoires de Leon Chalifoux et du demandeur viennent appuyer leur point de vue.

[36] Les défendeurs soutiennent que le demandeur n'a envoyé qu'une lettre pour obtenir le dossier du comité du président des élections, et qu'il n'a pas sollicité de bref de *mandamus* pour contraindre le président des élections à déposer le dossier du comité. Les défendeurs soutiennent que ceci donne à penser que le demandeur n'est pas intéressé à ce que le dossier soit déposé devant la Cour.

[37] Furthermore, the respondents submit that the applicant has not presented any evidence in this judicial review from the two members of the Committee who voted against upholding Robert Sound's appeal of the applicant's election.

[38] The respondents argue that the standard of review in this case is reasonableness and rely on the majority judgment in *Ellis-Don Ltd.*, *supra*, in support of this. They say that the Committee made a reasonable decision without taking irrelevant considerations into account. Robert Sound alleged that eight people were improperly added to the Sound family group's list of electors. The applicant knew that his mother's siblings were challenged as being members of the Sound family group.

[39] The respondents argue that it is a corrupt election practice to arrange for persons to vote who are not entitled to vote. If the number of persons who were improperly allowed to vote exceeds the difference in votes between two candidates, then the election must be overturned: see *Mercer v. Homuth* (1924), 55 O.L.R. 245 (S.Ct.).

[40] The respondents submit that causing an ineligible person to vote is an illegal practice and fits within the definition of a corrupt election practice in paragraph 12.1(c) of the Regulations. Bribery, threats and intimidation are merely examples of corrupt election practices and are not an exhaustive list. The respondents submit, relying on *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876, that the right of a council to expel a councillor found to have participated in a corrupt election practice is not subject to judicial review and is a requirement of democratic governance.

#### ANALYSIS

[41] In my opinion, the applicant's arguments regarding breaches of procedural fairness are persuasive. There exist both a reasonable apprehension of bias

[37] De plus, les défendeurs soutiennent que le demandeur n'a présenté, dans le cadre du contrôle judiciaire, aucune preuve qui proviendrait des deux membres du comité qui étaient dissidents lorsque l'appel de Robert Sound de l'élection du demandeur a été accueilli.

[38] Les défendeurs soutiennent que la norme de contrôle en l'espèce est celle de la décision raisonnable et ils appuient cette déclaration sur le jugement de la majorité dans l'arrêt *Ellis-Don Ltd.*, précité. Ils déclarent que le comité a pris une décision raisonnable sans prendre en considération des éléments non pertinents. Robert Sound a soutenu que huit personnes avaient été ajoutées à la liste des électeurs du groupe familial Sound de façon inappropriée. Le demandeur savait qu'on contestait le statut de membres du groupe familial Sound accordé aux frères et sœurs de sa mère.

[39] Les défendeurs soutiennent que le fait d'obtenir le droit de vote pour des personnes qui ne devraient pas l'avoir constitue une manœuvre électorale frauduleuse. Si le nombre de personnes ayant voté de façon irrégulière est supérieur à la différence des votes entre deux candidats, alors l'élection doit être annulée: voir *Mercer v. Homuth* (1924), 55 O.L.R. 245 (C.S.).

[40] Les défendeurs soutiennent que le fait de permettre à une personne qui ne peut avoir qualité d'électeur constitue une pratique illégale et tombe sous la définition d'une manœuvre électorale frauduleuse que l'on trouve à l'alinéa 12.1c) du Règlement. La corruption, les menaces et l'intimidation ne sont que des exemples de manœuvres électorales frauduleuses, ils n'en constituent pas une liste exhaustive. Les défendeurs s'appuient sur l'arrêt *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur Général)*, [1996] 2 R.C.S. 876, pour soutenir que le droit d'un conseil d'expulser un de ses membres trouvé coupable d'une manœuvre électorale frauduleuse échappe au contrôle judiciaire et constitue un élément essentiel de toute gouvernance démocratique.

#### ANALYSE

[41] Selon moi, les arguments du demandeur au sujet des violations de l'équité procédurale sont convaincants. On trouve à la fois une crainte raisonnable de partialité

through the involvement of Leon Chalifoux in the decision of the Committee and a breach of the *audi alteram partem* principle in the way the applicant's appeal hearing was conducted.

[42] The Regulations in this case have codified the Swan River First Nation's customs regarding elections. These Regulations provide an appeal mechanism for a challenge to perceived election improprieties. They provide that the person whose election is disputed must receive a copy of the notice of the appeal and that within 14 days of receipt, the Committee will convene a meeting for the purpose of hearing the appeal (paragraph 12.4(a) and section 12.6.)

[43] Section 12.8 of the Regulations allows the person appealing the election result, the candidate whose election is being appealed and other interested parties or their representatives to present oral or written submissions to the Committee at the meeting. Within five days of the meeting, the Regulations provide that the Committee will make a decision and the Electoral Officer will notify affected parties of the decision (sections 12.9 and 12.10 of the Regulations).

[44] The Regulations are silent as to the exact procedure to be followed at Committee hearings held pursuant to sections 12.6 and 12.8. In such a situation, it is well established that the common law duty of procedural fairness is triggered where an administrative decision affects "the rights, privileges or interests of an individual" (see *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at page 653; and *Baker, supra*, at paragraph 20), and that silence in legislation is to be interpreted in line with the duty of fairness. As stated in *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781, by Chief Justice McLachlin, at paragraphs 21-22:

Confronted with silent or ambiguous legislation, courts generally infer that Parliament or the legislature intended the tribunal's process to comport with principles of natural justice: *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, at p. 503; *Law Society of Upper Canada v. French*, [1975] 2 S.C.R. 767, at pp. 783-84. In such circumstances, administrative tribunals may be bound by the

suite à la participation de Leon Chalifoux à la décision du comité et une violation du principe *audi alteram partem* dans la façon dont l'appel du demandeur a été entendu.

[42] Le Règlement en cause ici vient codifier la coutume électorale de la Première nation de Swan River. Ce Règlement comprend une procédure d'appel permettant la contestation en cas d'allégations d'irrégularités au cours d'une élection. Il porte que la personne dont l'élection est contestée doit recevoir copie de l'avis d'appel, et que le comité doit convoquer une réunion pour entendre l'appel dans les 14 jours de la réception de l'avis (alinéa 12.4a) et article 12.6).

[43] L'article 12.8 du Règlement porte que la personne qui fait appel du résultat de l'élection, le candidat dont l'élection est contestée et les autres parties intéressées, ou leurs représentants, peuvent présenter leurs arguments par écrit ou de vive voix au comité à cette réunion. Dans les cinq jours de la réunion, le Règlement porte que le comité doit rendre sa décision et que le président des élections doit en aviser toutes les parties en cause (articles 12.9 et 12.10 du Règlement).

[44] Le Règlement ne précise pas quelle procédure précise doit être suivie par le comité lors d'une audition tenue en vertu des articles 12.6 et 12.8. Dans une telle situation, il est bien établi que l'obligation d'équité procédurale de la common law intervient lorsqu'une décision administrative touche «les droits, privilèges ou biens d'une personne» (voir *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, à la page 653; et *Baker*, précité, au paragraphe 20), et qu'en l'absence de précisions dans la législation, on doit l'interpréter conformément à l'obligation d'équité. Comme le juge en chef McLachlin le précise aux paragraphes 21 et 22 de l'arrêt *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781:

Confrontés à des lois muettes ou ambiguës, les tribunaux judiciaires infèrent généralement que le Parlement ou la législature voulait que les procédures du tribunal administratif soient conformes aux principes de justice naturelle: *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, p. 503; *Law Society of Upper Canada c. French*, [1975] 2 R.C.S. 767, p. 783-784. En pareilles circonstances, les

requirement of an independent and impartial decision maker, one of the fundamental principles of natural justice: *Matsqui*, *supra* (per Lamer C.J. and Sopinka J.); *Régie*, *supra*, at para. 39; *Katz v. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 S.C.R. 405. Indeed, courts will not lightly assume that legislators intended to enact procedures that run contrary to this principle, although the precise standard of independence required will depend “on all the circumstances, and in particular on the language of the statute under which the agency acts, the nature of the task it performs and the type of decision it is required to make”: *Régie*, at para. 39.

However, like all principles of natural justice, the degree of independence required of tribunal members may be ousted by express statutory language or necessary implication. See generally: *Innisfil (Corporation of the Township of) v. Corporation of the Township of Vespra*, [1981] 2 S.C.R. 145; *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; *Ringrose v. College of Physicians and Surgeons (Alberta)*, [1977] 1 S.C.R. 814; *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105.

[45] In *Baker*, *supra*, the Supreme Court of Canada emphasized that the duty of procedural fairness is flexible and depends on an appreciation of the context of the particular statute and the rights affected. As for the participation of an individual affected by a decision, the Supreme Court held that an individual is to have a meaningful opportunity to fully and fairly present his or her case. Whether that occurred is a central question to be asked in determining if the duty to provide procedural fairness has been met.

[46] In order to answer this, and determine whether procedural fairness has been breached in a particular case, the Supreme Court in *Baker*, *supra*, set out a non-exhaustive list of factors to be considered in determining the content of the duty of fairness:

- (1) the nature of the decision being made and the process followed in making it;
- (2) the nature of the statutory scheme and the terms of the statute pursuant to which the body operates;
- (3) the importance of the decision to the individual or individuals affected;

tribunaux administratifs peuvent être liés par l'exigence d'un décideur indépendant et impartial, un des principes fondamentaux de la justice naturelle: *Matsqui*, précité (le juge en chef Lamer et le juge Sopinka); *Régie*, précité, par. 39; *Katz c. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 R.C.S. 405. De fait, les tribunaux hésiteront à présumer que les législateurs avaient l'intention d'édicter des procédures contraires à ce principe, bien que le degré précis d'indépendance requis dépendra «de l'ensemble des circonstances, et notamment des termes de la loi en vertu de laquelle l'organisme agit, de la nature de la tâche qu'il accomplit et du type de décision qu'il est appelé à rendre»: *Régie*, par. 39.

Toutefois, comme pour tous les principes de justice naturelle, le degré d'indépendance requis des membres du tribunal administratif peut être écarté par les termes exprès de la loi ou par déduction nécessaire. Voir de façon générale: *Innisfil (Municipalité du canton d') c. Municipalité du canton de Vespra*, [1981] 2 R.C.S. 145; *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; *Ringrose c. College of Physicians and Surgeons (Alberta)*, [1977] 1 R.C.S. 814; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105.

[45] Dans l'arrêt *Baker*, précité, la Cour suprême du Canada a souligné que l'obligation d'équité procédurale est souple et variable et repose sur une appréciation du contexte de la loi et des droits visés. S'agissant de la participation de la personne touchée par la décision, la Cour suprême a conclu que celle-ci doit avoir une possibilité valable de présenter son affaire de façon complète et équitable. La question de savoir si ce principe a été respecté est centrale lorsqu'il s'agit de déterminer si l'obligation d'équité procédurale a été respectée.

[46] Afin d'arriver à cette réponse, et de déterminer s'il y a eu violation de l'équité procédurale dans un cas particulier, la Cour suprême a énoncé, dans l'arrêt *Baker*, précité, une liste (qui n'est pas exhaustive) de facteurs pertinents à la détermination du contenu de l'obligation d'équité procédurale:

- 1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir;
- 2) la nature du régime législatif et les termes de la loi régissant l'organisme;
- 3) l'importance de la décision pour les personnes visées;

(4) the legitimate expectations of the person challenging the decision; and

(5) the choices of procedure made by the agency itself.

[47] When these factors are considered in the present case, I conclude that the duty of fairness was breached by the Committee. The applicant did not know the specific allegations made against him by Robert Sound, or the evidence submitted by Robert Sound to support such allegations. The notice of appeal letter provides only a brief glimpse of the allegations. In my opinion, this letter does not provide enough information about the alleged improprieties in election practices that would enable the applicant to know the exact nature of the evidence against him and the case to be met.

[48] First, the nature of the decision being made is regulatory and adversarial. The purpose of the appeal process and the Committee's decision is to discover improper conduct in elections and punish individuals accordingly, by stripping them of their elected official status. Another purpose is to protect the integrity of the election process established by the Swan River Nation. The Committee must decide, on the evidence presented, whether it could be fully and properly established that the applicant was guilty of corrupt election practices, pursuant to paragraph 12.1(c) of the Regulations.

[49] Second, the regulatory scheme governs all aspects of elections and the holding of elected office for the Swan River First Nation. The scheme is intended to reflect the customary election practices of the Swan River First Nation and was first adopted in 1993 after a community consultation process. The process to be followed in an appeal, as required by the Regulations, is through a hearing convened by the Committee. At the hearing, the appellant, the candidate whose election is being appealed and other interested parties are permitted to present oral or written submission to the Committee. A degree of openness and fairness is already inherent in this process by the provision of a hearing before the Committee.

4) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; et

5) les choix de procédure que l'organisme fait lui-même.

[47] Si je tiens compte de ces facteurs en l'espèce, j'arrive à la conclusion que le comité n'a pas respecté son obligation d'équité. Le demandeur n'était pas saisi des allégations précises de Robert Sound, ou de la preuve soumise par Robert Sound à l'appui de ces allégations. La lettre contenant l'avis d'appel ne donne qu'un bref aperçu des allégations. Selon moi, cette lettre ne donne pas assez de renseignements au sujet des prétendues irrégularités dans les pratiques électorales pour que le demandeur puisse connaître la nature exacte de la preuve à son encontre et des assertions qu'il doit réfuter.

[48] Premièrement, la décision en cause est de nature réglementaire et contradictoire. L'objectif du processus d'appel et de la décision du comité est d'identifier une conduite irrégulière dans le cadre d'une élection et de punir les coupables en conséquence, en les privant de leur statut de personnes élues. Un autre objectif est d'assurer l'intégrité du processus électoral établi par la nation de Swan River. Au vu de la preuve qui lui est présentée, le comité doit décider, en vertu de l'alinéa 12.1c) du Règlement, si on peut pleinement et correctement démontrer que le demandeur était coupable de manœuvres électorales frauduleuses.

[49] Deuxièmement, le Règlement régit tous les aspects liés aux élections et au fait de détenir un poste électif au sein de la Première nation de Swan River. Le régime a pour but de refléter la coutume électorale de la Première nation de Swan River. Son adoption date de 1993, suite à un processus de consultation de la communauté. Le processus suivi en matière d'appels est celui d'une audition par le comité, comme l'exige le Règlement. Lors de cette audition, la personne qui fait appel, le candidat dont l'élection est sujette à l'appel, et toutes les autres parties intéressées peuvent présenter leurs arguments par écrit ou de vive voix au comité. Le fait de prévoir une audition par le comité indique déjà un certain degré de transparence et d'équité dans le processus.

[50] Third, the decision under review is one which can be expected to have a significant impact on the applicant's employment and financial stability. The cross-examination of Leon Chalifoux reveals that band councillors receive a monthly salary and expenses for travel. Perhaps more importantly, the impact of this decision is significant on the applicant's reputation in the community. Furthermore, the respondent, Robert Sound, also has an important stake in the Committee's decision as he apparently believes the allegations of corrupt election practice set out in his notice of appeal and desires to participate in a by-election for the position held by the applicant for the Sound family group.

[51] Fourth, it is not apparent that the applicant had a legitimate expectation that any particular procedure, beyond that expressly stated in the Regulations, was to be followed by the Committee. The applicant, as an elected Band councillor at the time, had sat on the Committee hearing of an appeal of a Mr. Dwain Davis. Mr. Davis had appealed against the "whole election". The fact that the applicant did not complain of the procedure followed in the Davis appeal is not a ground, in my opinion, to find that he should be precluded from now claiming that the principles of natural justice were denied during the hearing of Robert Sound's appeal against the applicant's own election.

[52] Fifth, the procedure chosen by the Committee itself in this case was that both the appellant and the candidate whose election was being appealed, as well as other interested parties, such as elders and members of Robert Sound's family, had a chance to present their submissions to the Committee, orally, without having an opportunity to hear the other side. Neither side was provided with written representations of the other side prior to the hearing. The applicant had been provided only with the brief notice of appeal filed by Robert Sound.

[53] Considering all the above "*Baker* factors", the appeal process provided in the Regulations contemplates respect for the participatory rights of the appellant and the candidate whose election is being appealed. The decision would have a significant impact on the applicant

[50] Troisièmement, la décision soumise à l'examen en est une qui aura un impact significatif sur l'emploi du demandeur et sur sa stabilité financière. Le contre-interrogatoire de Leon Chalifoux indique que les conseillers de bande reçoivent un salaire mensuel et sont remboursés de leurs dépenses de voyage. Encore plus important peut-être, l'impact de cette décision est lourd de conséquences pour la réputation du demandeur dans sa communauté. De plus, le défendeur Robert Sound a aussi un intérêt important dans la décision du comité, puisqu'il semble croire aux allégations de manœuvres électorales frauduleuses qu'il expose dans son avis d'appel et qu'il désire participer à une élection partielle pour le poste détenu par le demandeur pour le groupe familial Sound.

[51] Quatrièmement, il ne ressort pas que le demandeur avait une attente légitime quant à l'utilisation par le comité d'une procédure donnée, sauf ce qui est exprimé expressément dans le Règlement. En tant que conseiller de bande à l'époque, le demandeur a siégé au comité qui a entendu l'appel de Dwain Davis. M. Davis en appelait de [TRADUCTION] «toute l'élection». Selon moi, on ne peut se fonder sur le fait que le demandeur ne s'est pas opposé à la procédure suivie dans l'appel Davis pour conclure qu'il ne peut maintenant prétendre que les principes de justice naturelle n'ont pas été respectés lors de l'audition de l'appel de Robert Sound visant l'élection du demandeur.

[52] Cinquièmement, en l'espèce la procédure choisie par le comité lui-même prévoyait que la personne faisant appel et le candidat dont l'élection était sujette à l'appel, ainsi que d'autres parties intéressées, comme les anciens et les membres de la famille de Robert Sound, devaient avoir l'occasion de présenter de vive voix leurs points de vue au comité, sans qu'on leur accorde l'occasion d'entendre le point de vue de la partie adverse. Aucune des parties n'a reçu de prétentions écrites avant l'audition. Le demandeur n'a reçu qu'un bref avis d'appel déposé par Robert Sound.

[53] Au vu des «facteurs *Baker*» dont je viens de faire état, le processus d'appel prévu au Règlement suppose le respect du droit de la personne qui fait appel et de celle dont l'élection fait l'objet de l'appel de participer. La décision aura un impact significatif sur le demandeur,

both economically, through a loss of salary and personally, on his integrity and reputation in the community.

[54] In my opinion, the Committee should have allowed the applicant an opportunity to hear, or receive in writing, the specific allegations made by the respondent, Robert Sound. Ideally, this should have been done prior to the hearing, allowing a reasonable amount of time for the applicant to prepare a response to the allegations. Further, the respondent Robert Sound, should then have been provided with a copy of the applicant's representations, prior to the hearing of the Committee. However, this also could have been afforded at the hearing itself, by permitting the applicant to hear the allegations and evidence tendered by Robert Sound and allowing Robert Sound the same in respect to the applicant's evidence. In failing to provide a fair procedure, the Committee breached the duty of fairness which should have been afforded to the applicant and to the respondent, Robert Sound, as well.

[55] The more specific issue of an administrative agency permitting cross-examination of the evidence will not be addressed by this Court. The Swan River First Nation can decide whether cross-examination is required in order to afford the parties involved in the election appeal process a meaningful opportunity to participate in a full and fair manner.

[56] As for the issue of a biased decision-maker, the test for reasonable apprehension of bias is set out in *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369. Would an informed person, viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through, conclude that the respondent, Leon Chalifoux, either consciously or unconsciously would not decide the appeal of the applicant fairly? In my opinion, applying this test, a reasonable apprehension of bias does exist, based on the allegations against the applicant made in Leon Chalifoux's notice of appeal.

[57] *Newfoundland Telephone, supra*, is not analogous to the present case. The different "open mind" test for elected officials in making policy decisions is not applicable here. In *Newfoundland Telephone, supra*, the

tant sur le plan économique, par suite de la perte de son salaire, que sur le plan personnel, savoir sur son intégrité et sa réputation dans la communauté.

[54] Selon moi, le comité aurait dû donner au demandeur l'occasion d'entendre, ou de recevoir par écrit, les allégations spécifiques avancées par le défendeur Robert Sound. Idéalement, il aurait fallu procéder ainsi avant l'audition, en accordant une période de temps raisonnable au demandeur pour qu'il prépare sa réponse aux allégations. De plus, le défendeur Robert Sound aurait dû alors obtenir copie des prétentions du demandeur, avant l'audition devant le comité. Toutefois, ceci aurait pu être fait à l'audition elle-même, en autorisant le demandeur à entendre les allégations et la preuve présentées par Robert Sound et en autorisant Robert Sound à faire de même pour la preuve du demandeur. N'ayant pas établi une procédure équitable, le comité a violé l'obligation d'équité qu'il avait envers le demandeur, ainsi qu'envers le défendeur Robert Sound.

[55] La Cour ne traitera pas de la question qui porte sur la possibilité qu'un organisme administratif autorise la tenue de contre-interrogatoires. La Première nation de Swan River peut décider s'il y a lieu d'autoriser les contre-interrogatoires afin de donner aux parties impliquées dans l'appel d'une élection une possibilité valable de participer de façon complète et équitable.

[56] Quant à la question de la partialité du décideur, le critère applicable à la crainte raisonnable de partialité est énoncé dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369. Une personne bien renseignée, qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique arriverait-elle à la conclusion que le défendeur, Leon Chalifoux, consciemment ou non, ne rendrait pas une décision juste dans l'appel du demandeur? Selon moi, au vu de ce critère il existe une crainte raisonnable de partialité fondée sur les allégations visant le demandeur que l'on trouve dans l'avis d'appel de Leon Chalifoux.

[57] L'arrêt *Newfoundland Telephone*, précité, n'est pas analogue à l'affaire présente. Le critère différent de «l'esprit ouvert» pour les élus dans la prise de décisions de politique ne s'applique pas ici. Dans l'arrêt

pay and benefits package of the utility company's executives was under investigation by a Board responsible for its regulation. The company objected to the participation of Mr. Wells, the Commissioner of the Board, in making the decision due to a reasonable apprehension of bias.

[58] The nature of the decision in the present case, involving allegations against an individual for engaging in corrupt election practices, is very different from the decision in *Newfoundland Telephone, supra*. The decision presently under review is more individually focussed and adversarial, than policy-related. Moreover, in the present case, one of the decision-makers on the Committee, Leon Chalifoux, had actually launched his own appeal claiming that the applicant had been improperly elected due to corrupt election practices. This is also distinguishable from *Newfoundland Telephone, supra*, where the allegation of bias against Mr. Wells involved statements he made to the media.

[59] The respondents argue that Leon Chalifoux's appeal letter, dated March 13, 2002, relates wholly to the amendments of the Regulations and was not related to the specific election of the Sound family group. However, in my opinion, a reading of Leon Chalifoux's notice of appeal shows that, although he was taking issue with the amendments made to the Regulations by Band Council Resolution signed January 28, 2002, he also believed that the applicant was guilty of corrupt election practices and his election as a Band councillor should be vacated. It is important to remember that the heading at the top of this letter states "Notice of appeal I am forewording [*sic*] appeal to the election of councillors". Further, this letter refers to paragraph 12.1(c) of the Regulations which only relates to appealing the results of an election, by-election or run-off election of a councillor. This letter states, in part:

12.1(c)—A candidate was guilty of promoting or aiding corrupt election practices, NAMELY, Charlie Chalifoux, Preston Sound, John Giroux— These candidates knowingly submitted [f]he invalid petitions to amend the Custom Election Regulations.

*Newfoundland Telephone*, précité, la Commission qui réglementait une entreprise de services publics enquêtait sur la rémunération et les avantages consentis aux cadres de l'entreprise. L'entreprise s'est opposée à la participation au processus de décision de M. Wells, un des commissaires, au motif d'une crainte raisonnable de partialité.

[58] La nature de la décision en l'espèce, qui porte sur l'allégation qu'un individu s'est livré à des manœuvres électorales frauduleuses, est très différente de ce qu'on trouve dans l'arrêt *Newfoundland Telephone*, précité. La décision soumise au contrôle judiciaire en l'espèce est plus individuelle et contradictoire que liée à des questions de politique. De plus, en l'espèce l'un des décideurs membres du comité, Leon Chalifoux, avait en fait déposé son propre appel au motif que l'élection du demandeur était irrégulière par suite de manœuvres électorales frauduleuses. On peut donc distinguer la présente espèce de l'arrêt *Newfoundland Telephone*, précité, du fait que l'allégation de partialité visant M. Wells portait sur des déclarations faites aux médias.

[59] Les défendeurs soutiennent que la lettre d'avis d'appel de Leon Chalifoux, datée du 13 mars 2002, ne porte que sur les modifications au Règlement et qu'elle n'est pas liée précisément à l'élection du groupe familial Sound. Selon moi, toutefois, la lecture de l'avis d'appel de Leon Chalifoux démontre que même s'il s'attaquait aux modifications faites au Règlement par la résolution du conseil de bande signée le 28 janvier 2002, il croyait aussi que le demandeur était coupable de manœuvres électorales frauduleuses et que son élection au conseil de bande devait être annulée. Il est important de rappeler que l'intitulé de cette lettre est rédigé comme suit: [TRADUCTION] «Avis d'appel: j'envoie appel de l'élection des conseillers». De plus, sa lettre mentionne l'alinéa 12.1c) du Règlement, qui ne traite que des appels des résultats d'une élection, d'une élection partielle ou d'une élection par ballottage d'un conseiller. On trouve notamment ceci dans la lettre:

[TRADUCTION] 12.1c)—Un candidat est coupable d'avoir encouragé ou aidé à la perpétration de manœuvres électorales frauduleuses, SAVOIR: Charlie Chalifoux, Preston Sound, John Giroux— C'est en toute connaissance de cause que ces candidats ont présenté les pétitions invalides visant la modification du Règlement sur les élections coutumières.

[60] There is no need to address the arguments regarding the standard of review of breaches of procedural fairness, as the standard of review is not engaged when looking at the process followed by a decision-maker, but only when looking at the substance, or reasons for, a decision.

[61] The respondents argue that applicant has not requested the record from the Committee and is therefore not interested in having the record of the Committee produced before the Court. However, this flies in the face of the applicant's notice of application for judicial review where he requested that the Committee provide all material relevant to the application in its possession, including all minutes of any meetings relevant to the application, pursuant to rule 317 [as am. by SOR/2002-417, s. 19] of the *Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106.

[62] There is nothing on the Court file to indicate that the respondents have provided any minutes of the Committee's deliberations relative to the decision under review. The respondents' evidence, in the form of the affidavit from Leon Chalifoux, that the Committee believed that the Electoral Officer, Ray Dupres, was taking minutes of the hearing and that Mr. Dupres resigned on March 26, 2002, does not mean that the applicant somehow should be faulted for the lack of a tribunal record before this Court.

[63] The applicant has also argued that the reasons of the Committee are inadequate, given the nature of the decision and its significance to him. He relies on *Baker*, *supra*, and says that reasons should have been provided. At paragraph 43 of *Baker*, *supra*, Justice L'Heureux-Dubé stated as follows:

In my opinion, it is now appropriate to recognize that, in certain circumstances, the duty of procedural fairness will require the provision of a written explanation for a decision. The strong arguments demonstrating the advantages of written reasons suggest that, in cases such as this where the decision has important significance for the individual, when there is a statutory right of appeal, or in other circumstances, some form of reasons should be required. This requirement has been developing in the common law elsewhere. The circumstances

[60] Il n'est pas nécessaire de traiter des arguments portant sur la norme de contrôle des violations de l'équité procédurale, la norme de contrôle n'étant pas en cause lorsqu'on examine le processus du décideur, mais seulement lorsqu'on examine la substance ou les motifs d'une décision.

[61] Les défendeurs soutiennent que le demandeur n'a pas cherché à obtenir le dossier du comité et, par conséquent, qu'il n'est pas intéressé à ce que ce dossier soit déposé devant la Cour. Toutefois, cette affirmation est contraire à ce que l'on trouve dans l'avis de demande de contrôle judiciaire du demandeur, où il demande que le comité dépose tous les documents pertinents à la demande de contrôle qu'il a en sa possession, y compris tous les procès-verbaux de toutes les réunions pertinentes, le tout en conformité de la règle 317 [mod. par DORS/2002-417, art. 19] des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106.

[62] Rien dans le dossier de la Cour n'indique que les défendeurs aient présenté des procès-verbaux des délibérations du comité relatives à la décision soumise au contrôle. La preuve des défendeurs, sous forme d'un affidavit de Leon Chalifoux, qui veut que le comité croyait que le directeur des élections, Ray Dupres, tenait un procès-verbal de l'audience et que ce dernier a démissionné le 26 mars 2002, ne veut pas dire qu'on peut de ce fait trouver le demandeur en faute parce que le dossier du comité n'est pas devant la Cour.

[63] Le demandeur soutient aussi que les motifs du comité ne sont pas adéquats, étant donné la nature de la décision et son impact sur lui. Il s'appuie sur l'arrêt *Baker*, précité, pour dire qu'il fallait que des motifs soient présentés. Voici ce que déclare à ce sujet le juge L'Heureux-Dubé, au paragraphe 43 de l'arrêt *Baker*, précité:

À mon avis, il est maintenant approprié de reconnaître que, dans certaines circonstances, l'obligation d'équité procédurale requerra une explication écrite de la décision. Les solides arguments démontrant les avantages de motifs écrits indiquent que, dans des cas comme en l'espèce où la décision revêt une grande importance pour l'individu, dans des cas où il existe un droit d'appel prévu par la loi, ou dans d'autres circonstances, une forme quelconque de motifs écrits est requise. Cette exigence est apparue dans la common law ailleurs. Les

of the case at bar, in my opinion, constitute one of the situations where reasons are necessary. The profound importance of an H & C decision to those affected, as with those at issue in *Orlowski*, *Cunningham*, and *Doody*, militates in favour of a requirement that reasons be provided. It would be unfair for a person subject to a decision such as this one which is so critical to their future not to be told why the result was reached.

[64] In my opinion, the Committee should have provided reasons as to why it concluded that the applicant was guilty of promoting or aiding corrupt election practices, contrary to paragraph 12.1(c) of the Regulations. Here, the applicant simply received notice that the appeal brought by Robert Sound had been upheld. A few days later he received a letter which stated that the decision had been made based on the oral presentations to the Committee and that the Regulations do not require the Committee to disclose any of its reasons for decision. Since this decision made such an important finding for an individual, impugning the applicant's conduct and removing him from elected office, reasons for the decision should have been provided, despite the fact the regulations do not expressly say that reasons should be given.

[65] The disposition which may be rendered by the Committee is set out in section 12.9 of the Regulations. Paragraphs 12.9(a) and (b) of the Regulations establish the standard required in order for an appeal to be denied. Paragraph 12.9(a) states that an appeal is to be denied where "the evidence presented did not fully and properly establish the necessary grounds for an appeal" and paragraph 12.9(b) states that the results of an election will not be changed if, despite the grounds for an appeal being upheld, "the infraction did not materially or directly affect the result of the Election". This wording indicates, in my opinion, that reasons are required to say why the evidence presented "fully and properly established" that the applicant was implicated in corrupt election practices and how this conduct materially or directly affected the election result.

[66] In light of the preceding analysis, this application for judicial review will be allowed. The process followed by the Committee prevented the applicant from

circonstances de l'espèce, à mon avis, constituent l'une de ces situations où des motifs écrits sont nécessaires. L'importance cruciale d'une décision d'ordre humanitaire pour les personnes visées, comme celles dont il est question dans les arrêts *Orlowski*, *Cunningham* et *Doody*, milite en faveur de l'obligation de donner des motifs. Il serait injuste à l'égard d'une personne visée par une telle décision, si essentielle pour son avenir, de ne pas lui expliquer pourquoi elle a été prise.

[64] Selon moi, le comité aurait dû donner les motifs pour lesquels il est arrivé à la conclusion que le demandeur était coupable d'avoir encouragé la perpétration de manœuvres électorales frauduleuses, en contravention de l'alinéa 12.1c) du Règlement. En l'espèce, le demandeur a tout simplement reçu un avis que l'appel de Robert Sound était accueilli. Quelques jours plus tard il a reçu une lettre lui déclarant que la décision avait été prise au vu des présentations faites verbalement au comité et que le Règlement n'exigeait pas que le comité divulgue quelques raisons que ce soit pour sa décision. Étant donné que cette décision avait une importance si grande pour une personne, sanctionnant sa conduite et l'excluant de son poste électif, les motifs de la décision auraient dû être présentés même si le Règlement ne précise pas expressément cette exigence.

[65] La décision que peut prendre le comité est précisée à l'article 12.9 du Règlement. Les alinéas 12.9a) et b) du Règlement énoncent la norme requise pour qu'un appel soit rejeté. L'alinéa 12.9a) porte qu'un appel doit être rejeté au motif que «la preuve présentée ne vient pas confirmer pleinement et correctement les motifs essentiels d'un appel», et l'alinéa 12.9b) porte que les résultats d'une élection seront maintenus malgré qu'on accueille les motifs d'appel, si «l'infraction n'a pas directement ou essentiellement affecté le résultat». Selon moi, cette formulation indique qu'il faut donner des motifs énonçant pourquoi la preuve présentée «vient [. . .] confirmer pleinement et correctement» que le demandeur était impliqué dans des manœuvres électorales frauduleuses et de quelle manière cette conduite a affecté directement ou essentiellement le résultat de l'élection.

[66] Au vu de l'analyse qui précède, j'accueille la demande de contrôle judiciaire. Le processus adopté par le comité a empêché le demandeur de participer de façon

meaningful participation in a decision which would have a great impact not only on his employment, but on his reputation in the community.

[67] The decision of the Committee is quashed, with costs to the applicant. The appeal of the applicant's election as Band councillor is to be redetermined in accordance with these reasons. The applicant is to be made aware of the evidence and allegations made against him and afforded an opportunity to respond to them. Leon Chalifoux is not to constitute part of the Committee. The request for publication of a notice that the applicant is duly elected and that he is not guilty of corrupt election practices is denied, as this is a matter to be determined by the Committee in the future, and not by this Court.

#### ORDER

This application for judicial review is allowed and the decision dated March 26, 2002 of the Election Appeal Committee of the Swan River First Nation, allowing the appeal of the respondent, Robert Sound, against the election of the applicant is quashed. The Committee is to redetermine the matter in accordance with these reasons. councillor Leon Chalifoux is not to form part of the Committee on this redetermination. The applicant is to have his costs.

valable à une décision qui aurait un impact considérable non seulement sur son emploi, mais sur sa réputation dans la communauté.

[67] La décision du comité est annulée, avec dépens au demandeur. L'appel de l'élection du demandeur comme conseiller de bande doit être réexaminé et tranché à nouveau en conformité de ces motifs. Le demandeur doit être informé de la preuve et des allégations faites contre lui et obtenir l'occasion d'y répondre. Leon Chalifoux ne peut faire partie du comité. La demande visant la publication d'un avis que le demandeur est régulièrement élu et qu'il n'est pas coupable de manœuvres électorales frauduleuses est rejetée, puisque ce n'est pas la Cour mais bien le comité qui doit en décider à l'avenir.

#### ORDONNANCE

La demande de contrôle judiciaire est accueillie et la décision du 26 mars 2002 du Comité d'appels en matière d'élections de la Première nation de Swan River accueillant l'appel du défendeur, Robert Sound, à l'encontre de l'élection du demandeur est annulée. Le comité doit trancher la question à nouveau en conformité de ces motifs. Le conseiller Leon Chalifoux ne doit pas participer au comité lors de ce nouvel examen. Le demandeur a droit à ses dépens.