

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20100915**

**Dossier : T-1921-09**

**Référence : 2010 CF 917**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Toronto (Ontario), le 15 septembre 2010**

**EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE ZINN**

**ENTRE :**

**AGENTE CRYSTAL PITAWANAKWAT**

**demanderesse**

**et**

**SERVICE DE POLICE TRIBALE DE WIKWEMIKONG**

**défendeur**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* par une ancienne agente du Service de police tribale de Wikwemikong (le SPTW), et visant la décision du SPTW qui l'a déclarée coupable de conduite indigne, ainsi que la décision ultérieure du SPTW de la démettre de ses fonctions.

[2] Pour les motifs qui suivent, la demande est rejetée.

### **Contexte**

[3] La première nation de Wikwemikong (la PNW) se trouve dans la partie orientale de l'île Manitoulin, en Ontario. Le maintien de l'ordre dans la PNW est assuré par le défendeur, le SPTW, un organisme établi par la PNW afin de fournir les services policiers de base sur l'ensemble de son territoire. Le SPTW exerce ses fonctions en vertu d'une entente tripartite, l'Entente sur le maintien de l'ordre à Wikwemikong, qui a été conclue par la PNW et les gouvernements du Canada et de l'Ontario. J'en dirai davantage sur cette entente lorsque sera examinée la question de la compétence de la Cour au regard de la présente demande.

[4] La demanderesse, Crystal Pitawanakwat, travaillait comme agente de police pour le SPTW et, en vertu de l'Entente sur le maintien de l'ordre à Wikwemikong, elle avait été nommée agente des Premières nations conformément à l'article 54 de la *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, ch. P-15. Les dispositions applicables de la *Loi sur les services policiers* sont reproduites à l'annexe A des présents motifs.

[5] En décembre 2004, le chef de police Gary Reid, du SPTW, a appris, à la faveur d'un renseignement obtenu du programme Échec au crime, que la demanderesse consommait et vendait de la cocaïne. Il a communiqué cette information à la Police provinciale de l'Ontario (la Police provinciale), lui demandant de faire enquête. Le chef de police Reid a reçu au fil du temps davantage de renseignements sur la demanderesse, qu'il a tous transmis à la Police provinciale.

[6] Le 14 décembre 2007, le chef de police Reid et le sergent-chef DeCook, de la Police provinciale, ont rencontré et interrogé la demanderesse à propos de ces allégations. Après l'entrevue, la demanderesse a démissionné de son poste au SPTW, bien qu'elle soit revenue plus tard sur cette décision.

[7] Le 9 mai 2008, la demanderesse a été inculpée par le chef de police Reid d'abus de confiance, de manquement au devoir et de conduite indigne. Les avis d'audience remis à la demanderesse à propos des accusations ainsi portées l'informaient que la conduite alléguée était contraire à la *Loi sur les services policiers* [TRADUCTION] « telle que l'avaient approuvée le Conseil des commissaires de police du Service de police tribale de Wikwemikong et l'Association des fonctionnaires tribaux de Wikwemikong ».

[8] La partie V de la *Loi sur les services policiers* expose le mécanisme de résolution des plaintes portant sur des allégations d'inconduite de la police. Une nouvelle partie V a été promulguée le 19 octobre 2009, mais le mécanisme qui a été appliqué à la demanderesse était celui que prévoyait la partie V selon sa version antérieure au 19 octobre 2009.

[9] Le 29 mai 2008, le chef de police Reid, du SPTW, a autorisé le surintendant Elbers (à la retraite) à tenir une audience relativement à ces accusations. L'autorisation est ainsi formulée :

[TRADUCTION] Conformément au paragraphe 76(1) de la *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, et modifications, telle que l'a approuvée le Conseil des commissaires de police du Service de police tribale de Wikwemikong, j'autorise par les présentes le surintendant à la retraite Morris Elbers, ancien membre de la Police provinciale de l'Ontario, à exercer les pouvoirs et les

fonctions nécessaires pour la tenue d'une audience conformément à l'article 64 de la *Loi sur les services policiers*.

[10] À l'issue d'une audience tenue le 9 juillet 2009, le surintendant Elbers a blanchi la demanderesse des accusations d'abus de confiance et de manquement au devoir, mais l'a déclarée coupable de conduite indigne. Le 23 octobre 2009, il a conclu que la peine la plus indiquée pour l'inconduite de la demanderesse était le congédiement et que la demanderesse serait congédiée si elle ne démissionnait pas d'elle-même. Elle n'a pas démissionné et a donc été congédiée par le SPTW.

[11] À titre de question préliminaire au cours de l'audience susmentionnée, la demanderesse a fait valoir, comme elle le fait ici, que les accusations devraient être annulées parce qu'elles ont été portées plus de six mois après que le chef de police eut pris connaissance de l'inconduite alléguée. Le paragraphe 69(18) de l'ancienne *Loi sur les services policiers* prévoyait ce qui suit :<sup>1</sup>

S'il s'est écoulé six mois depuis que le chef de police ou la commission de police, selon le cas, a pris connaissance des faits sur lesquels se fonde une plainte, aucun avis d'audience n'est signifié à moins que la commission de police (dans le cas d'un agent de police municipal) ou le commissaire (dans le cas d'un membre de la Police provinciale de l'Ontario) n'estime qu'il était raisonnable, dans les circonstances, de retarder la signification de l'avis d'audience.

[12] Le 20 janvier 2009, le surintendant Elbers a conclu que le renseignement reçu initialement par le chef de police Reid n'était qu'une rumeur ou une supposition gratuite. Selon lui, les faits à l'origine de la plainte ne sont ressortis que lorsque la demanderesse a, durant

---

<sup>1</sup> Le paragraphe 83(17) de l'actuelle *Loi sur les services policiers* contient une disposition à peu près identique.

l'entrevue du 14 décembre 2007, reconnu consommer de la cocaïne. Les accusations ont donc été portées en temps opportun, et le surintendant Elbers a rejeté la requête en annulation.

[13] Après examen de la déposition de la demanderesse, le surintendant Elbers a estimé qu'elle contenait « plusieurs incohérences » et que [TRADUCTION] « l'amnésie sélective entre aussi en ligne de compte dans la preuve présentée par ces parties [la demanderesse et un témoin à charge] ». Il a relevé que, durant l'entrevue avec le chef de police Reid et le sergent-chef Joe DeCook, la demanderesse avait reconnu consommer de la cocaïne. Selon lui, [TRADUCTION] « le chef Reid a été franc dans son témoignage et est resté ferme lors du contre-interrogatoire se rapportant à cette entrevue. Le surintendant Elbers a ensuite examiné les dépositions d'autres témoins sur le fait que la demanderesse consommait des stupéfiants et en faisait le trafic.

[14] Le surintendant Elbers a conclu que la demanderesse avait été libre de mettre fin à tout moment à l'entrevue du 14 décembre 2007 et que le chef de police Reid et le sergent-chef Joe DeCook lui avaient dit plusieurs fois qu'elle n'était accusée de rien. Au cours de son témoignage à l'audience, la demanderesse a rétracté son aveu de consommation de cocaïne, affirmant qu'elle n'en avait consommé qu'une fois, sans le faire exprès. Fort de son expérience acquise à la Section antidrogue de la Police provinciale, le surintendant Elbers a mis en doute la crédibilité de la demanderesse et refusé d'admettre qu'elle n'en avait consommé qu'une seule fois.

[15] Le surintendant Elbers a noté le témoignage de deux individus, qui, [TRADUCTION] « sans attendre aucune faveur en échange de leurs dépositions », ont affirmé qu'ils avaient tous deux

acheté de la cocaïne de la demanderesse et lui en avaient également vendu. Il a relevé que la demanderesse avait admis dans son témoignage qu'elle « traînait » avec des gens mêlés à la drogue, et, selon lui, [TRADUCTION] « il est apparu tout à fait évident, durant l'entrevue, qu'elle fréquentait des endroits et parlait à des gens dont elle aurait dû rester à l'écart. Elle n'a pas non plus été franche durant l'entrevue [du 14 décembre 2008] ».

[16] Le surintendant Elbers a récusé l'argument de la demanderesse selon lequel elle devrait être traitée d'une manière qui tienne compte de sa réalité culturelle. Il s'est exprimé ainsi :

[TRADUCTION] La réalité que vivent les agents à Wikwemikong n'est pas différente de celle des agents qui assurent l'ordre dans des localités et villages. Vous êtes obligés de connaître les gens. Le serment que prête un policier n'est pas une approche sélective. Si vous voulez porter l'uniforme, alors vous êtes astreint à une norme plus élevée de comportement.

Il faut rappeler à l'agente Pitawanakwat le poste qu'elle occupe et ce que la collectivité attend d'une policière comme elle à Wikwemikong.

La conduite et les actes de l'agente sont indignes et portent atteinte à la réputation de ce Service.

[17] Sur ce fondement, le surintendant Elbers a conclu que la demanderesse était coupable de conduite indigne. Il a plus tard jugé que son inconduite méritait un congédiement :

[TRADUCTION] Vu la gravité des allégations, et gardant à l'esprit l'ensemble de la preuve produite, le tribunal conclut que l'agente Crystal Pitawanakwat n° 2611 doit être congédiée du Service de police tribale de Wikwemikong dans sept jours, à moins qu'elle ne démissionne avant l'expiration de ce délai.

La demanderesse n'a pas démissionné, et le chef de police Reid l'a renvoyée.

## **Points litigieux**

[18] La demanderesse soulève de nombreux points dans son exposé des argument; cependant, elle ne s'est attardée qu'à deux d'entre eux au cours de l'audience. Selon moi, elle a bien fait car ces deux points étaient les seuls points sérieux en litige entre les parties.

[19] La Cour a évoqué auprès des parties la question de la compétence, et les deux parties ont soumis à la Cour des conclusions utiles. Trois questions requièrent donc l'attention de la Cour :

1. La Cour a-t-elle compétence pour revoir la décision?
2. Le tribunal a-t-il eu tort de conclure que les avis d'accusation avaient été valablement signifiés conformément à la *Loi sur les services policiers*?
3. Les motifs exposés étaient-ils suffisants?

### **1. Compétence de la Cour**

[20] Les services policiers des Premières nations sont un phénomène relativement récent, et aucun des avocats n'a pu signaler un précédent confirmant que la Cour a compétence pour instruire cette demande. Il a été observé que les questions de compétence entourant les services policiers autochtones ne sont pas encore tranchées<sup>2</sup>, et l'on a dit que les services de police des Premières nations « ne sont guère reconnus par la loi »<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Jack Woodward, *Native Law*, feuilles mobiles (Toronto : Carswell, 1994), à la page 378.10.

<sup>3</sup> *Rapport de la Commission d'enquête sur Ipperwash* (Ontario : Ministère du Procureur général, 2007), à la page 261 du volume 2.

[21] Dans l'arrêt *ITO – International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.*,

[1986] 1 R.C.S. 752, la Cour suprême du Canada a explicité les trois volets du critère de

l'appropriation de compétence par la Cour fédérale :

... [L]es conditions essentielles qui permettent de conclure à la compétence de la Cour fédérale [...] sont les suivantes :

1. il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral;
2. il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence;
3. la loi invoquée dans l'affaire doit être « une loi du Canada » au sens où cette expression est employée à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

(i) *Attribution de compétence par une loi*

[22] Le point de départ de cette analyse est le paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*, qui constitue le fondement du contrôle judiciaire. Il est ainsi rédigé :

18.1(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut:

- a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;
- b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance,

18.1(3) On an application for judicial review, the Federal Court may

- (a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or
- (b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision,

|   |  |
|---|--|
| procédure ou tout autre acte de l'office fédéral. | order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal. |
|---|--|

[23] Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* définit ainsi l'expression « office fédéral » :

|   |  |
|---|--|
| « office fédéral » Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale, à l'exclusion de la Cour canadienne de l'impôt et ses juges, d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867. | “federal board, commission or other tribunal” means any body, person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than the Tax Court of Canada or any of its judges, any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the Constitution Act, 1867. |
|---|--|

[24] La question à laquelle la Cour doit répondre est celle de savoir si le SPTW est un « office fédéral » au sens de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[25] Comme je l'ai dit, le SPTW a été établi à la faveur d'une entente tripartite conclue par les gouvernements fédéral, provincial et autochtone. Le fondement de cette entente tripartite est la Politique sur la police des Premières nations (PPPn), qui a été adoptée par le gouvernement

fédéral dans le sillage de la crise d'Oka : Canada, Sécurité publique Canada : *Politique sur la police des Premières nations* (juin 1991). Les ententes tripartites conclues en vertu de la PPPN prévoient que 52 p. 100 des fonds affectés aux services policiers autochtones seront fournis par le gouvernement fédéral, les 48 p. 100 restants venant du gouvernement provincial.

[26] La Cour a dit dans de nombreux jugements qu'un conseil de bande indienne peut être un « office fédéral » pour l'application du paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales* : voir *Canatonquin c. Gabriel*, [1980] 2 C.F. 792 (C.A.), au paragraphe 1; *Sparvier c. Bande indienne Cowessess n° 73*, [1994] 1 C.N.L.R. 182 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), aux paragraphes 13 à 15; *Peace Hills Trust Co. c. Première nation Saulteaux*, 2005 CF 1364, au paragraphe 59; *Vollant c. Sioui*, 2006 CF 487, au paragraphe 25; *Devil's Gap Cottagers (1982) Ltd. c. Bande de Rat Portage n° 38B*, 2008 CF 812, au paragraphe 39; *Cottrell c. Première nation des Chippewas de Rama Mnjikaning*, 2009 CF 261, au paragraphe 81.

[27] Il a été jugé que les décisions des conseils de bande ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire devant la Cour lorsqu'elles sont de nature purement privée, commerciale et contractuelle : *Peace Hills*; *Devil's Gap*; *Cottrell*. Je suis d'avis que la décision du Conseil de la bande de Wikwemikong d'établir le SPTW n'était pas une décision de nature purement privée, commerciale et contractuelle. Selon moi, la décision de confier à des agents des Premières nations, conformément à l'entente tripartite, la tâche de maintenir l'ordre dans les Premières nations était une décision renfermant un important élément d'intérêt public. Je reconnais donc que, pour autant que soit concerné son rôle dans l'établissement du SPTW, le Conseil de la bande de Wikwemikong agissait en tant qu'« office fédéral » au sens de la *Loi sur les Cours*

*fédérales*. Cependant, il ne s'ensuit pas nécessairement que, en prenant la décision qui est contestée ici, le SPTW agissait également en tant qu'« office fédéral » au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[28] La juge Mactavish a exposé, dans la décision *DRL Vacations Ltd. c. Administration portuaire de Halifax*, 2005 CF 860, les grands principes intéressant la définition qui apparaît au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Au paragraphe 48 de cette décision, elle concluait que l'expression « pouvoirs prévus par une loi fédérale », au paragraphe 2(1), « est “particulièrement englobante” et doit recevoir une interprétation libérale ». Son point de vue en la matière a été cité avec approbation dans le contexte autochtone : décision *Devil's Gap*, au paragraphe 33.

[29] Il ressort de plusieurs précédents que les institutions ou postes établis par les conseils de bande revêtent par analogie le même statut d'« office fédéral » que le conseil de bande lui-même. Dans la décision *Sparvier*, le juge Rothstein concluait au paragraphe 14 que, puisqu'un conseil de bande indienne élu conformément à la coutume de la bande est un office fédéral, alors un tribunal électoral d'appel élu conformément à la coutume de la bande serait lui aussi logiquement un office fédéral. Dans la décision *Parisier c. Première nation Ocean Man* (1996), 108 F.T.R. 297 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), la Cour a jugé que, puisqu'un conseil de bande est un « office fédéral », alors par analogie un agent électoral nommé par un conseil de bande l'est aussi. Dans la décision *Okeymow c. Nation crie de Samson*, 2003 CFPI 737, la Cour a suivi le raisonnement de la décision *Parisier* et jugé que la présidente de la Commission d'appel de Samson en matière électorale était elle aussi un « office fédéral ».

[30] La mise en place de la force policière des Premières nations est accomplie grâce à la collaboration des gouvernements fédéral, provincial et autochtone, mais la décision d'établir une force policière des Premières nations, tout comme la décision d'établir, dans les précédents susmentionnés, les diverses instances de surveillance électorale, est prise par le conseil de bande. Par ailleurs, lorsque les fonctions des agents des Premières nations concernent une réserve, comme c'est le cas pour le SPTW, la nomination, la suspension ou le renvoi d'agents requiert l'approbation de l'organe responsable de la police sur la réserve, ou bien celle du conseil de bande. Les paragraphes 54(2) et (4) de l'ancienne *Loi sur les services policiers*, reproduits ci-après, sont clairs sur ce point :

(2) Si les fonctions précises d'un agent des premières nations concernent une réserve au sens de la *Loi sur les Indiens* (Canada), la nomination exige également l'approbation de l'organe responsable de la police sur la réserve ou bien du conseil de bande.

...

(4) Le commissaire ne doit ni suspendre ni licencier un agent des premières nations dont les fonctions précises concernent une réserve sans avoir d'abord consulté l'organe responsable de la police ou le conseil de bande qui a approuvé la nomination.

[31] Si l'on applique le raisonnement suivi dans les décisions *Sparvier*, *Parisier* et *Okeymow*, alors l'existence d'une force policière des Premières nations dépend du conseil de bande, et la force policière est donc valablement qualifiée elle aussi d'office fédéral.

[32] Quelles que soient leurs origines, je suis d'avis que les corps policiers des Premières nations présentent un caractère fédéral distinct. L'ancienne *Loi sur les services policiers* de l'Ontario prévoit la nomination et le licenciement d'un agent des Premières nations, et les

paragraphes 54(1), (3), (5) et (6) de cette Loi leur confèrent les mêmes pouvoirs qu'à un agent de police, mais le paragraphe 2(1) dit clairement que les agents des Premières nations ne sont pas des « agents de police » au sens de la Loi, la conséquence étant qu'une bonne partie de ce texte ne s'applique pas à eux. En revanche, j'observe que le gouvernement fédéral exerce, par des activités de vérification, un pouvoir de surveillance sur le Programme des services de police des Premières nations : Canada, Sécurité publique et Protection civile, « Vérification du Programme des services de police des Premières nations » (Ottawa : Services de vérification Canada, mars 2007); voir aussi « Vérification de suivi du Plan d'action de la gestion (2007) du Programme des services de police des Premières nations : Rapport de vérification – juin 2010. » C'est la Politique fédérale sur la police des Premières nations qui continue de dicter l'objet, les objectifs et les principes d'action du Programme des services de police des Premières nations. Finalement, comme je l'ai dit, le gouvernement fédéral assure majoritairement le financement des services de police des Premières nations.

[33] Pour ces motifs, je suis d'avis que le SPTW est un « office fédéral » au sens de la *Loi sur les Cours fédérales*, et la première condition du critère de l'arrêt *ITO* est remplie.

(ii) *Ensemble de règles de droit fédérales*

[34] Existe-t-il un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et qui constitue le fondement de l'attribution légale de compétence? Je suis d'avis que la réponse est affirmative.

[35] Les relations de travail constituent en règle générale un sujet de compétence provinciale, mais le *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, ch. L-2, s'applique aux « entreprises fédérales », c'est-à-dire aux « installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d'activité qui relèvent de la compétence législative du Parlement »; voir les articles 2 et 4. En vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » relèvent exclusivement de la compétence législative du Parlement fédéral.

[36] Le juge Beetz, s'exprimant pour les juges majoritaires dans l'arrêt *Four B Manufacturing c. Travailleurs unis du vêtement*, [1980] 1 R.C.S. 1031, écrivait qu'une usine établie dans une réserve ne relevait pas de la compétence fédérale parce qu'elle était sans rapport avec la « quiddité indienne ». Les relations de travail sur les terres indiennes ne relèvent donc pas toutes de la compétence fédérale.

[37] Cependant, contrairement à l'usine dont il s'agissait dans l'arrêt *Four B*, le SPTW est rattaché à la « quiddité indienne ». La Politique sur la police des Premières nations en vertu de laquelle sont établis les corps policiers autochtones prévoit ceci, parmi ses principes :

Les services de police destinés aux Premières nations devraient être fournis par un nombre adéquat de personnes ayant des antécédents culturels et linguistiques semblables à ceux des collectivités visées, de sorte que les services en question soient efficaces et adaptés aux cultures et aux besoins particuliers des principaux intéressés.

Par ailleurs, l'Entente sur le maintien de l'ordre à Wikwemikong, qui établit le SPTW, prévoit que l'un des objets du SPTW est [TRADUCTION] « d'assurer des services de maintien de l'ordre

qui soient efficaces, compétents et culturellement adaptés, d'une manière qui respecte la culture et les traditions du peuple de Wikwemikong sur tout le territoire Wikwemikong ».

[38] Plusieurs précédents confirment que les instances qui présentent un caractère autochtone distinct, tel le SPTW, relèvent de la compétence fédérale.

[39] Dans la décision *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. c. Abraham*, [1994] 3 C.F. 449 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Rothstein a conclu qu'un centre de réadaptation établi pour le service des Indiens était soumis au *Code canadien du travail*. Il a fait la distinction entre le centre de réadaptation et l'usine dont il s'agissait dans l'arrêt *Four B*, au motif que le centre avait pour mission le service aux Indiens, et il a mis en garde, au paragraphe 15, contre la tentation de s'en tenir strictement à l'objet de l'institution : « [a]ffirmer que la vocation du requérant est de soigner l'alcoolisme équivaut à fermer les yeux sur la manière dont le programme est géré[...] Le requérant se consacre à la réadaptation d'Indiens alcooliques et son programme a été précisément conçu pour remplir cette fonction ». Il en va de même pour le SPTW; il ne se consacre pas seulement au maintien de l'ordre, mais aussi au maintien de l'ordre dans une collectivité autochtone.

[40] En outre, le Conseil canadien des relations industrielles et son prédécesseur ont jugé que les corps policiers autochtones, tel le SPTW, relèvent de la compétence fédérale. Dans la décision *Mohawks of the (Bay of Quinte) Tyendinaga Mohawk Territory (Re)*, [2001] 1 C.N.L.R. 176 (C.C.R.I.), le Conseil a jugé qu'il avait compétence pour examiner une demande d'accréditation des membres du Service de police de la Première nation de Tyendinaga. Le Conseil concluait ainsi :

... En l'espèce, le Conseil s'écarterait du véritable objectif des services policiers dans les réserves indiennes s'il déclarait que les services policiers des Premières nations sont semblables ou identiques à d'autres services policiers. La priorité du programme est de mettre l'accent sur l'optique et les valeurs des peuples des Premières nations tout en appliquant la loi et en maintenant l'ordre dans les réserves. Compte tenu de ces constatations, le Conseil est d'avis que, dans la présente affaire, les services policiers des Premières nations ont un rapport avec la « quiddité indienne » et qu'ils relèvent donc de la compétence du Parlement sur les Indiens et sur les terres réservées pour les Indiens, comme il est prévu au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et en outre que le pouvoir de réglementer les relations de travail en litige fait partie intégrante de la compétence principale du gouvernement fédéral sur les Indiens<sup>4</sup>.

[41] Je suis donc d'avis qu'il existe un ensemble de règles de droit fédérales qui est essentiel à la solution du litige et qui constitue le fondement de l'attribution légale de compétence.

(iii) *Une loi du Canada*

[42] Je suis d'avis que les lois se rapportant aux corps policiers autochtones, ce qui est l'objet de la présente demande, sont des « lois du Canada ». Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que les questions intéressant « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » relèvent de la compétence législative fédérale. C'est au titre de ce chef de compétence que le législateur fédéral a promulgué la *Loi sur les Indiens*, dont l'alinéa 81(1)c) autorise les conseils de bande à prendre des règlements administratifs portant sur l'observation de la loi et le maintien de l'ordre. C'est l'alinéa 81(1)c) qui habilite une bande à établir un corps policier : Jack Woodward, *Native Law*, feuilles mobiles (Toronto : Carswell, 1994), page 378.10.

---

<sup>4</sup> Dans la décision *Sioux Lookout Meno-Ya-Win Health Centre (Re)*, [2006] C.N.L.R. 310 (C.C.R.I.), le Conseil canadien des relations de travail a refusé de se déclarer compétent à l'égard d'un centre de santé parce que le mandat principal de ce centre était de fournir les mêmes services de santé à tous, mais, aux paragraphes 38 à 47 de sa décision, le Conseil s'est demandé avec à-propos à quel moment un établissement acquiert une quiddité indienne suffisante pour le faire relever de la compétence fédérale.

[43] Bien que ce ne soit pas déterminant, il convient aussi de noter que les Premières nations (et c'est certainement le cas ici de la PNW) semblent attachées à l'idée selon laquelle c'est le gouvernement fédéral, et non le gouvernement provincial, qui a compétence en matière de maintien de l'ordre sur leur territoire. Les propos de l'honorable Sidney B. Linden, commissaire de la Commission d'enquête sur Ipperwash, sont instructifs :

Je sais que certaines et probablement la plupart des Premières nations et organisations politiques en Ontario sont préoccupées par le bien-fondé de toute mesure législative provinciale concernant la prestation de services policiers aux Premières nations. Elles sont d'avis que leurs relations fondées sur des traités sont des relations avec la Couronne fédérale et que des mesures législatives fédérales sont plus appropriées. Ce sont là des préoccupations légitimes. (*Rapport de la Commission d'enquête sur Ipperwash* (Ontario : Ministère du Procureur général, 2007), page 262 du volume 2).

[44] Je suis donc d'avis que les trois conditions du critère de l'arrêt *ITO* sont remplies et que la Cour fédérale a compétence pour juger la présente demande.

## **2. Les avis d'accusation ont-ils été signifiés conformément à la *Loi sur les services policiers*?**

[45] Selon la demanderesse, la procédure qui a conduit à son congédiement est invalide parce que les avis d'accusation ne lui ont pas été signifiés dans le délai de six mois prévu au paragraphe 69(18) de l'ancienne *Loi sur les services policiers*, reproduit ci-haut au paragraphe 11 des présents motifs.

---

[46] Elle affirme que les allégations de conduite indigne ont d'abord été portées à l'attention du chef du SPTW le 20 décembre 2004, mais que l'avis d'audience ne lui a été signifié que le 9 mai 2008. Elle dit que, puisque le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario n'a pas donné son approbation à cette signification tardive de l'avis, la procédure à laquelle elle a été soumise est invalide.

[47] La difficulté que pose d'emblée cet argument est que le paragraphe 69(18) de la *Loi sur les services policiers* traite des plaintes d'inconduite portées contre un « agent de police », mais la définition de « agent de police », à l'article 2 de la Loi, ne comprend pas un agent des Premières nations, tel que la demanderesse. Par conséquent, à première vue, le paragraphe 69(18) n'est pas applicable à la demanderesse.

[48] La demanderesse invoque ensuite l'Entente tripartite sur le maintien de l'ordre, qui, affirme-t-elle, incorpore les délais indiqués dans le paragraphe 69(18). Elle se fonde sur la section 9 de l'Entente :

[TRADUCTION]

9.1 Le Conseil tiendra à jour le *Manuel des procédures se rapportant à la Politique sur la police de Wikwemikong*, un manuel qui décrit les politiques et les procédures opérationnelles du Service de police tribale de Wikwemikong, notamment un code de déontologie, un code de discipline et une procédure publique de traitement des plaintes.

9.2 Les principes reflétés dans le *Manuel des procédures se rapportant à la Politique sur la police de Wikwemikong* seront conformes aux principes énoncés dans la *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, ch. P-15.

[49] Je trouve discutable l'argument voulant que le délai indiqué au paragraphe 69(18) soit englobé dans les mots « code de déontologie, code de discipline et procédure publique de traitement des plaintes », ou que l'on puisse supposer que ce délai est inscrit dans un manuel décrivant les politiques et les procédures opérationnelles du SPTW. En résumé, il ne me paraît pas aller de soi que le délai serait intégré dans le manuel du SPTW du seul fait de la section 9 de l'Entente tripartite. Il convient de noter qu'aucun *Manuel des procédures se rapportant à la Politique sur la police de Wikwemikong* ne figurait dans le dossier soumis à la Cour; il semble qu'aucun manuel du genre n'existe.

[50] Le surintendant Elbers a présumé que le délai s'appliquait effectivement à la demanderesse et au défendeur. Selon lui, l'information que le chef de police Reid avait reçue le 14 décembre 2007 par l'entremise du programme Échec au crime était « une rumeur » ou « une insinuation » et il a conclu que le délai n'avait pas commencé à courir à cette date. Il s'est fondé sur une décision de la Commission civile des Services policiers de l'Ontario, *Brannagan and the Peel Regional Police Service* (25 août 2003), où la Commission écrivait que [TRADUCTION] « le délai de six mois ne commence pas à courir à la date à laquelle sont alléguées purement et simplement des malversations ». Se fondant sur d'autres décisions de la Commission, le surintendant Elbers a plutôt considéré que le délai commence à courir lorsque la preuve laisse voir [TRADUCTION] « un ensemble précis de faits appuyant des allégations d'inconduite ». Il a conclu aussi que ce n'était que le 14 décembre 2007, date à laquelle la demanderesse avait reconnu consommer de la cocaïne, que l'on avait disposé d'une preuve claire de son inconduite. Selon le surintendant Elbers, le délai avait donc été respecté.

[51] En dépit de l'énergie déployée par l'avocat de la demanderesse pour me persuader du contraire, je suis d'avis que la décision du surintendant Elbers concernant la date à laquelle le délai a commencé à courir est une décision raisonnable et justifiée au vu de la preuve dont il disposait. Dans le jugement *Gough c. Peel Regional Police Service*, [2009] O.J. No. 1155, la Cour divisionnaire de l'Ontario écrit que le délai commence à courir lorsque le chef de police détient [TRADUCTION] « une certaine preuve montrant qu'il a pu y avoir inconduite »; cependant, cela ne veut pas dire selon moi que l'expression « certaine preuve » peut se limiter à des allégations vagues et anonymes. La preuve par l'effet de laquelle le délai commence à courir doit être une preuve à laquelle le chef de police puisse donner suite en enquêtant, sans quoi l'employeur serait dans la position intenable où des allégations générales et gratuites qui ne peuvent en soi donner lieu à une enquête, mais qui plus tard se révèlent exactes, auront pour résultat de lui interdire toute mesure disciplinaire contre l'agent concerné. Cela ne saurait avoir été l'intention du législateur lorsqu'il a conféré à l'agent le bénéfice du délai de six mois; le législateur voulait plutôt s'assurer que le chef de police ne garde pas par-devers lui la preuve des malversations commises par l'agent, en la suspendant au-dessus de sa tête comme une épée de Damoclès.

### **3. Qualité des motifs**

[52] La demanderesse soutient que [TRADUCTION] « la Cour se doit d'intervenir parce que l'arbitre n'a pas dit pourquoi il rejetait le témoignage de l'agente Crystal Pitawanakwat et qu'il n'a pas circonscrit la preuve que devait produire la poursuite ».

[53] Après lecture de la décision tout entière de l'arbitre, on peut voir aisément pourquoi il a rejeté la preuve exonératoire de la demanderesse. Plus exactement, ce qui l'a conduit à cette conclusion est le propos suivant. La demanderesse a d'abord, durant l'interrogatoire de décembre 2007, nié toute consommation de drogue, mais elle a plus tard admis avoir fait un essai une fois lorsqu'elle a saupoudré de la cocaïne sur une cigarette et [TRADUCTION] « inhalé seulement une fois la fumée ». L'arbitre, un agent expérimenté de la lutte antidrogue, a déclaré qu'il savait, par connaissance directe, que la cocaïne ne brûle pas lorsqu'elle est sous forme de poudre, et il n'a donc pas cru le témoignage de la demanderesse. Puis il a fait observer qu'elle avait plus tard reconnu avoir fait l'essai « sept ou huit fois ». En résumé, ce qu'elle disait de sa consommation de drogue variait à mesure que la pression augmentait. L'arbitre a aussi relevé que la demanderesse avait nié avoir jamais vendu de la cocaïne; cependant, deux témoins indépendants avaient déclaré qu'ils lui avaient acheté de la cocaïne. Ces témoins ont des casiers judiciaires, mais l'arbitre a trouvé qu'ils étaient restés fermes en contre-interrogatoire et qu'ils n'avaient rien à gagner à témoigner à l'audience. En résumé, il a préféré leurs témoignages à celui de la demanderesse.

[54] La qualité des motifs d'un tribunal administratif doit être appréciée en fonction de l'intérêt que présentent les motifs en cause dans l'affaire considérée : arrêt *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.). Les motifs doivent refléter le raisonnement du décideur. Ici, le décideur ne s'est pas référé aux témoignages qui ont été entendus au cours des nombreuses journées d'audience, et qui n'étaient pas nécessaires. Il a toutefois exposé sous les rubriques pertinentes les éléments de preuve et les conclusions de fait sur lesquelles il fondait ses conclusions. À mon avis, les motifs sont suffisants. Ils permettent à la

demanderesse de savoir pourquoi son témoignage a été rejeté et quels témoignages ont été acceptés qui conduisaient à la conclusion de conduite indigne – à savoir la consommation et la vente de drogues illégales. Cette conduite autorisait à mon avis forcément la conclusion selon laquelle l’agente avait eu une conduite indigne. Si la demanderesse ne comprend pas cela, alors il n’y a rien que le décideur aurait pu dire pour que cela tombe sous le sens.

[55] Les parties ont été invitées à s’exprimer sur les dépens, et elles ont présenté des conclusions en la matière. Le défendeur a fait valoir que, s’il obtenait gain de cause, une somme de 5 000 \$ devrait lui être adjugée. Selon lui, une somme de 3 500 \$ pourrait suffire n’eût été le fait qu’il a dû faire un travail additionnel pour soumettre à la Cour le dossier complet du décideur, ce dont la demanderesse s’est abstenue. C’est là un argument qui n’est pas sans valeur. Cependant, à mon avis, une somme de 4 000 \$, comprenant les honoraires, débours et taxes, rend suffisamment compte de ce facteur.

**JUGEMENT**

**LA COUR ORDONNE :**

1. La demande est rejetée.
2. Le défendeur a droit à des dépens de 4 000 \$, comprenant les honoraires, les débours et les taxes.

« Russel W. Zinn »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Édith Malo, LL.B.

ANNEXE « A »

*Loi sur les Services policiers*, L.R.O. 1990, ch. P.15

**2.** « agent de police » Un chef de police ou tout agent de police, à l'exclusion d'un agent spécial, d'un agent des premières nations, d'un agent municipal d'exécution de la loi ou d'un membre auxiliaire d'un corps de police. (« police officer »)

...

**54.** (1) Le commissaire peut, avec l'approbation de la Commission, nommer des agents des premières nations pour exercer des fonctions précises.

(2) Si les fonctions précises d'un agent des premières nations concernent une réserve au sens de la Loi sur les Indiens (Canada), la nomination exige également l'approbation de l'organe responsable de la police sur la réserve ou bien du conseil de bande.

(3) La nomination d'un agent des premières nations confère à ce dernier les pouvoirs d'un agent de police aux fins de l'exercice de ses fonctions précises.

(4) Le commissaire ne doit ni suspendre ni licencier un agent des premières nations dont les fonctions précises concernent une réserve sans avoir d'abord consulté l'organe responsable de la police ou le conseil de bande qui a approuvé la nomination

(5) Le pouvoir de nommer des agents des premières nations comprend celui de suspendre ceux-ci ou de mettre fin à leur mandat, mais si le commissaire suspend l'un d'entre eux ou met fin à son mandat, il en avise promptement la Commission par écrit.

*Police Services Act*, R.S.O. 1990, c. P.15

**2.** "police officer" means a chief of police or any other police officer, but does not include a special constable, a First Nations Constable, a municipal law enforcement officer or an auxiliary member of a police force; ("agent de police")

...

**54.** (1) With the Commission's approval, the Commissioner may appoint a First Nations Constable to perform specified duties.

(2) If the specified duties of a First Nations Constable relate to a reserve as defined in the Indian Act (Canada), the appointment also requires the approval of the reserve's police governing authority or band council.

(3) The appointment of a First Nations Constable confers on him or her the powers of a police officer for the purpose of carrying out his or her specified duties.

(4) The Commissioner shall not suspend or terminate the appointment of a First Nations Constable whose specified duties relate to a reserve without first consulting with the police governing authority or band council that approved the appointment.

(5) The power to appoint a First Nations Constable includes the power to suspend or terminate the appointment, but if the Commissioner suspends or terminates an appointment, written notice shall promptly be given to the Commission.

(6) La Commission a également le pouvoir de suspendre un agent des premières nations ou de mettre fin à son mandat.

(7) Avant qu'il ne soit mis fin à son mandat, l'agent des premières nations reçoit des renseignements suffisants sur les motifs de la cessation de son mandat ainsi que l'occasion de répondre, oralement ou par écrit, selon ce que décide le commissaire ou la Commission, selon le cas.

(8) La personne nommée agent des premières nations, avant d'assumer les fonctions de son poste, prête un serment ou fait une affirmation solennelle d'entrée en fonctions et de secret professionnel selon la formule prescrite.

...

**64.** (1) Sous réserve des paragraphes 59 (3), (4) et (5), le chef de police fait mener une enquête sur chaque plainte déposée au sujet de la conduite d'un agent de police autre que lui-même ou qu'un chef de police adjoint et fait en sorte que l'enquête fasse l'objet d'un rapport écrit.

...

(7) Sous réserve du paragraphe (11), si, à l'issue de l'enquête et après examen du rapport écrit qui lui est présenté, le chef de police estime que la conduite de l'agent de police peut constituer une inconduite au sens de l'article 74 ou une exécution insatisfaisante de son travail, il tient une audience sur l'affaire.

...

(10) À l'issue de l'audience, si l'inconduite ou l'exécution insatisfaisante du travail est prouvée sur la foi de preuves claires et convaincantes, le chef de police prend l'une ou plusieurs des mesures énoncées à l'article 68.

...

(6) The Commission also has power to suspend or terminate the appointment of a First Nations Constable.

(7) Before a First Nations Constable's appointment is terminated, he or she shall be given reasonable information with respect to the reasons for the termination and an opportunity to reply, orally or in writing as the Commissioner or Commission, as the case may be, may determine.

(8) A person appointed to be a First Nations Constable shall, before entering on the duties of his or her office, take oaths or affirmations of office and secrecy in the prescribed form.

...

**64.** (1) Subject to subsections 59 (3), (4) and (5), the chief of police shall cause every complaint made about the conduct of a police officer, other than the chief of police or deputy chief of police, to be investigated and the investigation to be reported on in a written report.

...

(7) Subject to subsection (11), if, at the conclusion of the investigation and on review of the written report submitted to him or her, the chief of police is of the opinion that the police officer's conduct may constitute misconduct, as defined in section 74, or unsatisfactory work performance, he or she shall hold a hearing into the matter.

...

(10) At the conclusion of the hearing, if misconduct or unsatisfactory work performance is proved on clear and convincing evidence, the chief of police shall take any action described in section 68.

...

**69.** (1) Une audience tenue aux termes du paragraphe 64 (7) ou 65 (9) se déroule conformément à la Loi sur l'exercice des compétences légales.

...

(18) S'il s'est écoulé six mois depuis que le chef de police ou la commission de police, selon le cas, a pris connaissance des faits sur lesquels se fonde une plainte, aucun avis d'audience n'est signifié à moins que la commission de police (dans le cas d'un agent de police municipal) ou le commissaire (dans le cas d'un membre de la Police provinciale de l'Ontario) n'estime qu'il était raisonnable, dans les circonstances, de retarder la signification de l'avis d'audience.

**69.** (1) A hearing held under subsection 64 (7) or 65 (9) shall be conducted in accordance with the Statutory Powers Procedure Act.

...

(18) If six months have elapsed since the facts on which a complaint is based first came to the attention of the chief of police or board, as the case may be, no notice of hearing shall be served unless the board (in the case of a municipal police officer) or the Commissioner (in the case of a member of the Police provinciale de l'Ontario) is of the opinion that it was reasonable, under the circumstances, to delay serving the notice of hearing.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1921-09

**INTITULÉ :** AGENTE CRYSTAL PITAWANAKWAT c.  
SERVICE DE POLICE TRIBALE DE  
WIKWEMIKONG

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Toronto (Ontario)

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 22 juin 2010

**MOTIFS DU JUGEMENT  
ET JUGEMENT :** LE JUGE ZINN

**DATE DES MOTIFS :** Le 15 septembre 2010

**COMPARUTIONS :**

Richard Guy POUR LA DEMANDERESSE

Brian T. Daly POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Richard Guy Professional Corporation POUR LA DEMANDERESSE  
Avocats  
Sudbury (Ontario)

McKenzie Lake Lawyers LLP POUR LE DÉFENDEUR  
Avocats  
London (Ontario)