

T-1452-87

T-1452-87

**Yvonne Leaf, Lloyd Benedict, Angela Barnes, Alexander Roundpoint and the Mohawk Council of Akwesasne (Applicants)**

v.

**The Honourable Jeanne Sauvé in Council as represented by the Attorney General (Respondent)**

INDEXED AS: LEAF v. CANADA (GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL)

Trial Division, Jerome A.C.J.—Toronto, August 27; Ottawa, September 25, 1987.

*Native peoples — Elections — Application to quash Order in Council setting aside election — Electoral officer allowing candidate nominated for both chief and councillor to run for chief only — Application dismissed — Electoral officer exceeding authority under Indian Band Election Regulations — Parliament delegating to Governor in Council authority to ensure elections conducted in accordance with Act — Failure to conform to Regulations indicating election not conducted in accordance with Act as required by Indian Act, s. 74 — Regulations, s. 5(6) (governing withdrawal of candidate) intended to ensure candidate removed only upon own wish — No express requirement of one election for both positions — S. 4(3), providing for nomination of chief or councillor, governing conduct of nominating meetings, not limiting substantive right to run for office — Act, s. 79(b) not restricting Minister's authority to investigate violations of Act only in light of irregularity, better for Minister to err on side of recommending setting election aside.*

*Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Application to quash Order in Council setting aside election on Indian reserve — Applicants notified in writing of appeal of election — Applicants not responding to invitation to comment — Departmental officials interviewing electoral officer and three of unsuccessful candidates — Application dismissed — No unfairness amounting to breach of principles of natural justice — Both sides heard — Applicants choosing not to participate in appeal process — Certiorari not issuing when statutory remedies not exhausted.*

This is an application for *certiorari* to quash an Order in Council which purports to set aside an election which took place on the Akwesasne Band Indian reserve. The applicants were elected councillors in the impugned elections. Pursuant to an Order in Council, the chief is elected by the whole commu-

**Yvonne Leaf, Lloyd Benedict, Angela Barnes, Alexander Roundpoint et le conseil des Mohawks d'Akwesasne (requérants)**

a.

**L'Honorable Jeanne Sauvé en Conseil représentée par le procureur général (intimée)**

b RÉPERTORIÉ: LEAF c. CANADA (GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL)

Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Toronto, 27 août; Ottawa, 25 septembre 1987.

*Peuples autochtones — Élections — Demande visant l'annulation du décret invalidant l'élection — La présidente d'élection a décidé qu'un candidat qui s'était présenté aux postes de chef et de conseiller ne pouvaient le faire qu'au poste de chef — Demande rejetée — La présidente d'élection a outrepassé les pouvoirs qui lui étaient conférés par le Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens — Le Parlement a délégué au gouverneur en conseil le pouvoir de faire en sorte que les élections soient tenues conformément à la Loi — L'omission de se conformer au Règlement signifie que l'élection ne s'est pas déroulée conformément à la Loi et aux exigences prévues par l'art. 74 de la Loi sur les Indiens — L'art. 5(6) du Règlement (régissant le retrait des candidats) visait à faire en sorte qu'un candidat ne puisse être écarté du scrutin qu'à sa propre demande — On ne précise pas qu'il doit y avoir une seule élection pour les deux postes — L'art. 4(3), relatif aux mises en candidature pour les postes de chef et de conseiller, régit le déroulement des assemblées de présentation, il ne limite pas le droit fondamental de se porter candidat — Compte tenu des articles 12, 13 et 14 du Règlement, l'art. 79b) de la Loi ne limite pas le pouvoir du ministre d'enquêter sur les violations de la Loi seulement — Lorsqu'il existe une raison sérieuse de croire que l'élection est entachée d'irrégularité, il est préférable que le ministre en recommande l'annulation.*

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Demande visant à faire annuler le décret invalidant l'élection sur une réserve indienne — Les requérants ont été avisés par écrit qu'un appel de l'élection avait été interjeté — Ils n'ont pas répondu à l'offre de faire parvenir leurs commentaires — Un fonctionnaire du Ministère s'est entretenu avec la présidente d'élection et trois des candidats défaits — Demande rejetée — Il n'y a pas eu de traitement inéquitable qui constituerait une violation des principes de justice naturelle — Les deux parties ont été entendues — Les requérants ont choisi de ne pas participer à la procédure d'appel — Un certiorari n'est pas accordé lorsque l'on n'a pas épuisé les recours prévus par la loi.*

Il s'agit d'une requête en *certiorari* visant à faire annuler un décret qui est censé annuler une élection tenue sur la réserve de la bande indienne d'Akwesasne. Les requérants avaient été élus conseillers lors de l'élection contestée. Selon le décret, le chef est élu par l'ensemble de la collectivité en même temps que

nity at the same time as the councillors are elected. The community decided that candidates should not run for both chief and councillor and, if nominated for both positions, would have to decline one. Nine out of ten candidates nominated for both positions withdrew from one or both. One candidate, Lawrence Francis, replied that he intended to run for both positions. The electoral officer removed him as a candidate for both positions, but then decided to accept his nomination for chief. Mr. Francis lost the election. An appeal was lodged. Although all the candidates were advised by letter of the appeal, only the elected chief responded. A departmental official interviewed the electoral officer and three of the unsuccessful candidates. By Order in Council, the election was set aside. The applicants rely upon paragraph 79(b) of the *Indian Act* in submitting that, as there had been no violation of the Act, there is no basis for the Order in Council. They also argue that the Minister's representatives failed to observe the principles of natural justice in not interviewing all candidates who ran in the overturned election.

*Held*, the application should be dismissed.

Subsection 5(6) of the Regulations governs the withdrawal of a nominated candidate. The intention of the subsection is to ensure that a candidate will be removed from the ballot only in accordance with his own wish. In this case, a candidate was removed against his will by order of the electoral officer. This was a violation of subsection 5(6).

Contrary to the applicants' claim, that Parliament intended there to be but one election for both chief and councillors, neither the Act nor the Regulations expressly requires that there be only one election, and subsection 74(1) uses the word "elections" to describe how council is to be selected.

The applicants submit that subsection 4(3) of the Regulations, which provides for the nomination of a candidate as chief or councillor, precludes nomination to both positions. However, this interpretation would not necessarily preclude a double candidacy since it could still be said that he was running for "chief or councillor". But more importantly, a regulation governing the conduct of nominating meetings should not be used to limit the substantive right of an eligible person to run for office.

In any case, the electoral officer exceeded her authority by removing Mr. Francis' name from the ballot. The Regulations do not bestow on an electoral officer the authority to decide for how many positions a candidate may run. Thus there has been a breach of the *Indian Band Election Regulations*.

The failure to conform to the Regulations respecting nominations means that the election was not conducted in accordance with the Act. Section 74 of the Act requires elections to be "in accordance with this Act." By section 76, which provides for Orders in Council to be made dealing with nomination meetings, appointment and duties of electoral officers and the manner in which voting shall be carried out, Parliament has delegated to the Governor in Council the authority to ensure

l'élection des conseillers. La collectivité a décidé que les candidats ne pourraient se présenter à la fois à titre de chef et de conseiller et dans l'éventualité où ils seraient présentés aux deux postes, ils auraient à renoncer à l'un d'eux. Neuf des dix candidats présentés pour occuper les deux postes se sont désistés de l'une des candidatures ou des deux. L'un des candidats, M. Lawrence Francis, a répondu qu'il maintenait sa candidature pour les deux postes. La présidente d'élection l'a écarté à titre de candidat pour les deux postes mais a décidé, par la suite, d'accepter sa candidature à titre de chef. M. Francis a perdu l'élection. Un appel a été interjeté. Bien que tous les candidats aient été avisés par écrit de l'appel, seul le chef élu a répondu. Un fonctionnaire du Ministère s'est entretenu avec la présidente d'élection et trois des candidats défaits. L'élection a été annulée par décret. Les requérants s'appuient sur l'alinéa 79b) de la *Loi sur les Indiens* pour prétendre que puisqu'il n'y pas eu d'infraction à la Loi, il s'ensuit que le décret n'est pas justifié. Ils allèguent également que les représentants du ministre n'ont pas tenu compte des principes de justice naturelle parce qu'ils n'ont pas rencontré tous les candidats qui se sont présentés à l'élection qui a été annulée.

*Jugement*: La requête doit être rejetée.

Le retrait d'un candidat mis en présentation est régi par le paragraphe 5(6) du Règlement. Les dispositions de ce paragraphe visent à faire en sorte qu'un candidat présenté en bonne et due forme ne puisse être écarté du scrutin qu'à sa propre demande. En l'espèce, un candidat a été écarté contre son gré sur l'ordre de la présidente d'élection. Cela constitue une violation du paragraphe 5(6).

Contrairement aux prétentions des requérants selon lesquelles l'intention du législateur est de faire en sorte qu'il n'y ait qu'une seule élection pour les postes de chef et de conseiller, ni la Loi ni le Règlement n'exigent expressément qu'il y ait une seule élection et le paragraphe 74(1) emploie le mot «elections» au pluriel pour décrire le mode de formation du conseil.

Les requérants prétendent que le paragraphe 4(3) du Règlement, lequel prévoit qu'un candidat ne peut poser sa candidature que pour le poste de chef ou de conseiller, ne permet pas qu'un candidat se présente aux deux postes. Cependant, cette interprétation n'empêche pas nécessairement la double candidature puisqu'on pourrait toujours affirmer que le candidat se présentait à titre de «chef ou de conseiller». Mais chose beaucoup plus importante, un règlement conçu pour régir le déroulement des assemblées de présentation ne devrait pas être appliqué pour limiter le droit fondamental d'une personne éligible de se présenter à un poste.

Quoi qu'il en soit, la présidente d'élection a outrepassé ses pouvoirs en retirant le nom de M. Francis du bulletin de vote. Le Règlement ne permet pas à un président d'élection d'établir le nombre de postes pour lesquels un candidat peut se présenter. Par conséquent, il y a eu violation du *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens*.

L'omission de se conformer au Règlement régissant le déroulement des élections signifie que l'élection ne s'est pas déroulée selon la présente Loi. Selon l'article 74 de la Loi, les élections doivent être tenues «selon la présente loi». En vertu de l'article 76, lequel prévoit que des décrets peuvent être pris concernant les assemblées pour la présentation des candidats, la nomination et les fonctions des présidents d'élections et la manière dont la votation doit avoir lieu, le Parlement a délégué au

that elections are conducted "in accordance with this Act." The Regulations made under this section form part of the particulars of that requirement.

In sections 12, 13 and 14 of the Regulations, the Minister is required to investigate and report on violations of the Act or Regulations. It would be inconsistent to restrict the authority under paragraph 79(b) to violations of the Act only. The Minister was authorized to make a recommendation and the Governor in Council to exercise her authority under paragraph 79(b).

There was no unfairness in the procedure utilized by the Minister's representatives. All interested parties were given an opportunity to participate in the appeal process, but the applicants chose not to respond in writing when notified of the appeal of the election. Had they done so, no doubt they would have been interviewed.

Also, it has been held that it is inappropriate to grant the discretionary remedy of *certiorari* when there is an adequate avenue to resolve the dispute provided in the statute. The applicants should have responded to the Minister's invitation to state their case.

Finally, where there is a serious argument that an election was irregular, it is in the interests of all parties for the Minister to err on the side of recommending that it be set aside.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6, ss. 74(1), 75, 76, 77, 79.  
*Indian Band Election Regulations*, C.R.C., c. 952, ss. 4(3), 5(6), 12 (as am. by SOR/85-409, s. 4), 13, 14.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### REFERRED TO:

*Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735; 115 D.L.R. (3d) 1; *Jasper Park Chamber of Commerce v. Governor General in Council*, [1983] 2 F.C. 98; (1982), 141 D.L.R. (3d) 54 (C.A.); *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106; 143 D.L.R. (3d) 577; *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; 96 D.L.R. (3d) 14.

##### COUNSEL:

*Andrew J. Roman* for applicants.  
*Roslyn J. Levine* for respondent.

##### SOLICITORS:

*The Public Interest Advocacy Centre*, Toronto, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

gouverneur en conseil le pouvoir de faire en sorte que les élections se déroulent «selon la présente loi». Le Règlement pris aux termes de cet article répond à cette exigence.

Les articles 12, 13 et 14 du Règlement obligent le ministre à enquêter sur une violation de la Loi ou du Règlement et à faire rapport. Il serait contradictoire de restreindre le pouvoir prévu à l'alinéa 79b) aux violations de la Loi seulement. Le ministre était autorisé à faire une recommandation et le gouverneur en conseil pouvait exercer les pouvoirs que lui confère l'alinéa 79b).

La procédure suivie par les représentants du ministre n'était pas inéquitable. Toutes les parties intéressées ont eu la possibilité d'intervenir dans les procédures d'appel, mais les requérants ont choisi de ne pas répondre par écrit lorsqu'ils ont été avisés que l'élection était portée en appel. S'ils avaient répondu, ils auraient certainement été convoqués à une entrevue.

De plus, les tribunaux ont déjà décidé qu'il était inopportun d'accorder un redressement discrétionnaire par voie de *certiorari* lorsque la loi fournit un moyen adéquat pour régler le différend. Les requérants auraient dû répondre à l'invitation du ministre de défendre leur cause.

Enfin, lorsqu'il existe une raison sérieuse de croire qu'une élection est entachée d'irrégularité, il vaut mieux pour toutes les parties que le ministre en recommande l'annulation.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, chap. I-6, art. 74(1), 75, 76, 77, 79.  
*Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens*, C.R.C., chap. 952, art. 4(3), 5(6) (mod. par DORS/85-409, art. 2), 12, 13, 14.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735; 115 D.L.R. (3d) 1; *Chambre de commerce de Jasper Park c. Gouverneur général en conseil*, [1983] 2 C.F. 98; (1982), 141 D.L.R. (3d) 54 (C.A.); *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; 143 D.L.R. (3d) 577; *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; 96 D.L.R. (3d) 14.

##### AVOCATS:

*Andrew J. Roman* pour les requérants.  
*Roslyn J. Levine* pour l'intimée.

##### PROCUREURS:

*The Public Interest Advocacy Centre*, Toronto, pour les requérants.  
*Le sous-procureur général du Canada*, pour l'intimée.

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

JEROME A.C.J.: The applicants are plaintiffs in an action for a declaration that Order in Council 1987-858, dated April 30, 1987, is invalid (Federal Court file T-1453-87). They also filed motions for *certiorari*, a stay of execution, a determination of a preliminary question of law and directions. The motions came on for hearing in Toronto, Ontario, on August 27, 1987, and at the request of the parties, we proceeded with the application for *certiorari* and adjourned the others pending its outcome.

The impugned Order in Council purports to set aside an election which took place in June, 1986 on the Akwesasne Band Indian reserve. Each of the individual applicants was elected at that time to represent the Cornwall Island District of the reserve on the Mohawk Council of Akwesasne, the Band's governing body. The affidavit evidence indicates that until 1986, the council was composed of four councillors elected from each of the three districts of Akwesasne and a chief who was then elected by and from the twelve councillors. In late 1985 the council passed a resolution to change this system to one in which the chief would be elected by the whole community at the same time the councillors were elected from each district. An Order in Council was passed authorizing the change.

On May 2, 1986 Cecilia Square, Justice of the Peace for Akwesasne, was appointed electoral officer by the council. On May 31, 1986, at a public meeting, the community reached a consensus that candidates would not be allowed to run for both chief and councillor and, if nominated to both positions, would have to decline one. As she considered this a reasonable interpretation of subsection 4(3) of the *Indian Band Election Regulations* [C.R.C., c. 952], the electoral officer accepted this position.

Nominations were taken for candidates for the election, to be held June 21, 1986. When the

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: Les requérants sont les demandeurs dans une action visant à faire déclarer nul le décret 1987-858 daté du 30 avril 1987 (N° du greffe de la Cour fédérale T-1453-87). Ils ont également déposé des requêtes visant à obtenir un bref de *certiorari*, la suspension des procédures d'exécution, une décision préliminaire sur un point de droit et des directives. Les requêtes devaient être entendues à Toronto (Ontario) le 27 août 1987, mais à la demande des parties, j'ai examiné la requête en *certiorari* et ajourné les autres requêtes en attendant l'issue de cette dernière.

Le décret contesté vise l'annulation d'une élection qui a eu lieu au mois de juin 1986, sur la réserve de la bande indienne d'Akwesasne. À cette époque, tous les requérants avaient été élus au sein du conseil Mohawk d'Akwesasne qui est le corps dirigeant de la bande, aux fins de représenter le district de Cornwall Island de la réserve. L'affidavit soumis en preuve précise que jusqu'en 1986, le conseil était composé de quatre conseillers élus dans chacun des trois districts d'Akwesasne et d'un chef qu'élevaient alors parmi eux, les douze conseillers en question. À la fin de l'année 1985, le conseil a adopté une résolution visant à modifier ce système de façon à ce que le chef soit élu par l'ensemble de la collectivité, au moment même de l'élection des conseillers de chaque district. On a adopté un décret autorisant ce changement.

Le 2 mai 1986, Cecilia Square, qui exerçait la fonction de juge de paix pour le district d'Akwesasne, a été désignée par le conseil comme présidente d'élection. Le 31 mai 1986, lors d'une assemblée publique, la collectivité a, d'un commun accord, décidé qu'il ne serait pas permis aux candidats de se présenter, à la fois, pour les postes de conseiller et de chef et, dans l'éventualité où ils seraient présentés pour les deux postes, ils auraient à renoncer à l'un d'eux. Puisque la présidente d'élection considérait qu'il s'agissait-là d'une interprétation raisonnable du paragraphe 4(3) du *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* [C.R.C., chap. 952], elle y a souscrit.

On a procédé à la présentation des candidats à l'élection qui devait avoir lieu le 21 juin 1986.

electoral officer received all the nominations she found that ten people had been nominated for both chief and councillor. She wrote to each of these ten candidates on June 9, 1986, informing them they had to decide which post they would contest. Nine of the ten withdrew from one or both of their nominations. One of the candidates, Lawrence Francis, sought the advice of an official in the Statutory Requirements section of the Department of Indian Affairs. Informed that it was permissible to run for both positions and that council did not have the power to change the electoral laws, he replied to the electoral officer by letter stating his intention to continue to run for both positions. Mr. Francis was removed as a candidate for both positions for a short time, but the electoral officer later decided to accept his nomination for chief as he had formerly held that office.

Legal advice concerning this decision was later sought by the electoral officer and one of the other candidates. The answers received indicated there might be problems with the decision but did not provide a clearer interpretation of the statutory requirements.

Mr. Francis lost the election for chief on June 21, 1986. Because of the circumstances surrounding his candidacy and several other sources of concern about the election, a group called the Ad Hoc Committee for a Fair Election was formed and launched an appeal of the election. A notice of appeal was sent to the Department of Indian Affairs. By letter dated July 18, 1986, the Department advised the electoral officer and all candidates including the applicants, that an appeal had been lodged. The letter enclosed a copy of the notice of appeal, and invited written comments. The only response received was from Michael Mitchell, the elected chief, writing on behalf of the council.

In October, 1986, an official of the Department visited Akwasasne to conduct an investigation of the election. He reports that he interviewed the

Lorsque la présidente d'élection a reçu toutes les mises en candidature, elle a constaté que dix personnes avaient été présentées à la fois pour le poste de chef et celui de conseiller. Elle a donc écrit à chacun de ces candidats, en date du 9 juin 1986, pour les informer qu'ils devaient fixer leur choix sur le poste qu'ils convoitaient. Neuf des dix candidats se sont désistés de l'une des candidatures qu'ils avaient posées ou des deux. L'un des candidats, Lawrence Francis, a demandé conseil à un fonctionnaire de la direction des dispositions statutaires du ministère des Affaires indiennes. Lorsqu'on l'a informé qu'il lui était permis de se présenter pour les deux postes et que le conseil n'avait pas le pouvoir de changer les lois électorales, il a répondu dans une lettre adressée à la présidente d'élection qu'il entendait maintenir sa candidature pour les deux postes convoités. M. Francis a été temporairement écarté à titre de candidat aux deux postes mais la présidente d'élection a, par la suite, décidé d'accepter sa candidature au poste de chef, puisqu'il avait déjà occupé cette charge.

La présidente d'élection et l'un des autres candidats ont par la suite demandé un avis juridique au sujet de cette décision. Les réponses qu'ils ont reçues indiquaient que la décision en question était susceptible de soulever des problèmes mais elles ne permettaient pas d'interpréter plus clairement les exigences prévues par la loi.

M. Francis a perdu l'élection tenue le 21 juin 1986 pour le poste de chef. Étant donné les circonstances entourant sa candidature, y compris un certain nombre d'autres sujets de préoccupation concernant l'élection, un groupe désigné sous le nom de comité ad hoc visant à assurer la tenue d'élections équitables a été formé et il a interjeté appel de l'élection. Un avis d'appel a été transmis au ministère des Affaires indiennes qui, par lettre datée du 18 juillet 1986, a avisé la présidente d'élection et tous les candidats, y compris les requérants, qu'un appel avait été interjeté. Une copie de l'avis d'appel était jointe à la lettre qui encourageait les intéressés à faire parvenir leurs commentaires par écrit. La seule réponse que le Ministère a reçue provenait du chef élu, Michael Mitchell, qui écrivait au nom du conseil.

Au mois d'octobre 1986, un fonctionnaire du Ministère s'est rendu dans le district d'Akwasasne pour enquêter sur l'élection. Il signale qu'il s'est

electoral officer and three of the unsuccessful candidates. He did not interview the applicants.

On April 30, 1987 Order in Council P.C. 1987-858 was issued which set aside the election of the individual applicants. The Order reads as follows:

WHEREAS the Minister of Indian Affairs and Northern Development is satisfied that there was a violation of the Indian Act that might have affected the results of the election of Lloyd Benedict, Yvonne Leaf, Angela Barnes, and Alex Roundpoint as councillors of the Cornwall Island district of the Mohawks of Akwesasne Band of Indians in that the nomination of Lawrence Francis for the position of councillor of the said district was improperly withdrawn:

AND WHEREAS the details of the election of a chief and councillors of the Mohawks of Akwesasne Band of Indians are set out in the schedule hereto.

THEREFORE, HER EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Minister of Indian Affairs and Northern Development, pursuant to paragraph 79(b) of the Indian Act, is pleased hereby to set aside the election on June 21, 1986 of Lloyd Benedict, Yvonne Leaf, Angela Barnes, and Alex Roundpoint as councillors of the Cornwall Island district of the Mohawks of Akwesasne Band of Indians, in the Province of Ontario.

In May of 1987 the candidates, the electoral officer and the council were all notified of the contents of this order. It is this order which is the subject of this application for *certiorari*.

The statutory provisions relevant to this application are section 79 of the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6 and sections 12 [as am. by SOR/85-409, s. 4], 13 and 14 of the *Indian Band Election Regulations*, C.R.C., c. 952:

79. The Governor in Council may set aside the election of a chief or a councillor on the report of the Minister that he is satisfied that

- (a) there was corrupt practice in connection with the election;
- (b) there was a violation of this Act that might have affected the result of the election; or
- (c) a person nominated to be a candidate in the election was ineligible to be a candidate.

12. (1) Within 30 days after an election, any candidate at the election or any elector who gave or tendered his vote at the election who has reasonable grounds for believing that

- (a) there was corrupt practice in connection with the election,
- (b) there was a violation of the Act or these Regulations that might have affected the result of the election, or

entretenu avec la présidente d'élection et trois des candidats défaits, mais il n'a pas rencontré les requérants.

Le décret C.P. 1987-858 qui a été pris le 30 avril 1987 annulait l'élection de chacun des requérants. En voici les dispositions:

Attendu que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est convaincu qu'il y a eu violation à la Loi sur les Indiens et que cette violation pourrait avoir influé sur les résultats des élections de Lloyd Benedict, Yvonne Leaf, Angela Barnes et Alex Roundpoint aux postes de conseillers de la bande indienne des Mohawks d'Akwesasne pour le district de Cornwall Island, en ce sens que la candidature de Lawrence Francis au poste de conseiller dudit district a été improprement retirée;

Et attendu qu'un rapport circonstanciel de l'élection du chef et des conseillers de la bande indienne des Mohawks d'Akwesasne est exposé à l'annexe ci-jointe;

À ces causes, sur avis conforme du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et en vertu de l'alinéa 79b) de la Loi sur les Indiens, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de rejeter l'élection, tenue le 21 juin 1986, de Lloyd Benedict, Yvonne Leaf, Angela Barnes, et Alex Roundpoint aux postes de conseillers de la bande indienne des Mohawks d'Akwesasne, pour le district de Cornwall Island, dans la province de l'Ontario.

Au mois de mai 1987, les candidats, la présidente d'élection et le conseil, ont tous été avisés de la teneur de ce décret qui fait l'objet de la présente demande de *certiorari*.

Les dispositions législatives pertinentes en l'espèce sont l'article 79 de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, chap. I-6, de même que les articles 12, 13 et 14 du *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens*, C.R.C., chap. 952:

79. Le gouverneur en conseil peut rejeter l'élection d'un chef ou d'un conseiller sur le rapport du Ministre où ce dernier se dit convaincu

- a) qu'il y a eu des faits de corruption à l'égard de cette élection;
- b) qu'il s'est produit une infraction à la présente loi pouvant influencer sur le résultat de l'élection; ou
- c) qu'une personne présentée comme candidat à l'élection ne possédait pas les qualités requises en l'espèce.

12. (1) Si, dans le délai de 30 jours après une élection, un candidat à l'élection ou un électeur ayant voté ou s'étant présenté pour voter à l'élection a des motifs raisonnables de croire

- a) qu'il y a eu manœuvre corruptrice en rapport avec une élection,
- b) qu'il y a eu violation de la Loi ou du présent règlement qui puisse porter atteinte au résultat d'une élection, ou

(c) a person nominated to be a candidate in the election was ineligible to be a candidate,

may lodge an appeal by forwarding by registered mail to the Assistant Deputy Minister particulars thereof duly verified by affidavit.

(2) Where an appeal is lodged pursuant to subsection (1), the Assistant Deputy Minister shall, within 7 days of the receipt of the appeal, forward a copy of the appeal together with all supporting documents by registered mail to the electoral officer and to each candidate in the electoral section.

(3) Any candidate may, within 14 days of the receipt of the copy of the appeal, forward to the Assistant Deputy Minister by registered mail a written answer to the particulars set out in the appeal together with any supporting documents relating thereto duly verified by affidavit.

(4) All particulars and documents filed in accordance with the provisions of this section shall constitute and form the record.

13. (1) The Minister may, if the material that has been filed is not adequate for deciding the validity of the election complained of, conduct such further investigation into the matter as he deems necessary, in such manner as he deems expedient.

(2) Such investigation may be held by the Minister or by any person designated by the Minister for the purpose.

(3) Where the Minister designates a person to hold such an investigation, that person shall submit a detailed report of the investigation to the Minister for his consideration.

#### 14. Where it appears that

(a) there was corrupt practice in connection with an election,

(b) there was a violation of the Act or these Regulations that might have affected the result of an election, or

(c) a person nominated to be a candidate in an election was ineligible to be a candidate,

the Minister shall report to the Governor in Council accordingly.

The applicants attack the validity of the Order in Council on two main grounds. The first flows from the language of paragraph 79(b). They argue that what has occurred here amounts to a breach of the Regulations (I also note their contention that no such breach took place). Accordingly, since there was no violation of the Act there is no basis for the report of the Minister and no basis for the Order in Council. Second, they argue that in the conduct of the investigation, representatives of the Minister failed to observe the principles of natural justice in not interviewing all candidates who ran in the overturned election.

c) qu'une personne présentée comme candidat à une élection était inéligible,

il peut interjeter appel en faisant parvenir au sous-ministre adjoint, par courrier recommandé, les détails de ces motifs au moyen d'un affidavit en bonne et due forme.

a (2) Lorsqu'un appel est interjeté, conformément au paragraphe (1), auprès du sous-ministre adjoint, ce dernier doit, dans les 7 jours qui suivent la réception de cet appel, faire parvenir, par courrier recommandé, au président d'élection et à chacun des candidats de la section électorale une copie de cet appel accompagnée de toutes les pièces à l'appui.

(3) Tout candidat peut, dans un délai de 14 jours après réception de la copie de l'appel, envoyer au sous-ministre adjoint, par courrier recommandé, une réponse par écrit aux détails spécifiés dans l'appel, et toutes les pièces s'y rapportant dûment certifiées sous serment.

c (4) Tous les détails et toutes les pièces déposés conformément au présent article constitueront et formeront le dossier.

d 13. (1) Le Ministre peut, si les faits allégués ne lui paraissent pas suffisants pour décider de la validité de l'élection faisant l'objet de la plainte, conduire une enquête aussi approfondie qu'il le juge nécessaire et de la manière qu'il juge convenable.

(2) Cette enquête peut être tenue par le Ministre ou par toute personne qu'il désigne à cette fin.

e (3) Lorsque le Ministre désigne une personne pour tenir une telle enquête, cette personne doit présenter un rapport détaillé de l'enquête à l'examen du Ministre.

#### 14. Lorsqu'il y a lieu de croire

f a) qu'il y a eu manœuvre corruptrice à l'égard d'une élection,

b) qu'il y a eu violation de la Loi ou du présent règlement qui puisse porter atteinte au résultat d'une élection, ou

c) qu'une personne présentée comme candidat à une élection était inadmissible à la candidature,

g le Ministre doit alors faire rapport au gouverneur en conseil.

Les requérants contestent la validité du décret en se fondant sur deux arguments principaux. Le premier découle du libellé de l'alinéa 79b). Ils prétendent que ce qui s'est produit en l'espèce constitue une infraction au Règlement. (Je prends également note de leur prétention selon laquelle il n'y a eu aucune infraction de ce genre.) Puisqu'il n'y a pas eu d'infraction à la Loi, il s'ensuit que le rapport du ministre et le décret ne sont aucunement justifiés. Ils allèguent en second lieu que les représentants du ministre n'ont pas, au cours du déroulement de l'enquête, tenu compte des principes de justice naturelle puisqu'ils n'ont pas rencontré tous les candidats qui se sont présentés pour l'élection qui a été annulée.

This application also raises three other issues. First, it now appears to be well-established that in appropriate circumstances an Order in Council is subject to review in this Court by way of *certiorari*. (See, for example, *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735; 115 D.L.R. (3d) 1; *Jasper Park Chamber of Commerce v. Governor General in Council*, [1983] 2 F.C. 98; (1982), 141 D.L.R. (3d) 54 (C.A.); and *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106; 143 D.L.R. (3d) 577.) Indeed, counsel for the respondent raised no jurisdictional objection in this case.

Secondly, the action and the adjourned motions to which I referred in the introductory paragraph, undoubtedly raise questions regarding the validity of the Minister's investigation and recommendation to the Governor in Council. This application, however, concerns itself solely with the validity of the Order in Council made under section 79.

This raises a third question. Should I go beyond the wording of section 79 and consider the information on which the Order in Council was based, or should I conclude that the section provides a complete authority to issue such an order once the Minister's recommendation is received by the Governor in Council? I am inclined to the latter view, but I am happily relieved of the burden of a specific determination since I find that the applicants' submission fails on its merits.

Was there a breach of the *Indian Band Election Regulations*? Withdrawal of a nominated candidate is governed by subsection 5(6) which reads:

5. ...

(6) Any candidate who has been nominated may withdraw at any time after his nomination, but not later than 48 hours before the time of the opening of the poll, by filing with the electoral officer a written withdrawal of his nomination, signed by himself in the presence of the electoral officer, a justice of the peace, a notary public, or a commissioner for oaths, and any votes cast for any such candidate shall be null and void.

La présente demande soulève trois autres points litigieux. Premièrement, il semble maintenant bien établi que dans des circonstances appropriées, un décret peut, par voie de *certiorari*, faire l'objet d'un examen devant la présente cour. (Voir, à titre d'exemples, *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735; 115 D.L.R. (3d) 1; *Chambre de commerce de Jasper Park c. Gouverneur général en conseil*, [1983] 2 C.F. 98; (1982), 141 D.L.R. (3d) 54 (C.A.); et *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; 143 D.L.R. (3d) 577.) En l'espèce, l'avocat de l'intimé n'a en fait soulevé aucune objection quant à la compétence.

Deuxièmement, l'action ainsi que les requêtes qui ont été ajournées et dont j'ai fait mention dans le paragraphe introductif soulèvent sans aucun doute des questions concernant la validité de l'enquête du ministre et de ses recommandations au gouverneur en conseil. Toutefois, la présente demande porte uniquement sur la validité du décret pris en vertu de l'article 79.

Cette situation soulève une troisième question. Devrais-je étendre la portée des termes de l'article 79 et examiner les éléments d'information sur lesquels le décret était fondé ou devrais-je conclure que l'article en question donne tous les pouvoirs nécessaires permettant de prendre le décret en question, une fois que le gouverneur en conseil a reçu les recommandations du ministre? Je suis porté à adopter cette dernière conclusion mais je suis heureusement libéré du fardeau de statuer à ce sujet puisque je conclus que la thèse des requérants n'est pas fondée.

Le *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* a-t-il été enfreint? Le retrait d'un candidat mis en présentation est régi par le paragraphe 5(6) [mod. par DORS/85-409, art. 2] du *Règlement* en question qui prévoit:

5. ...

(6) Tout candidat mis en présentation peut se retirer en tout temps après sa présentation, sauf dans les 48 heures qui précèdent l'ouverture du scrutin, en déposant chez le président d'élection une déclaration écrite à cet effet, signée de sa main en présence du président d'élection, d'un juge de paix, d'un notaire ou d'un commissaire aux serments, et tous les votes déposés en faveur d'un tel candidat sont nuls et non avenue.



The intention of this subsection is clearly to ensure that a duly nominated candidate will only be removed from the ballot by his own wish. In this case a candidate was removed against his will by order of the electoral officer. This constitutes a violation of subsection 5(6) and an excess of the electoral officer's authority, which is also set out in the Regulations.

The applicants dispute this finding. They claim that the electoral officer's actions in this matter were in fact a fulfillment of the policy behind the Regulations. They begin with the assumption that Parliament's intention, as expressed in the Act and Regulations, is that there should be only one election for both chief and councillors. It follows from this that one candidate should not be allowed to run for both positions. If successful, such a candidate would be unable to fulfill his responsibilities to both offices and a second election would be required to fill the vacancy.

The applicants also rely on subsection 4(3) of the Regulations for the proposition that a candidate may not be nominated for two offices. Section 4 of the Regulations deals with nomination meetings. Subsection 4(3) reads as follows:

4. ...

(3) At the time and place specified in the notice, the electoral officer shall declare the meeting open for the purpose of receiving nominations, and any person who is an elector may propose or second the nomination of any duly qualified person to serve as a chief or councillor, and the meeting shall remain open for not less than 2 hours after commencement when, if the number of persons nominated to serve on the band council does not exceed the requisite number, the electoral officer shall declare the persons so nominated to be duly elected. [Emphasis added.]

The applicants state that the underlined portion of this section means that a candidate may only be nominated for chief or councillor, not both. This rather strained reading is apparently required by the overriding goal of one election.

I have several difficulties with this argument. First, it is by no means clear to me that Parliament intended that there be only one election. Such an

Les dispositions de ce paragraphe visent manifestement à faire en sorte qu'un candidat présenté en bonne et due forme ne puisse être écarté du scrutin qu'à sa propre demande. En l'espèce, un candidat a été écarté contre son gré sur l'ordre de la présidente d'élection. Cela constitue une violation du paragraphe 5(6) et un abus de pouvoir de la part de la présidente d'élection, ce qui est également prévu au Règlement.

Les requérants contestent cette conclusion. Ils prétendent que les mesures prises par la présidente d'élection n'étaient en réalité que l'application de la politique sous-jacente audit Règlement. Ils avancent tout d'abord l'hypothèse selon laquelle l'intention du législateur, qui se dégage de la Loi et du Règlement, est de faire en sorte qu'il n'y ait qu'une seule élection pour les deux postes de chef et de conseiller. Il s'ensuit donc qu'un candidat ne devrait pas être autorisé à se présenter à ces deux postes. Si le candidat en question était élu, il ne serait pas en mesure d'occuper les deux charges et il faudrait procéder à une deuxième élection pour combler le poste vacant.

Les requérants invoquent également le paragraphe 4(3) du Règlement pour appuyer la thèse selon laquelle un candidat ne peut être présenté pour deux postes. L'article 4 du Règlement traite des assemblées de présentation. Le paragraphe (3) prévoit:

4. ...

(3) Aux jour, heure et lieu fixés dans l'avis, le président d'élection doit déclarer que l'assemblée est ouverte aux fins de recevoir les présentations, et tout électeur peut proposer ou appuyer la mise en candidature de toute personne validement habile à occuper le poste de chef ou de conseiller; l'assemblée doit rester ouverte durant au moins 2 heures après son ouverture, et alors, si le nombre des personnes mises en candidature pour occuper un poste au conseil de la bande ne dépasse pas le nombre requis, le président d'élection doit déclarer les personnes ainsi présentées validement élues. [C'est moi qui souligne.]

Les requérants déclarent que la partie soulignée du paragraphe précité signifie qu'un candidat ne peut poser sa candidature que pour le poste de chef ou de conseiller et non pour les deux. C'est en raison de l'objectif primordial d'une élection seule que cette interprétation plutôt forcée paraît être nécessaire.

J'éprouve beaucoup de difficultés à accepter cet argument. Premièrement, je ne suis pas du tout convaincu que le législateur ait eu l'intention de ne

intention is nowhere expressed in the Act or Regulations and subsection 74(1) uses the plural "elections" to describe how council is to be selected. Where the chief is elected by the councillors, clearly only one election is necessary. But where both chief and councillors are elected directly, there is no indication in the Act that there may not be two elections, one for each position. Indeed, two elections in that situation seems to me much the more logical solution, and would certainly solve the problem that has arisen here. Either there could be two separate nominating procedures, or candidates could allow their names to stand for both chief and councillor and decide whether to run in the second election after seeing the results of the first. I find nothing in the Act or Regulations which expressly directs otherwise.

I also am not prepared to overturn this Order in Council on the basis of the applicants' interpretation of subsection 4(3) of the Regulations. The contention is that someone may only be nominated for "chief or councillor", not "chief and councillor". I am not sure that such an interpretation would necessarily have precluded Mr. Francis' double candidacy since, in allowing his name to stand for both positions, it could be said he was running for "chief or councillor". But much more importantly, I do not think a regulation designed to govern the conduct of nominating meetings should be used to limit the substantive right of an eligible person to run for office. I am not prepared to assume, without much clearer language, that Parliament intended to deal with such an important issue in this indirect manner. I therefore do not agree that subsection 4(3) of the Regulations requires a candidate to run for only one office.

The uncertainty surrounding this question has been best illustrated by the conflicting advice dispensed by the Department of Indian Affairs. Mr.

prévoir qu'une seule élection. Cette intention ne figure ni dans la Loi, ni dans le Règlement susmentionnés et le paragraphe 74(1) de la *Loi sur les Indiens* emploie le mot «élections» au pluriel pour décrire le mode de formation du conseil. Il est évident qu'une seule élection est nécessaire lorsque le chef de la bande est élu par les conseillers. Par contre, lorsque le chef et les conseillers sont élus directement, la Loi ne précise pas qu'il ne peut pas y avoir deux élections, une pour chaque poste. Il me semble que la tenue de deux élections serait la solution la plus logique à envisager dans le cas qui nous occupe et que cela réglerait certainement le problème qui s'est posé en l'espèce. Il pourrait y avoir deux modes distincts de présentation des candidats, ou encore, les candidats pourraient poser leur candidature pour les postes de chef et de conseiller pour ensuite décider s'ils se présenteront ou non pour la deuxième élection après avoir pris connaissance des résultats de la première. Je ne vois rien dans la Loi ni dans le Règlement qui indique expressément le contraire.

Je ne suis pas non plus disposé à annuler le décret contesté en l'espèce en me fondant sur l'interprétation des requérants concernant le paragraphe 4(3) du Règlement. Ceux-ci prétendent qu'une personne ne peut être présentée que pour le poste de «chef ou de conseiller» et non pour ceux de «chef et de conseiller». Je ne suis pas convaincu qu'une telle interprétation aurait à coup sûr, empêché la double candidature de M. Francis puisque, en permettant que son nom soit inscrit pour les deux postes, on pouvait affirmer qu'il se présentait à titre de «chef ou de conseiller». Mais, chose beaucoup plus importante, je ne pense pas qu'un règlement conçu pour régir le déroulement des assemblées de présentation devrait être appliqué pour limiter le droit fondamental d'une personne admissible de se présenter pour un poste. Je ne suis pas prêt à présumer, en l'absence d'un texte plus précis, que le législateur avait l'intention de traiter une question aussi importante d'une façon indirecte. En conséquence, je ne suis pas d'accord pour dire que le paragraphe 4(3) du Règlement exige d'un candidat qu'il ne se présente que pour un seul poste.

Les avis contradictoires fournis par le ministère des Affaires indiennes illustrent bien l'incertitude entourant cette question. On a apparemment dit à

Francis was apparently told he could run for both positions. Other parties received much vaguer advice and were given to believe the Band could determine this issue for itself. The applicants have also produced a letter from the British Columbia regional office stating that no candidate is to run for two positions at once. Finally, we have the Minister's advice to the Governor in Council that the withdrawal of one of Mr. Francis's nominations against his will was illegal.

In light of all this controversy, was the electoral officer within her rights to decide to follow the Band's wishes and disallow all double nominations? I think not. The officer's duties are set out explicitly in the Regulations. Following the nomination meeting, her job is to count the nominations for each position, declare elected the acclaimed candidates, declare that a poll shall be taken if necessary and prepare ballots containing the names of the candidates. She is also to witness and accept any legal withdrawals by candidates. Nowhere is she given the authority to decide for how many positions a candidate may run or to remove from the ballot candidates who have been duly nominated. While I agree the former issue is still an open question, this uncertainty did not create additional powers in the electoral officer. It was open to the Minister to find that in removing Mr. Francis' name from the ballot she had exceeded her lawful authority.

Contrary to the applicants' submissions, therefore, I find that there has indeed been a breach of the *Indian Band Election Regulations*.

Nor can I accept the suggestion that the irregularity can be confined to the Regulations. The authority to hold elections for band councils and chiefs is found in subsection 74(1) of the *Indian Act*, which reads:

M. Francis qu'il pouvait concourir pour les deux postes. D'autres parties ont reçu des avis encore plus vagues et on leur a laissé croire que la bande d'Indiens en question pouvait d'elle-même régler cette question. Les requérants ont également produit une lettre du bureau régional de la Colombie-Britannique dans laquelle on déclarait qu'aucun candidat ne pouvait se présenter pour deux postes en même temps. Il y a enfin l'avis donné par le ministre au gouverneur en conseil selon lequel le retrait de l'une des candidatures de M. Francis contre son gré était illégal.

Dans toute cette controverse, il faut se demander si la présidente d'élection a agi dans les limites de ses droits en décidant d'accéder aux désirs de la bande et en écartant tous ceux qui s'étaient présentés pour les deux postes? Je ne le crois pas. Les devoirs de la présidente d'élection sont clairement établis dans le Règlement. À la suite de l'assemblée de présentation, elle doit compter les mises en candidature correspondant à chaque poste, attester l'élection des candidats élus par acclamation, déclarer qu'un scrutin doit être tenu le cas échéant et préparer des bulletins de vote sur lesquels figurent les noms des candidats. Elle doit également attester et accepter les retraits de candidature effectués en bonne et due forme. On ne trouve nulle part une disposition qui lui permettrait d'établir le nombre de postes pour lesquels un candidat peut se présenter ou de retirer du bulletin de vote le nom des candidats dûment présentés. Bien que je reconnaisse que la première de ces questions n'est pas encore réglée, cette incertitude n'a pas eu pour effet de conférer des pouvoirs supplémentaires à la présidente d'élection. Il était loisible au ministre de conclure que cette dernière avait outrepassé les pouvoirs qui lui étaient attribués par la Loi en retirant le nom de M. Francis du bulletin de vote.

En conséquence, contrairement aux prétentions des requérants je conclus qu'il y a eu violation du *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens*.

Je n'admets pas non plus l'argument selon lequel l'irrégularité commise se limite au Règlement en question. Le pouvoir d'élire les conseils de bandes et les chefs relève du paragraphe 74(1) de la *Loi sur les Indiens* qui prévoit:

74. (1) Whenever he deems it advisable for the good government of a band, the Minister may declare by order that after a day to be named therein the council of the band, consisting of a chief and councillors, shall be selected by elections to be held in accordance with this Act.

In order to fulfill the requirements of this subsection, the elections must be held "in accordance with this Act". Several other sections amplify that requirement. Subsection 74(3) allows the Governor in Council to order whether the chief is to be elected directly or by the councillors and that a majority of votes will determine the winners. Sections 75 and 77 specify who is eligible to be a candidate and an elector, respectively. And section 76 provides for Orders in Council to be made dealing with, among other things, meetings to nominate candidates, the appointment and duties of electoral officers and the manner in which voting shall be carried out. By this section, Parliament has delegated to the Governor in Council the authority, by Regulation, to establish procedures which ensure that elections are conducted "in accordance with this Act". The Regulations made under this section form part of the particulars of that requirement. In the present case, the failure to conform with the Regulations respecting nominations means that this election was not conducted "in accordance with this Act" and therefore that it constitutes a violation of subsection 74(1).

It is also helpful to consider the Regulations dealing with election appeals. In sections 12, 13 and 14, quoted above, the Minister is expressly obliged to investigate and report on "a violation of the Act or these Regulations". Since the Minister's report to the Governor in Council must include any violation of the Act or Regulations, it would be inconsistent in the extreme to restrict her authority under paragraph 79(b) to one or the other only.

I therefore find that this violation of the *Indian Band Election Regulations* authorizes the Minister to make a recommendation and the Governor in Council to exercise her authority under paragraph 79(b) of the Act.

The applicants' second argument is that the Order in Council is vitiated because the Minister's report on which it was based was written in viola-

74. (1) Lorsqu'il le juge utile à la bonne administration d'une bande, le Ministre peut déclarer par arrêté qu'à compter d'un jour y désigné le conseil d'une bande, comprenant un chef et des conseillers, sera formé au moyen d'élections tenues selon la présente loi.

" Afin de satisfaire aux exigences du paragraphe susmentionné, les élections doivent être tenues «selon la présente loi». Plusieurs autres articles donnent plus d'ampleur à cette exigence. Le paragraphe 74(3) permet au gouverneur en conseil de décider si le chef doit être élu directement ou par des conseillers et décréter que la majorité des votes est le critère applicable pour déterminer les candidats élus. Les articles 75 et 77 indiquent les personnes qui ont les qualités requises pour être candidat ou électeur respectivement. L'article 76 prévoit que des décrets peuvent être pris concernant notamment les assemblées pour la présentation des candidats, la nomination et les fonctions des présidents d'élections et la manière dont la votation doit avoir lieu. En vertu de cet article, le Parlement a délégué au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir, par voie de règlement, les procédures permettant le déroulement des élections «selon la présente loi». Le Règlement pris aux termes de l'article en question répond à cette exigence. En l'espèce, l'omission de se conformer au Règlement signifie que l'élection en cause ne s'est pas déroulée «selon la présente loi» et cela constitue donc une violation du paragraphe 74(1).

Il est utile aussi d'examiner les dispositions du Règlement régissant les appels en matière d'élections. Les articles 12, 13 et 14 précités obligent expressément le ministre à enquêter sur «une violation de la Loi ou du présent règlement» et à faire rapport. Étant donné que le rapport du ministre au gouverneur en conseil doit indiquer toute violation de la Loi ou du présent Règlement, il serait tout à fait contradictoire de restreindre le pouvoir que ledit gouverneur possède en vertu de l'alinéa 79b) soit à la Loi soit au Règlement.

En conséquence, je conclus que cette violation du *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* permet au ministre de faire une recommandation et au gouverneur en conseil d'exercer les pouvoirs que lui confère l'alinéa 79b) de la Loi.

Les requérants font valoir en deuxième lieu que le décret est nul parce que le rapport du ministre sur lequel il était fondé a été rédigé en violation

tion of the principles of natural justice. The main complaint on this issue is that the Minister's investigator failed to interview the applicants as successful candidates in the election. It is argued, therefore, that his report to the Minister "was not prepared thoroughly and fairly and was either actually biased or would give rise to a reasonable apprehension of bias". The Minister's report is said to be similarly tainted.

The process to be followed by the Minister on an election appeal is set out in sections 12 to 14 of the Regulations reproduced above. By subsections 12(2) and 12(3), when an appeal is lodged, the first step is for a copy of the appeal to be mailed to the electoral officer and each candidate in the electoral section. Any candidate may, within 14 days of receiving his copy, respond in writing to the particulars set out in the appeal. If the Minister feels he does not have enough information after this exchange to determine the validity of the election, he may "conduct such further investigation into the matter as he deems necessary, in such a manner as he deems expedient" (Subsection 13(1) of the Regulations). Finally, if it appears that there has been corrupt practice, a violation of the Act or Regulations or improper nominations, the Minister is to report to the Governor in Council accordingly.

It is apparent from these provisions that the Minister has considerable discretion in determining how an investigation is to be carried out and whether there will be a report. The applicants correctly argue that such discretion must be exercised fairly. To decide whether the Minister and his delegates have acted fairly, the whole process of the investigation must be examined. Immediately after the filing of the appeal a letter was sent to each candidate and the electoral officer notifying them of the grounds of appeal and inviting written replies. None of the individual applicants chose to respond to this letter. Then, in October of 1986 a Department official conducted an investigation under section 13. He visited the reserve and spoke to each of the two "sides" in this dispute: the electoral officer and the unsuccessful candidates. On the basis of the information he gathered

des principes de justice naturelle. À cet égard, ils dénoncent surtout le fait que l'enquêteur désigné par le ministre a négligé de rencontrer les requérants à titre de candidats élus lors de l'élection. Ils soutiennent par conséquent que le rapport soumis par l'enquêteur au ministre [TRADUCTION] «était incomplet et inéquitable et en outre, qu'il était partial ou qu'il donnait lieu à une crainte raisonnable de partialité». Selon eux, le rapport du ministre était également teinté de partialité.

La procédure que le ministre doit suivre lorsqu'une élection fait l'objet d'un appel est prévue aux articles 12 à 14 du Règlement cité précédemment. Lorsqu'un appel est interjeté auprès du ministère conformément aux paragraphes 12(2) et 12(3) dudit Règlement, il s'agit tout d'abord de faire parvenir une copie de cet appel par courrier au président d'élection et à chacun des candidats de la section électorale. Tout candidat peut, dans un délai de 14 jours de la réception de sa copie, répondre par écrit aux allégations énoncées dans l'appel. Si le ministre estime qu'il n'a pas assez de renseignements à la suite de cet échange pour statuer sur la validité de l'élection, il peut «conduire une enquête aussi approfondie qu'il le juge nécessaire et de la manière qu'il juge convenable» (Paragraphe 13(1) du Règlement). Enfin, s'il y a lieu de croire qu'il y a eu une manœuvre corruptrice, violation de la Loi ou du présent Règlement des présentations irrégulières, le ministre doit alors en faire rapport au gouverneur en conseil.

Il ressort de ces dispositions que le ministre a un pouvoir discrétionnaire considérable pour établir la façon dont une enquête doit être effectuée et si un rapport doit être dressé. Les requérants font valoir à juste titre que ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé équitablement. Pour établir si le ministre et les personnes qu'il délègue ont agi équitablement, il faut examiner toute la procédure d'enquête. Immédiatement après le dépôt de l'appel, une lettre a été envoyée à chacun des candidats ainsi qu'à la présidente d'élection pour les informer des motifs de l'appel et pour les inviter à y répondre par écrit. Tous les requérants ont choisi de ne pas répondre à cette lettre. Par la suite, au cours du mois d'octobre 1986, un fonctionnaire du ministère a procédé à une enquête en vertu de l'article 13. Il a visité la réserve et s'est entretenu avec chacune des deux «parties adverses» dans ce différend,

reports were prepared, first for the Minister and then for the Governor in Council.

The question before me is whether this procedure was fair to these applicants. I believe it was. They were given an opportunity to respond to the specific grounds of appeal, which they declined. The investigating official spoke to the electoral officer who was in the best position to defend the validity of the election. Had there been some written response from the applicants, indicating that they had information connected with the appeal, no doubt they would also have been interviewed. There has been no allegation that the information gathered was wrong or incomplete. I am satisfied therefore that all interested parties were given a fair opportunity to participate in the appeal process.

My decision on this issue is also influenced by the fact that *certiorari* is a discretionary remedy. Courts are generally reluctant to grant it in review proceedings where there is a route of appeal provided by statute (See *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; 96 D.L.R. (3d) 14). Here, the statutory appeal mechanism provides an entirely adequate avenue for the resolution of this dispute. When it was undertaken by the Minister, these applicants should have accepted the invitation to state their case, but they declined. It would be inappropriate to now grant them discretionary relief by way of *certiorari* to attack the Order in Council which is the ultimate result of that process.

There is one other factor which tips the scale against setting this Order in Council aside. Where there is a serious argument that the election was irregular, it is in the interests of all parties for the Minister to err on the side of recommending that it be set aside. The alternative is to perpetuate a situation in which a section of the Band is unrepresented on council or where confusion exists as to the right of successful candidates to hold office.

c'est-à-dire la présidente d'élection et les candidats défaits. À l'aide des renseignements qu'il a recueillis, des rapports ont été dressés d'abord à l'intention du ministre et ensuite à celle du gouverneur en conseil.

La question litigieuse qu'on me soumet est de savoir si les requérants ont été traités de façon équitable. J'estime que oui. Ils ont eu l'occasion de répondre aux motifs particuliers invoqués dans l'appel et ils n'en ont pas profité. Le fonctionnaire qui a procédé à l'enquête a discuté avec la présidente d'élection qui était la personne la mieux placée pour défendre la validité de l'élection. Il est évident que les requérants auraient eux aussi été convoqués à une entrevue s'ils avaient répondu par écrit qu'ils détenaient des renseignements relatifs à l'appel. On n'a jamais fait valoir que les renseignements recueillis étaient faux ou incomplets. Je suis donc convaincu que toutes les parties intéressées ont eu une possibilité raisonnable d'intervenir dans les procédures d'appel.

Ma décision sur cette question est également influencée par le fait que le *certiorari* est un redressement discrétionnaire. Les tribunaux sont généralement peu enclins à l'accorder dans les procédures de révision lorsque la loi prévoit un moyen d'appel (Voir l'arrêt *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; 96 D.L.R. (3d) 14). En l'espèce, la procédure d'appel prévue par la Loi fournit un moyen tout à fait adéquat pour régler le différend. Lorsque le ministre est intervenu, les requérants en question auraient dû accepter l'offre qu'il leur faisait de défendre leur cause mais ils ont refusé. Il serait inopportun de leur accorder un redressement discrétionnaire par voie de *certiorari* pour contester le décret qui est l'aboutissement de cette procédure.

Il existe un autre élément qui m'incite à ne pas annuler le présent décret. Lorsqu'il existe une raison sérieuse de croire qu'une élection est entachée d'irrégularité, il vaut mieux pour toutes les parties que le ministre en recommande l'annulation. Sinon, on risque de faire durer une situation qui empêcherait une section de la bande d'être représentée sur le conseil ou de créer de la confusion quant au droit des candidats élus d'occuper leur charge.

I should add, as an observation, that it would be beneficial if this application were to result in a definitive legal interpretation of the electoral laws which would provide clear guidance in future Band elections. It will not. I do wish to repeat, however, that the Act and the Regulations indicate Parliament's intention to give each Band two choices in conducting elections. One is to elect the councillors and have the councillors elect the chief. The second, which was selected in the present case, is to have direct elections for both at the same time. Where the latter choice is exercised, the safer course would be to conduct the elections separately. This would permit candidates and electors to know the results of one before proceeding with the nominations and voting for the other. In my view, nothing in the Act or Regulations prevents such an arrangement.

This application for *certiorari* must therefore be dismissed. There will be no order as to costs.

Je devrais ajouter, en guise d'observation, qu'il serait utile si cette demande devait donner lieu à une interprétation juridique définitive des lois électorales de manière à fournir des directives précises pour les futures élections des bandes d'Indiens. Il n'en sera rien. Je tiens toutefois à répéter que la Loi de même que le Règlement indiquent l'intention du législateur de donner à chaque bande deux possibilités quant au déroulement des élections. La première consiste à élire les conseillers qui, à leur tour, élisent le chef. La deuxième, qui a été choisie en l'espèce, consiste à tenir des élections directes pour les deux postes en même temps. Dans ce dernier cas, la voie la plus sûre serait de tenir des élections séparées. Cela permettrait aux candidats et aux électeurs de connaître les résultats d'une élection avant de procéder aux présentations et de voter à la deuxième élection. À mon avis, rien dans la Loi ou le Règlement n'empêche de procéder ainsi.

La présente requête en *certiorari* doit donc être rejetée et aucuns dépens ne seront adjugés.