



Date : 20210624

Dossier : T-1224-20

Référence : 2021 CF 648

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Fredericton (Nouveau-Brunswick), le 24 juin 2021

En présence de madame la juge McDonald

ENTRE :

MARY FRANCES DUCKWORTH

demanderesse

et

**PREMIÈRE NATION DE CALDWELL ET
CONSEIL DE BANDE DE LA
PREMIÈRE NATION DE CALDWELL**

défendeurs

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] La demanderesse, Mary Frances Duckworth, conteste la décision du 15 septembre 2020 du conseil de bande de la Première Nation de Caldwell (la PNC) de la destituer de sa fonction de chef élue. Pour les motifs qui suivent, la présente demande de contrôle judiciaire sera accueillie, puisque la décision de la PNC de destituer la chef a été rendue d'une manière qui n'était pas équitable sur le plan de la procédure.

Le contexte

[2] La PNC est une Première nation située à Leamington, en Ontario, qui compte environ 360 membres. La PNC est dirigée par un chef et quatre conseillers qui sont élus sous le régime du Code électoral coutumier de la PNC (le Code). La PNC a également adopté une politique de gouvernance.

[3] M^{me} Duckworth a été élue deux fois chef de la PNC. En janvier 2018, elle a été élue chef lors d'une élection générale. En novembre 2018, le Conseil l'a destituée pour [TRADUCTION] « méfait ». Elle a été réélue comme chef le 16 février 2019.

[4] En juin 2019, le conseil de la PNC a demandé qu'une enquête pour atteinte à la vie privée (l'enquête) soit menée par une enquêteuse indépendante, Sheryl Johnson. L'enquête a été demandée à la suite d'une plainte déposée par un employé de la PNC contre M^{me} Duckworth et d'autres personnes en relation avec des faits survenus en 2018. Le résumé du rapport d'enquête du 7 mai 2020 (le rapport d'enquête) a été déposé dans le dossier de la Cour. Le rapport d'enquête indique que M^{me} Duckworth a choisi de ne pas participer à l'enquête.

[5] Le 7 février 2020, M^{me} Duckworth a pris un congé de maladie.

[6] Comme nous le verrons plus en détail ci-dessous, la preuve montre que la relation entre M^{me} Duckworth et les conseillers de la PNC est conflictuelle.

[7] Au cours de l'été 2020, M^{me} Duckworth et le Conseil ont entamé des discussions sous toutes réserves. Le 14 août 2020, le conseiller juridique de M^{me} Duckworth a soumis une proposition sous toutes réserves au conseiller juridique de la PNC.

[8] Le 8 septembre 2020, l'avocat de M^{me} Duckworth a écrit à l'avocat de la PNC, en joignant une note du médecin de M^{me} Duckworth qui autorisait celle-ci à reprendre le travail, pour l'informer qu'elle reprendrait le travail immédiatement.

[9] Le 9 septembre 2020, lors d'une réunion à huis clos, le Conseil a adopté une motion visant à destituer M^{me} Duckworth de sa fonction de chef.

[10] Le 15 septembre 2020, le Conseil a informé M^{me} Duckworth par écrit de la décision de la destituer de sa fonction de chef. C'est à l'encontre de cette décision que M^{me} Duckworth sollicite un contrôle judiciaire.

La décision faisant l'objet du contrôle

[11] La décision relative à la destitution datée du 15 septembre 2020 se compose d'une lettre d'accompagnement, avec des pièces jointes, sur papier à en-tête de la PNC, signée par quatre membres du Conseil de la PNC. La lettre d'accompagnement fait référence à une lettre de M^{me} Duckworth datée du 14 août 2020 et déclare : [TRADUCTION] « Nous rejetons entièrement cette lettre ».

[12] La lettre de la PNC mentionne ce qui suit : [TRADUCTION] « Nous ne sommes pas disposés à envisager de payer la somme de 470 461,51 \$, ou tout autre montant, pour que vous démissionniez et ne sollicitiez pas une réélection [...] la menace de poursuivre la Nation est en violation directe de notre politique de gouvernance et vous place en conflit d'intérêts direct pour occuper le poste de chef [...] Pour cela, et pour d'autres raisons exposées ci-dessous, le Conseil a décidé que vous étiez par la présente destituée de la fonction de chef élue, avec effet immédiat. »

[13] Les [TRADUCTION] « raisons exposées ci-dessous » sont contenues dans les quatre pages jointes intitulées [TRADUCTION] « Violations et manquements relativement aux politiques » qui énumèrent les violations de la Politique de gouvernance et du Code de conduite attribuées à M^{me} Duckworth.

[14] Le 15 septembre 2020, la PNC a également préparé une note de service adressée aux [TRADUCTION] « membres de la Première Nation de Caldwell », qui mentionne en partie ce qui suit :

[TRADUCTION]
Compte tenu de toutes les violations et de tous les manquements relativement aux politiques susmentionnées, de la demande d'une forte somme d'argent et des menaces de poursuites à l'encontre la Nation, le Conseil de la Première Nation de Caldwell n'a eu d'autre choix que d'exécuter ses obligations ainsi que son devoir et de destituer Mary Duckworth de sa fonction de chef de la Première Nation de Caldwell, avec effet immédiat.

Les codes et la politique de la PNC

[15] Les dispositions applicables du *Code électoral* de la PNC sont libellées ainsi :

[TRADUCTION]

12.3 Le Conseil peut déterminer que le ou les postes de chef et/ou de conseiller sont vacants si :

- a) le chef ou le conseiller ne s'acquitte pas de ses obligations fiduciaires envers les membres (p. ex. méfait);
- b) le chef ou le conseiller est absent de 4 (quatre) réunions consécutives régulières prévues du Conseil, sans l'autorisation de ce dernier, et cette autorisation ne peut être refusée sans raison valable.

[16] La disposition applicable de la *Politique de gouvernance* de la PNC est la suivante :

[TRADUCTION]

13. Procédure en cas de violation de la Politique de gouvernance

1. S'il s'avère qu'un conseiller enfreint la présente politique de gouvernance dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil a le droit d'établir et d'appliquer ses propres règles et de réprimander cette personne. Dans de telles circonstances, les lignes directrices suivantes doivent être suivies :

a) le conseiller contrevenant peut être réprimandé par le Conseil par l'envoi d'une lettre au conseiller décrivant les circonstances et les mesures correctives qu'il doit prendre;

b) une violation continue peut entraîner la présentation d'une motion de réprimande devant le Conseil. Cette motion peut entraîner un retrait volontaire du Conseil par le conseiller ou, par vote majoritaire du Conseil, des mesures punitives peuvent être prises par le Conseil, y compris, mais sans s'y limiter, les mesures suivantes :

- i. la publication de la motion et de la lettre de réprimande;
- ii. la destitution du conseiller des comités du Conseil;
- iii. la confiscation des honoraires du Conseil.

Code de conduite, partie C, article 11

Article 11.3

Le Conseil respecte la confidentialité des réunions du Conseil à huis clos et des autres renseignements du Conseil déclarés confidentiels.

Article 12.1

Les conseillers doivent éviter de se mettre dans une situation où leurs intérêts privés et ceux de la Première Nation de Caldwell pourraient être perçus comme étant en conflit.

Les questions en litige

[17] Compte tenu des observations des parties, je formulerai en ces termes les questions en litige :

- a) La destitution de M^{me} Duckworth en tant que chef a-t-elle été faite de manière équitable sur le plan procédural?
- b) Si la décision relative à la destitution était équitable du point de vue de la procédure, était-elle raisonnable?
- c) Quelle est la réparation appropriée?

La norme de contrôle

[18] Les questions d'équité procédurale sont contrôlées selon la norme de la décision correcte (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12 au para 43; *Établissement de Mission c Khela*, 2014 CSC 24 au para 79; *Heiltsuk Horizon Maritime Services Ltd c Atlantic Towing Limited*, 2021 CAF 26 au para 107).

[19] La Cour déterminera si la procédure adoptée par le Conseil était équitable eu égard à l'ensemble des circonstances (*Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69 aux para 34-56).

[20] Le caractère raisonnable de la décision du Conseil est apprécié en examinant la question de savoir si la décision « possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov] au para 99).

Analyse

a) *La destitution de M^{me} Duckworth en tant que chef a-t-elle été faite de manière équitable sur le plan procédural?*

[21] M^{me} Duckworth fait valoir qu'elle n'a pas été informée au préalable de sa destitution et qu'elle n'a pas eu la possibilité de présenter des observations au Conseil sur les allégations portées contre elle avant que le Conseil ne rende la décision relative à la destitution. La PNC reconnaît que M^{me} Duckworth n'a pas été informée de la réunion du 9 septembre 2020, au cours de laquelle le Conseil a rendu la décision de la destituer de sa fonction de chef.

[22] Pour déterminer si la procédure suivie en l'espèce était équitable, la Cour prend en compte les facteurs énoncés dans l'arrêt *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1999 CSC 699 [Baker] au para 46, qui ont été réaffirmés au paragraphe 77 de l'arrêt *Vavilov* :

[...] Dans le cas d'un contexte décisionnel administratif qui donne lieu à une obligation d'équité procédurale, les exigences procédurales applicables sont déterminées eu égard à l'ensemble des circonstances : *Baker*, par. 21. Dans l'arrêt *Baker*, la Cour a dressé une liste non exhaustive de facteurs qui servent à définir le contenu de l'obligation d'équité procédurale dans un cas donné, notamment la nécessité de fournir des motifs écrits. Parmi ces facteurs, mentionnons (1) la nature de la décision recherchée et le processus

suivi pour y parvenir; (2) la nature du régime législatif; (3) l'importance de la décision pour l'individu ou les individus visés; (4) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; et (5) les choix de procédure faits par le décideur administratif lui-même [...] [Renvois omis.]

[23] Les facteurs de *Baker* ont été appliqués en tenant compte du contexte factuel et ont été appliqués dans le contexte d'un différend découlant de la destitution de chefs ou de conseillers de Premières Nations dans *Okemow c Nation Crie de Lucky Man*, 2017 CF 46 aux para 11, 30; *McCallum c Nation crie Peter Ballantyne*, 2016 CF 1165 au para 28; *Testawich c Duncan's First Nation*, 2014 CF 1052 au para 32; *Cardinal c Première Nation des Cris de Bigstone*, 2018 CF 822 au para 29.

[24] Comme l'a souligné la juge Strickland dans *Morin c Nation crie d'Enoch*, 2020 CF 696 au para 34 [*Morin*] :

Fait important, l'avis et la possibilité de présenter des observations ont été qualifiés d'exigences les plus fondamentales de l'obligation d'équité (*Orr c Première Nation de Fort McKay*, 2011 CF 37, au par. 12 (*Orr*); *Gadwa*, aux par. 49 à 53). De plus, la Cour d'appel fédérale a affirmé que, « [p]eu importe la déférence qui est accordée aux tribunaux administratifs en ce qui concerne l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire de faire des choix de procédure, la question fondamentale demeure celle de savoir si le demandeur connaissait la preuve à réfuter et s'il a eu la possibilité complète et équitable d'y répondre » (*Canadien Pacifique*, au par. 56).

[25] Le *Code électoral* de la PNC donne au conseil le pouvoir, en vertu de l'article 12.3 (précité), de destituer un chef pour manquement à ses obligations fiduciaires. Les parties reconnaissent que l'expression [TRADUCTION] « obligations fiduciaires » n'est définie nulle part dans le *Code électoral*. Selon la PNC, cela confère au Conseil un large pouvoir discrétionnaire

dans l'examen des comportements qui équivalent à un manquement aux obligations fiduciaires et qui justifient la destitution du chef. Le *Code électoral* ne définit pas non plus le mot [TRADUCTION] « méfait ». La PNC laisse entendre que le sens du dictionnaire pour le terme [TRADUCTION] « méfait », à savoir [TRADUCTION] « acte répréhensible ou inconduite », serait applicable.

[26] La PNC fait valoir que M^{me} Duckworth connaissait la procédure de destitution au titre du *Code électoral*, puisqu'elle avait elle-même déjà été destituée de la fonction de chef. De même, elle siégeait au Conseil lorsque le chef Hillier avait été destitué en septembre 2017.

[27] La PNC fait valoir que M^{me} Duckworth avait pleinement connaissance et était donc informée des problèmes liés à sa conduite, et qu'elle avait la possibilité de répondre aux préoccupations soulevées par le Conseil. En outre, le CFN fait valoir qu'en raison de l'enquête, M^{me} Duckworth était au courant des problèmes qui ont conduit à sa destitution. La PNC qualifie le refus de M^{me} Duckworth de participer à l'enquête comme une omission de sa part de saisir les occasions de répondre aux préoccupations du Conseil.

[28] La PNC fait référence à une lettre du 14 janvier 2020 adressée à M^{me} Duckworth, dans laquelle les conseillers informaient M^{me} Duckworth de leur position selon laquelle ses communications avec Services aux Autochtones Canada constituaient une violation de la *Politique de gouvernance* de la PNC.

[29] La PNC s'appuie également sur les conclusions du rapport d'enquête pour justifier la destitution de M^{me} Duckworth. Le rapport d'enquête fait référence à la conduite de M^{me} Duckworth après la plainte et la caractérise comme une tentative [TRADUCTION] « a) de contrôler, de retarder, de faire dérailler, de saper ou d'interrompre l'enquête, de dicter le processus et/ou le résultat de l'enquête et/ou de nuire à ce processus; b) d'exercer des représailles contre le plaignant pour avoir déposé la plainte; c) d'induire en erreur ». (à la p 6).

[30] Le 11 juin 2020, le conseiller juridique de M^{me} Duckworth a envoyé une lettre au conseiller juridique de la PNC, dans laquelle il contestait le rapport d'enquête et déclarait : [TRADUCTION] « Toute tentative du Conseil d'imposer des mesures punitives à l'encontre de la chef Duckworth sur la base de ce rapport sera ardemment contestée. À cet égard, la chef Duckworth envisage un certain nombre de recours, y compris, mais sans s'y limiter, une injonction. »

[31] La PNC affirme qu'au vu de cette réponse, M^{me} Duckworth a clairement été [TRADUCTION] « informée » que le Conseil allait prendre des mesures.

[32] Il ressort clairement du dossier que les parties ont une relation conflictuelle. Cependant, les seules questions en litige dans le cadre du présent contrôle judiciaire est la décision du Conseil de la PNC de destituer M^{me} Duckworth ainsi que celle de savoir si le Conseil a appliqué, à l'égard de M^{me} Duckworth, une procédure équitable.

[33] Contrairement à ce que soutient le conseiller juridique de la PNC, la décision relative à la destitution ne s'appuie pas ouvertement sur les conclusions du rapport d'enquête. Le seul document mentionné dans la décision relative à la destitution est la proposition de règlement [TRADUCTION] « sous toutes réserves » de M^{me} Duckworth, datée du 14 août 2020. De même, les pages qui accompagnent la décision relative à la destitution énumèrent un grand nombre de violations et de manquements relativement aux politiques qui sont attribués à M^{me} Duckworth, mais il n'y a aucune référence directe au rapport d'enquête. Il y a deux références à une [TRADUCTION] « enquête » en relation avec les articles 11.13 et 12.1 du *Code de conduite*. En revanche, il y a dix références à l'offre de règlement [TRADUCTION] « sous toutes réserves » de M^{me} Duckworth.

[34] Il ressort clairement du libellé de la décision relative à la destitution que l'offre de règlement [TRADUCTION] « sous toutes réserves » a fortement influencé la décision du conseil de la PNC. Le fait, par la PNC, d'invoquer l'offre de règlement [TRADUCTION] « sous toutes réserves » est troublant. Comme l'a noté la Cour d'appel fédérale dans *Paul c Société Radio-Canada*, 2001 CAF 93 au para 28, « [e]n bref, ce que les parties disent contre leur intérêt durant des négociations est dit sous toutes réserves, en ce sens que leurs déclarations ne peuvent être utilisées par la suite contre elles ».

[35] Au cours des observations orales, l'avocat de la PNC a affirmé que les motifs de destitution de M^{me} Duckworth étaient son comportement et les conclusions du rapport d'enquête. Cependant, la lettre relative à la décision de destitution est rédigée de manière à répudier fermement l'offre [TRADUCTION] « sous toutes réserves », et utilise cette offre comme un motif pour justifier sa

destitution de la fonction de chef. Cela a été confirmé par M^{me} Perkins, la chef par intérim de la PNC, qui a déclaré lors de son interrogatoire que le Conseil avait interprété la lettre sous toutes réserves de M^{me} Duckworth comme de la [TRADUCTION] « corruption » et une [TRADUCTION] « extorsion ».

[36] En l'espèce, on ne peut pas dire que les discussions de règlement, aussi litigieuses soient-elles, équivalent à de la corruption ou à une extorsion. Cela dit, il est indéniable que la PNC s'est néanmoins appuyée sur l'offre sous toutes réserves comme motif pour destituer M^{me} Duckworth de sa fonction de chef.

[37] L'invocation par la PNC de l'offre [TRADUCTION] « sous toutes réserves » pour justifier, en tout ou en partie, la destitution de M^{me} Duckworth de sa fonction de chef est d'autant plus troublante que la PNC a agi avec l'aide d'un conseiller juridique. Le procès-verbal de la réunion du 9 septembre 2020, au cours de laquelle le Conseil a rendu la décision relative à la destitution de M^{me} Duckworth, indique que le conseiller juridique du Conseil était présent.

[38] Bien que la PNC affirme avoir invoqué le *Code électoral* pour justifier la destitution de M^{me} Duckworth, la décision relative à la destitution fait référence à des manquements à la *Politique de gouvernance*. Le libellé de la *Politique de gouvernance* ne fait référence qu'aux conseillers, mais, si l'on admet qu'elle s'applique également au chef, la *Politique de gouvernance* ne mentionne que les réprimandes et la destitution des comités. Cela ne renvoie pas à la destitution de sa fonction. Par conséquent, la *Politique de gouvernance* même ne fournit pas de motifs de destitution d'un chef.

[39] Dans l'ensemble, et en dépit de l'histoire mouvementée entre les parties, je ne suis pas convaincue que M^{me} Duckworth a reçu un préavis suffisant de sa destitution de la fonction de chef. Il fallait respecter les droits fondamentaux de M^{me} Duckworth en matière d'équité procédurale. Comme il a été mentionné dans la décision *McKenzie c Première Nation crie Mikisew*, 2020 CF 1184 au para 94 :

[...] ils ne les ont pas avisés de leur intention de discuter de leur suspension, de façon à leur donner la possibilité de connaître les faits qui leur étaient reprochés et de présenter des observations en réponse aux allégations. Il s'agit là des exigences les plus élémentaires de l'équité procédurale. On ne peut pas les écarter pour la simple raison qu'un décideur administratif estime que sa position est la bonne. [...]

[40] La décision de destituer un chef élu par la communauté est une décision grave. L'équité procédurale élémentaire exigeait que la PNC donne à M^{me} Duckworth un préavis et la possibilité de présenter des observations dans le cadre de la décision de la destituer de sa fonction de chef.

[41] En outre, étant donné que le *Code électoral* ne prévoit aucun mécanisme d'appel ou de réexamen de la décision du Conseil, cela fait ressortir la nécessité d'un degré encore plus élevé d'équité procédurale (*Lecoq c Nation crie de Peter Ballantyne*, 2020 CF 1144 au para 46).

[42] Les facteurs de *Baker* exigeaient, au minimum, que le Conseil de la PNC donne à M^{me} Duckworth la possibilité d'être entendue avant que le Conseil ne rende sa décision de la destituer en tant que chef. Au paragraphe 25 de l'arrêt *Baker*, la Cour suprême du Canada souligne que, plus la décision est importante et plus ses répercussions sont grandes, plus les protections procédurales requises seront rigoureuses (voir aussi *Ledoux c Première Nation de Gambler*, 2019

CF 1465 au para 25). Le fait que M^{me} Duckworth était la chef dûment élue augmentait le degré d'équité auquel elle avait droit.

[43] La procédure suivie par la PNC a porté atteinte aux droits de M^{me} Duckworth en matière d'équité procédurale.

b). Si la décision relative à la destitution était équitable du point de vue de la procédure, était-elle raisonnable?

[44] Étant donné que j'ai conclu que la procédure suivie par la PNC n'était pas équitable envers M^{me} Duckworth sur le plan procédural, toute décision découlant de cette procédure est également déraisonnable.

c). Quelle est la réparation appropriée?

[45] M^{me} Duckworth demande à être réintégrée dans ses fonctions de chef de la PNC, mais à mon avis, la réparation appropriée est d'annuler la décision du 15 septembre 2020 rendue par le Conseil de la PNC et de renvoyer l'affaire au Conseil pour nouvelle décision, suivant une procédure appropriée respectant les droits de M^{me} Duckworth en matière d'équité procédurale.

[46] M^{me} Duckworth a droit aux dépens. Elle a demandé des dépens majorés en raison de la conduite de la PNC. Cependant, comme il est indiqué ci-dessus, la propre conduite de M^{me} Duckworth a contribué aux circonstances survenues. Par conséquent, dans l'exercice de mon pouvoir discrétionnaire, j'adjugerai à M^{me} Duckworth, à titre de dépens, la somme de 3 000 \$, tout compris.

JUGEMENT DANS LE DOSSIER T-1224-20

LA COUR STATUE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision du 15 septembre 2020 du Conseil de la PNC est annulée, et l'affaire est renvoyée au Conseil pour nouvelle décision, suivant une procédure appropriée respectant les droits de M^{me} Duckworth en matière d'équité procédurale.
2. Il est adjugé à M^{me} Duckworth, à titre de dépens, la somme de 3 000 \$, tout compris.

« Ann Marie McDonald »

Juge

Traduction certifiée conforme
Christian Laroche, LL.B., juriste-traducteur

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1224-20

INTITULÉ : MARY FRANCES DUCKWORTH c. PREMIÈRE
NATION DE CALDWELL ET AL

LIEU DE L'AUDIENCE : TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 2 JUIN 2021

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE MCDONALD

**DATE DU JUGEMENT
ET DES MOTIFS :** LE 24 JUIN 2021

COMPARUTIONS :

Kathryn Marshall POUR LA DEMANDERESSE

David R. Nash POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Milburn & Associates POUR LA DEMANDERESSE
Avocats
Toronto (Ontario)

McKenzie Lake Avocats LLP POUR LES DÉFENDEURS
Avocats
London (Ontario)