



E n t r e :

BELL CANADA,

requérante,

et

**SYNDICAT CANADIEN DES COMMUNICATIONS,
DE L'ÉNERGIE ET DU PAPIER, ASSOCIATION
CANADIENNE DES EMPLOYÉS DE TÉLÉPHONE
et FEMMES ACTION,**

intimés.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE RICHARD

Bell Canada sollicite en vertu de l'article 18.2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, une mesure provisoire sursoyant à toute instance se déroulant devant le Tribunal canadien des droits de la personne tant que la Cour n'aura pas rendu de décision définitive au sujet des demandes de contrôle judiciaire introduites par Bell Canada dans les dossiers n^{os} T-1414-96, T-1985-96 et T-2722-96.

GENÈSE DE L'INSTANCE

Entre le 27 juin 1991 et le 21 juin 1994, l'Association canadienne des employés de téléphone (l'ACET) a déposé auprès de la Commission cinq plaintes concernant la parité salariale.

Aux termes d'un protocole d'entente signé le 26 avril 1991, l'ACET, le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (le SCCEP) et Bell Canada ont

convenu de procéder à une étude sur la parité salariale visant l'ensemble de la compagnie. Un comité conjoint a été formé pour mener cette étude. Le comité conjoint a publié le 23 novembre 1992 son rapport final, dans lequel il constatait l'existence d'un important écart salarial entre les hommes et les femmes chez Bell Canada.

Après avoir terminé son enquête sur les plaintes portées notamment par l'ACET contre Bell Canada au sujet de la parité salariale, la Commission a publié des rapports d'enquête en mars 1994, mai 1995 et novembre 1995. Toutes les parties ont présenté des observations détaillées à la Commission au sujet des rapports d'enquête.

Le 30 mai 1996, Bell Canada a été informée de la décision du 27 mai 1996 par laquelle la Commission canadienne des droits de la personne demandait à la présidente de constituer un tribunal chargé d'examiner certaines plaintes déterminées présentées par les intimés ACET et SCCEP, qui accusaient Bell Canada d'avoir contrevenu à l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹ (la Loi) au motif qu'elle aurait versé des salaires établissant une discrimination fondée sur le sexe.

Le 14 juin 1996, Bell Canada a introduit une instance en contrôle judiciaire contre la décision susmentionnée de la Commission. Au soutien de sa demande, elle invoquait notamment les moyens suivants :

- la Commission a fait preuve de partialité, du fait notamment que l'enquêteur de la Commission a, au cours de son enquête, invité les plaignants à déposer de nouvelles plaintes, geste qui est incompatible avec une enquête impartiale (et neutre);
- les plaintes portées par l'ACET et par le SCCEP étaient fondées sur des salaires que ceux-ci avaient librement négociés collectivement avec Bell;
- la Commission a utilisé de façon irrégulière les documents que Bell lui a fournis à titre confidentiel;
- la Commission n'a procédé à aucune étude comparative d'emplois comme celle que l'on doit effectuer pour justifier une plainte aux termes de l'article 11 de la Loi et qui seule pourrait permettre d'inférer raisonnablement que Bell a versé des salaires établissant une discrimination fondée sur le sexe;

¹ L.R.C. (1985), ch. H-6.

- la Commission a demandé à la présidente de constituer un tribunal unique chargé d'entendre une série de plaintes vagues et contradictoires contre Bell dont aucune ne précise les fonctions qui seraient équivalentes comme l'exige l'article 11 de la Loi, et qui cherchent à comparer divers établissements sur des périodes différentes de telle manière qu'il est impossible pour Bell de présenter une défense pleine et entière en réponse aux plaintes en question, comme l'exigent les principes de justice naturelle.

Après avoir introduit l'instance en contrôle judiciaire le 14 juin 1996 dans le dossier T-1414-6, les avocats de Bell Canada ont informé la présidente le 19 juin 1996 qu'ils avaient introduit une instance en contrôle judiciaire de la décision rendue le 27 mai 1996 par la Commission et ils lui ont demandé de s'abstenir de constituer un tribunal tant que la demande de contrôle judiciaire de Bell Canada ne serait pas tranchée.

Le 7 août 1996, la présidente a constitué un tribunal pour entendre les plaintes portées contre Bell Canada.

Les avocats de Bell Canada ont écrit à la présidente le 14 août 1996. Ils alléguaient que la décision de la présidente de constituer un tribunal serait entachée de nullité sur le plan juridique à moins que la décision rendue le 27 mai 1996 par la Commission ne soit confirmée par les tribunaux. Ils demandaient également que le tribunal ne prenne aucune mesure avant que la demande de contrôle judiciaire présentée par Bell Canada dans le dossier n° T-1414-96 ne soit tranchée.

Le 27 août 1996, le greffier adjoint du tribunal a informé par lettre les avocats de Bell Canada que le tribunal avait l'intention de statuer sur les plaintes qui lui avaient été déférées par la Commission, indépendamment de la demande de contrôle judiciaire de Bell Canada.

Le 6 septembre 1996, Bell Canada a présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision rendue le 7 août 1996 par la présidente dans le dossier T-1985-96 au motif que, comme la demande que la Commission lui avait faite de constituer un tribunal était entachée

de nullité sur le plan juridique, la constitution du tribunal était nécessairement nulle et non avenue.

Le tribunal a tenu une audience les 23 et 24 octobre 1996 sur la question de l'ajournement de l'audience se déroulant devant lui en attendant que les demandes de contrôle judiciaire de Bell Canada soient tranchées. Dans une décision rendue le 26 novembre 1996, il a rejeté la demande d'ajournement de Bell Canada.

Vu la décision du tribunal de refuser d'ajourner l'audience qui se déroulait devant lui en attendant que les demandes de contrôle judiciaire présentées par Bell Canada soient tranchées, Bell Canada a présenté le 11 décembre 1996 une demande de contrôle judiciaire de la décision rendue le 26 novembre 1996 par le tribunal dans le dossier T-2722-96.

La demande de sursis est présentée dans chacune des demandes de contrôle judiciaire.

Prétentions et moyens de Bell Canada

Bell Canada allègue que la Commission a elle-même activement conseillé les plaignants au sujet des diverses plaintes qu'ils ont portées contre Bell Canada, qu'elle leur a suggéré de déposer de nouvelles plaintes et qu'elle a suggéré et accepté des modifications aux plaintes existantes, lesquelles ont ainsi été transformées en de nouvelles plaintes inopportunes.

Bell Canada allègue également que le rapport d'enquête de la Commission divulgue des renseignements qui ont été communiqués à titre confidentiel au cours d'un processus de médiation auquel ont participé Bell Canada, l'ACET et le SCCEP entre mars et novembre 1994, en violation de l'engagement que la Commission a elle-même pris. Bell Canada affirme que ces agissements de la Commission démontrent encore plus la partialité qui entache sa décision de demander la constitution d'un tribunal des droits de la personne.

Bell Canada affirme que ses demandes de contrôle judiciaire dans les dossiers T-1414-96 et T-1985-96 soulèvent des questions en ce qui concerne le caractère suffisant des éléments sur lesquels la Commission s'est fondée pour déférer à la présidente les plaintes portées contre elle et pour décider de s'en saisir après l'expiration du délai d'un an prescrit par l'alinéa 41e) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Bell Canada affirme également que les demandes de contrôle judiciaire présentées dans les dossiers T-1414-96 et T-1985-96 contre les décisions de la Commission et de la présidente soulèvent d'autres questions sérieuses à juger. Parmi ces questions, mentionnons celle de savoir si la Commission a commis une erreur en ne refusant pas de rejeter les plaintes portées par l'ACET et le SCCEP au sujet des salaires que ces derniers avaient eux-mêmes négociés librement dans le cadre de leurs négociations collectives avec Bell Canada, et la question de savoir si la Commission pouvait légitimement déférer les plaintes de l'ACET à la présidente, alors qu'elle avait auparavant rejeté les plaintes de discrimination salariale portées par le syndicat et qu'elle ne disposait d'aucun élément de preuve lui permettant de conclure à l'existence de hausses salariales discriminatoires.

Bell Canada soutient que le tribunal a commis une erreur dans sa décision du 26 novembre 1996 en jugeant que ces moyens ne constituaient pas une question sérieuse à juger. Il semble que la décision du tribunal cherche à empêcher notre Cour d'exercer son pouvoir de contrôle sur les tribunaux administratifs fédéraux d'une manière qui, selon Bell Canada, permet de mettre fortement en doute l'impartialité du tribunal.

Bell Canada soutient en outre que ces questions sont renforcées par l'économie de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui permet à la Commission d'établir des lignes directrices en matière de parité salariale, censées lier le tribunal lorsqu'il interprète l'article 11 de la *Loi* sur lequel l'ACET et le SCCEP fondent leurs plaintes. Les rapports institutionnels étroits qui en découlent et qui unissent la Commission et le tribunal soulèvent de sérieuses

préoccupations en ce qui concerne le partialité institutionnelle dont le tribunal a fait preuve, surtout dans le cas qui nous occupe.

QUESTION EN LITIGE

Y a-t-il lieu de surseoir à l'instance qui se déroule devant le tribunal en attendant qu'il soit statué sur chacune des trois demandes de contrôle judiciaire que Bell Canada a introduites en vertu de l'article 18.2 de la *Loi sur la Cour fédérale*?

EXCEPTION PRÉLIMINAIRE

Bell Canada conteste la compétence de la Commission de constituer un tribunal en raison de la conduite de l'enquêteur et de la Commission. Elle soutient que la décision de constituer le tribunal chargé de faire enquête sur les plaintes concernant la parité salariale est entachée de nullité. Bell Canada affirme qu'il est de jurisprudence constante que, lorsqu'une demande de contrôle judiciaire soulève des questions qui touchent la substance de la compétence d'un tribunal administratif ou de sa constitution, les tribunaux judiciaires n'hésitent pas à surseoir à l'instance qui se déroule devant un tribunal administratif². J'examinerai cette exception préliminaire en analysant l'économie de la *Loi*, ainsi que le rôle et la fonction de l'enquêteur, de la Commission et du tribunal.

² *Pfeiffer c. Redling*, jugement non publié, 2 mai 1996, n° T-2127-95 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 8.

Great Atlantic & Pacific Tea Co. of Canada Ltd. v. Ontario (Human Rights Commission) (No. 2) (1993), 18 CHRR D/89 (Cour div. Ont.), à la page D/94-96.

Re Law Society of Upper Canada v. Canada (Attorney General) (1996), 28 O.R. (3d) 460 (Div. gén.) aux pages 467 à 469.

International Association of Machinists v. Air Canada, précité, aux pages 208 et 209.

Ontario College of Art v. Ontario (Human Rights Commission) (No. 1), (1992), 19 C.H.R.R. D/195 (Div. gén. Ont.), à la page D/198.

D'entrée de jeu, il convient de noter que Bell Canada ne conteste pas la compétence de la Commission ni celle du tribunal sur les personnes en cause ou sur l'objet de son enquête. Bell Canada est une entreprise fédérale et nul ne conteste la constitutionnalité de la loi.

Rôle et fonction de la Commission canadienne des droits de la personne

Voici les dispositions pertinents de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui nous intéressent :

Article 43

Nomination de l'enquêteur

(1) La Commission peut charger une personne, appelée, dans la présente loi, « l'enquêteur », d'enquêter sur une plainte.

Article 44

Rapport

(1) L'enquêteur présente son rapport à la Commission le plus tôt possible après la fin de l'enquête.

Suite à donner au rapport

(3) Sur réception du rapport d'enquête prévu au paragraphe (1), la Commission :

a) peut demander au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer, en application de l'article 49, un tribunal des droits de la personne chargé d'examiner la plainte visée par le rapport, si elle est convaincue :

(i) d'une part, que, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de celle-ci est justifié,

(ii) d'autre part, qu'il n'y a pas lieu de renvoyer la plainte en application du paragraphe (2) ni de la rejeter aux termes des alinéas 41*c)* à *e)*;

b) rejette la plainte, si elle est convaincue :

(i) soit que, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de celle-ci n'est pas justifié;

(ii) soit que la plainte doit être rejetée pour l'un des motifs énoncés aux alinéas 41*c)* à *e)*.

Article 49

Tribunal des droits de la personne

(1) La Commission peut, à toute étape postérieure au dépôt de la plainte, demander au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer un tribunal des droits de la personne, appelé dans la présente partie le « tribunal », chargé d'examiner la plainte, si elle est convaincue, compte tenu des circonstances relatives à celle-ci, que l'examen est justifié.

Constitution du tribunal

(1.1) Sur réception d'une demande présentée en application du paragraphe 44(3), le président du Comité du tribunal des droits de la personne constitue un tribunal chargé d'examiner la plainte visée par cette demande.

Article 50

Fonctions

(1) Le tribunal, après avis conforme à la Commission, aux parties et, à son appréciation, à tout intéressé, examine l'objet de la plainte pour laquelle il a été constitué; il donne à ceux-ci la possibilité pleine et entière de comparaître et de présenter, en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat, des éléments de preuve ainsi que leurs observations.

Dans les arrêts *Bell c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)* et *Cooper c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*³, la Cour suprême du Canada a examiné le rôle que joue la Commission canadienne des droits de la personne sous le régime de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, sa loi constitutive. La Cour suprême en est arrivée à la conclusion que, si l'on considère la *Loi* dans son ensemble, le rôle de la Commission consiste à recevoir les plaintes et à en faire un examen préalable afin qu'elles soient traitées comme il convient. Le juge La Forest écrit :

La Loi prévoit un processus complet de traitement des plaintes en matière de droits de la personne. La Commission est un rouage essentiel de ce processus. La Loi ne renferme aucune disposition conférant expressément à la Commission le pouvoir de statuer sur des questions de droit et rien non plus dans l'économie de la Loi ne permet d'inférer que la Commission dispose de ce pouvoir. Si l'on considère la Loi dans son ensemble, le rôle de la Commission consiste à recevoir les plaintes et à en faire un examen préalable afin qu'elles soient traitées comme il convient. La Commission n'est pas un organisme décisionnel; cette fonction est remplie par les tribunaux constitués en vertu de la Loi. Si la Commission invalidait l'al. 15c) de la Loi (ce qu'elle ferait si elle déferait la plainte à un tribunal), elle exercerait en fait une fonction décisionnelle pour laquelle elle n'a reçu aucun mandat. Les organismes et tribunaux administratifs sont créés par la loi; il importe de respecter la volonté que le législateur a exprimée dans le texte de loi. Les fonctions d'administration et d'examen préalable qui sont dévolues à la Commission et l'absence de rôle décisionnel important indiquent manifestement que le

³ (1996) 140 D.L.R. (4th) 193; [1996] 3 R.C.S. 854 (C.S.C.).

législateur n'avait pas l'intention de conférer à cet organisme le pouvoir d'examiner des questions de droit.

Dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada* (*Commission canadienne des droits de la personne*)⁴, le juge Sopinka écrit :

Le paragraphe 36(3) prévoit deux possibilités sur réception du rapport. La Commission peut adopter le rapport si elle est « convaincue » que la plainte est fondée ou bien rejeter la plainte si elle « est convaincue [...] que la plainte n'est pas fondée ». Je présume que, dans l'hypothèse de l'adoption du rapport, un tribunal est alors constitué en vertu de l'art. 39, à moins qu'intervienne un règlement de la plainte.

Dans la décision *Miller c. Canada* (*Commission canadienne des droits de la personne*)⁵, voici en quels termes le juge Dubé décrit la procédure suivie à la suite du dépôt d'une plainte :

Le paragraphe 40(1) de la Loi énonce que tout individu ou groupe d'individus ayant des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis un acte discriminatoire peut déposer une plainte. Un employé de la Commission peut donc déposer une plainte. Selon l'article 41, la Commission doit statuer sur toute plainte dont elle est saisie, qui est visée par sa compétence et qui n'est pas frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi. L'article 43 énonce que la Commission peut charger un « enquêteur » d'enquêter sur une plainte selon la procédure prévue aux règlements (aucun règlement n'a encore été promulgué). Selon le paragraphe 44(1), l'enquêteur doit présenter son rapport à la Commission le plus tôt possible après la fin de l'enquête. Aux termes du paragraphe 44(3), la Commission doit rejeter la plainte si elle est convaincue que, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de celle-ci n'est pas justifié. Subsidiairement, elle peut, conformément à l'article 49, demander au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer un tribunal des droits de la personne (« le Tribunal ») chargé d'examiner la plainte si elle est convaincue que les circonstances justifient cet examen.

Ainsi, le paragraphe 44(3) accorde à la Commission un pouvoir discrétionnaire très large qui lui permet de rejeter une plainte ou de la renvoyer à un Tribunal. En tant que maître de sa propre procédure, la Commission est chargée de soupeser la preuve et de déterminer si celle-ci fournit une justification raisonnable pour passer à l'étape suivante. Dans l'arrêt *SEPQA*, la Cour suprême a statué que cette décision faisait partie du stade de l'« enquête » ou de la phase « administrative » du traitement d'une plainte et ne devait donc pas être rendue sur une base « judiciaire » ou « quasi judiciaire ». La Commission n'est pas tenue de se conformer à la panoplie de règles formelles de justice naturelle, mais elle doit respecter les règles d'équité procédurale pour en arriver

⁴ [1989] 2 R.C.S. 879, aux pages 898 et 899.

⁵ (1996) F.T.R. 195, 29 mai 1996.

à sa décision. Elle doit informer les parties de la teneur de la preuve que l'enquêteur a obtenue et dont elle a été saisie. Elle doit également donner aux parties la possibilité de répondre et de formuler tous les arguments pertinents.

Retenue judiciaire

Lorsqu'elle statue sur une plainte, la Commission doit apprécier la valeur probante de la preuve et décider s'il y a lieu de poursuivre ou non l'enquête. Dans la décision *Boahene-Agbo c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*⁶, le juge Teitelbaum a tenu les propos suivants :

Pour déterminer le degré de rigueur de l'enquête qui doit correspondre aux règles d'équité procédurale, il faut tenir compte des intérêts en jeu : les intérêts respectifs du plaignant et de l'intimé à l'égard de l'équité procédurale, et l'intérêt de la CCDP à préserver un système qui fonctionne et qui soit efficace sur le plan administratif [...]

Il faut faire montre de retenue judiciaire à l'égard des organismes décisionnels administratifs qui doivent évaluer la valeur probante de la preuve et décider de poursuivre ou non des enquêtes. Ce n'est que lorsque des omissions déraisonnables se sont produites, par exemple lorsqu'un enquêteur n'a pas examiné une preuve manifestement importante, qu'un contrôle judiciaire s'impose. Un tel point de vue correspond à la retenue judiciaire dont la Cour suprême a fait preuve à l'égard des activités d'appréciation des faits du Tribunal des droits de la personne dans l'affaire *Canada (procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554.

Dans des situations où les parties ont le droit de présenter des observations en réponse au rapport de l'enquêteur, comme c'est le cas en l'espèce, les parties peuvent compenser les omissions moins graves en les portant à l'attention du décideur. Par conséquent, ce ne serait que lorsque les plaignants ne sont pas en mesure de corriger de telles omissions que le contrôle judiciaire devrait se justifier. Même s'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, il me semble que les circonstances où des observations supplémentaires ne sauraient compenser les omissions de l'enquêteur devraient comprendre : (1) les cas où l'omission est de nature si fondamentale que le seul fait d'attirer l'attention du décideur sur l'omission ne suffit pas à y remédier ou (2) le cas où le décideur n'a pas accès à la preuve de fond en raison de la nature protégée de l'information ou encore du rejet explicite qu'il en a fait.

Dans la décision *Société Radio-Canada c. Commission canadienne des droits de la personne et autre*⁷, notre Cour a jugé que, lorsqu'elle exerce le pouvoir discrétionnaire que lui

⁶ (1994) 86 F.T.R. 101.

⁷ (1994), 71 F.T.R. 214.

confère l'alinéa 41e), la Commission a l'obligation d'agir équitablement envers toutes les personnes susceptibles d'être visées par sa décision. Dans cette affaire, la Cour a conclu que la loi reconnaissait à la plaignante le droit de faire examiner par la Commission toutes les circonstances entourant la plainte qu'elle avait déposée tardivement et de faire déterminer si elle devait faire l'objet d'une enquête. Eu égard aux circonstances, la Cour a ordonné à la Commission de décider si la plainte qui avait été déposée après l'expiration des délais prescrits devait faire l'objet d'une enquête compte tenu de tous les faits pertinents.

La Commission est maître de sa propre procédure et le contrôle judiciaire d'une enquête ou d'une décision dont on allègue le caractère vicié n'est justifié que lorsque le vice est manifeste⁸. Dans l'arrêt *Selvarajan v. Race Relations Boards*⁹, lord Denning a dit ceci¹⁰ :

[TRADUCTION] Au cours des dernières années, nous avons été appelés à examiner la procédure suivie par de nombreux organismes tenus de mener une enquête ou d'exprimer leur avis [...] Dans tous ces cas, il a été jugé que l'organisme d'enquête est tenu d'agir équitablement; toutefois, le contenu de cette obligation dépend de la nature de l'enquête et des conséquences que celle-ci est susceptible d'avoir sur les personnes qu'elle vise. Le principe de base est que, si une personne est passible de sanctions ou de peines, si elle s'expose à des poursuites, si elle risque de perdre un recours ou une réparation ou si elle risque d'une façon ou d'une autre de subir des conséquences défavorables en raison de l'enquête et du rapport, elle doit être informée de ce qu'on lui reproche et doit avoir une occasion raisonnable de répondre. L'organisme d'enquête est toutefois maître de sa propre procédure.

Le tribunal a le droit de rendre des décisions au sujet de la procédure, notamment de décider s'il y a lieu de surseoir à l'instance qui se déroule devant lui, sans que ces décisions puissent faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Dans l'arrêt *Re Cedarvale Tress Ltd.*¹¹, la Cour d'appel de l'Ontario écrit ce qui suit :

⁸ *Miller c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, (1996) F.T.R. 195, 29 mai 1996, le juge Dubé.

⁹ (1976) 1 All E.R. 12 (C.A.), à la page 19.

¹⁰ Voir également l'arrêt *Canada (P.G.) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 564 et la décision *Slattery c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1994] 2 C.F. 574.

¹¹ (1971) 22 D.L.R. (3d) 40 (C.A. Ont.).

[TRADUCTION] À mon avis, il y a une importante distinction à faire entre, d'une part : (i) l'élaboration par la Cour de lignes directrices à l'intention des personnes qui cherchent à invoquer la compétence de la Cour quant aux circonstances dans lesquelles elles peuvent le faire et de quelle manière elles doivent le faire lorsqu'elles cherchent à contester des ordonnances que des tribunaux administratifs auraient rendues en outrepassant leur compétence ou sans compétence et, d'autre part : (ii) l'élaboration de lignes directrices quant à la procédure que ces tribunaux doivent eux-mêmes suivre lorsque leur compétence est contestée. Dans le premier cas, il s'agit de l'exercice régulier du rôle que joue la Cour par rapport à sa propre procédure. Dans le second cas, l'élaboration de directives est, selon moi, non seulement peu sage, mais également injustifiée, lorsqu'elle porte sur la procédure d'un tribunal administratif qui s'est vu attribuer une compétence exclusive dans son propre domaine. En l'espèce, le juge Wright a fait remarquer, après avoir examiné divers articles de la Loi sur les relations de travail, que [TRADUCTION] « la Commission est souveraine dans son domaine et est libre d'exercer sa souveraineté sur les éléments de preuve qu'elle retient et, sous réserve du droit des parties d'être pleinement entendues, de la façon qu'elle choisie » [p. 385 O.R., p. 415 D.L.R.]. Il a poursuivi en faisant remarquer, à juste titre, que la Cour suprême de l'Ontario conserve sa compétence pour agir lorsqu'il appert que la Commission, ou tout autre tribunal administratif, a outrepassé sa compétence. Malgré sa reconnaissance de la « souveraineté » des commissions, il expose ensuite ses vues sur la façon dont la Commission devrait procéder.

Il est évident selon moi qu'aux termes de la Loi sur les relations de travail, la Commission est maîtresse chez elle non seulement en ce qui concerne toutes les questions de fait et de droit qui relèvent de la compétence que la Loi lui confère, mais aussi en ce qui concerne toutes les questions de procédure lorsqu'elle respecte les limites de sa compétence. À mon avis, le seul principe que la Cour devrait énoncer — si tant est qu'il s'agit d'un principe — est que la Commission devrait, lorsque sa compétence est contestée, suivre la procédure qui lui semble juste et commode, compte tenu des circonstances particulières de l'affaire qui lui est soumise.

Partialité

La requérante soulève également la question de la partialité. La Cour suprême a formulé le critère suivant dans l'arrêt *Newfoundland Telephone Company Ltd. c. The Board of Commissioners of Public Utilities*¹² : « Ce critère consiste à se demander si un observateur relativement bien renseigné pourrait raisonnablement percevoir de la partialité chez un décideur »¹³. La norme de conduite qui s'applique à ceux qui remplissent des fonctions juridictionnelles est différente de celle qui s'applique à ceux qui remplissent des fonctions

¹² [1992] 1 R.C.S. 623, à la page 636.

¹³ La Cour d'appel fédérale a également utilisé ce critère dans l'arrêt *Arthur c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 C.F. 94; (1992) 98 D.L.R. (4th) 254; (1992) 147 N.R. 288; (1992) 18 Imm. L.R. (2d) 22.

purement administratives ou des fonctions d'enquête. Dans le cas d'une fonction administrative ou d'enquête, la norme applicable consiste à se demander, non pas si l'on peut raisonnablement craindre que l'enquêteur ait fait preuve de partialité, mais bien si l'enquêteur a fait preuve d'ouverture d'esprit, c'est-à-dire si l'enquêteur n'a pas préjugé la question.

Le juge Dubé a récemment appliqué ce critère dans la décision *Miller c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*¹⁴. Il écrit ce qui suit :

Le critère fondamental à satisfaire pour assurer l'équité et éviter de faire naître une crainte raisonnable de partialité a été énoncé en termes clairs dans la jurisprudence¹⁵. Il s'agit de la question de savoir si une personne raisonnable et sensée qui étudierait la question en profondeur et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet percevrait une forme de partialité de la part d'un arbitre. Les motifs de la crainte doivent être importants. De simples doutes ne suffisent pas.

Compte tenu de la nature de la contestation formulée par Bell Canada en ce qui concerne la constitution du tribunal, et après examen de l'économie de la *Loi* et du rôle et de la fonction de l'enquêteur, de la Commission et du tribunal, j'en viens à la conclusion que la Cour ne devrait pas intervenir à cette étape-ci. L'exception préliminaire invoquée par Bell Canada est rejetée. La requête en sursis de l'instance doit par conséquent être jugée en conformité avec le critère à trois volets applicable en matière de sursis d'instance.

SURSIS D'INSTANCE — LE CRITÈRE APPLICABLE

Le sursis d'instance et l'injonction interlocutoire sont des réparations de même nature et ils ont suffisamment de caractéristiques en commun pour être régis par les mêmes règles¹⁶. En conséquence, le critère à trois volets qui s'applique en matière d'injonctions interlocutoires

¹⁴ (1996) F.T.R. 1995, 29 mai 1996.

¹⁵ Le juge Dubé renvoie aux décisions suivantes :

Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie et autre, [1978] 1 R.C.S. 369, aux pages 394 et 395; *Re W.D. Latimer Company Limited and Bray*, (1974), 52 D.L.R. ((3d) 161, à la page 170 (C.A. Ont.) et *Vézina c. Canada (CCDP)*, [1992] 3 C.F. 675, à la page 680.

¹⁶ *Manitoba (P.G.) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110.

devrait être appliqué également aux sursis d'instances¹⁷. J'ai examiné ce critère dans la décision *Whirlpool Corp. et Inglis Ltd. c. Camco Inc. et General Electric Co.*¹⁸ :

S'agissant d'une demande d'injonction interlocutoire, les trois critères formulés dans l'arrêt *American Cyanamid*¹⁹ (adoptés au Canada dans l'arrêt *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*²⁰) devraient s'appliquer²¹. Les facteurs suivants doivent être examinés :

- À la première étape, le requérant doit établir l'existence d'une question sérieuse à juger. Le juge de la requête doit déterminer si le requérant a satisfait à ce critère en se fondant sur le bon sens et un examen extrêmement restreint du fond de l'affaire. Le tribunal saisi de la requête ne devrait aller au-delà d'un examen préliminaire du fond de l'affaire que lorsque le résultat de la requête interlocutoire équivaldrait en fait à un règlement final de l'action. Sauf lorsque la réclamation est futile ou vexatoire, le juge de la requête doit en général procéder à l'examen des deuxième et troisième étapes de l'analyse décrite dans l'arrêt *Metropolitan Stores*²².

- À la deuxième étape, le requérant doit convaincre le tribunal qu'il subira un préjudice irréparable en cas de refus du redressement. Le terme « irréparable » a trait à la nature du préjudice subi plutôt qu'à son étendue. C'est un préjudice qui ne peut être quantifié du point de vue monétaire ou un préjudice auquel il ne peut être remédié, en général parce qu'une partie ne peut être dédommée par l'autre. Des exemples du premier type sont le cas où la décision du tribunal aura pour effet de faire perdre à une partie son entreprise; le cas où une partie peut subir une perte commerciale permanente ou un préjudice irrémédiable à sa réputation commerciale; ou encore le cas où une partie peut subir une perte permanente de ressources naturelles lorsqu'une activité contestée n'est pas interdite. Le fait qu'une partie soit impécunieuse n'entraîne pas automatiquement l'acceptation de la requête de l'autre partie qui ne sera pas en mesure de percevoir ultérieurement des dommages-intérêts, mais ce peut être une considération permanente. La preuve d'un préjudice irréparable doit être claire et ne doit pas reposer sur des conjectures²³.

- La troisième étape, celle de la prépondérance des inconvénients, consiste à déterminer laquelle des deux parties subira le plus grand préjudice selon que l'on accorde ou refuse une injonction interlocutoire en attendant une décision sur le fond. On l'appelle aussi la règle du plus grand préjudice. Il y a de nombreux facteurs à examiner dans l'appréciation de la prépondérance des

¹⁷ *RJR-McDonald Inc. c. Canada (P.G.)*, [1994] 1 R.C.S. 311.
Banque nationale du Canada c. Granda, [1984] 2 C.F. 249 (C.A.F.), à la page 255.
Association internationale des machinistes c. Air Canada, (1991) 44 F.T.R. 206, aux pages 208 et 209.

¹⁸ (1996) 105 F.T.R. 268.
(1996) 65 C.P.R. (3d) 63.

¹⁹ *American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396 (C.L.).

²⁰ [1987] 1 R.C.S. 110.

²¹ *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311.

²² Voir note 16, *supra*.

²³ *Nature Co. c. Sci-Tech Educational*, (1992), 41 C.P.R. (3d) 359, à la page 367.

inconvenients et du poids relatif à leur accorder, et ils varient d'un cas à l'autre.

Dans l'arrêt *RJR-McDonald*²⁴, les juges Sopinka et Cory, qui ont prononcé les motifs au nom de la Cour, ont fait remarquer que, dans son analyse de la prépondérance des inconvenients dans l'arrêt *American Cyanamid*, lord Diplock a déclaré que, toutes choses demeurant égales, « il sera plus prudent d'adopter les mesures propres à maintenir le statu quo ». Ils ont déclaré que cette méthode semble être d'une utilité restreinte dans les litiges de droit privé.

Je vais maintenant appliquer ces principes au présent litige.

Question sérieuse à juger

La Cour suprême du Canada a dit, dans l'arrêt *RJR-McDonald*²⁵, que les exigences minimales à remplir pour satisfaire au critère de la question sérieuse ne sont pas élevées.

Comme la présente demande de sursis peut être tranchée en fonction du fait que Bell Canada n'a pas satisfait au critère du préjudice irréparable ou à celui de la prépondérance des inconvenients, je suis disposé, uniquement aux fins de la présente demande de sursis, à présumer, sans me prononcer sur cette question, que la demande de contrôle judiciaire présentée dans le dossier T-1414-96 soulève une question sérieuse à juger. Le contrôle judiciaire demandé dans le dossier T-1985-96 ne soulève pas en soi d'autres questions et semble dépendre entièrement de l'issue de la demande présentée dans le dossier T-1414-96. Compte tenu des éléments dont je dispose, l'allégation de crainte de partialité de la part du tribunal qu'a formulée Bell Canada dans le dossier T-2722-96 ne soulève pas de question sérieuse à juger. C'est une simple allégation non prouvée qui semble ne reposer que sur le désaccord de Bell Canada avec la décision du tribunal sur sa demande d'ajournement. L'allégation de partialité institutionnelle formulée par Bell Canada ne soulève pas non plus de question sérieuse à juger, selon moi. La loi prévoit et autorise l'adoption de lignes directrices.

²⁴ *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (P.G.)*, [1994] 1 R.C.S. 311, à la page 347. Je signale qu'il existe d'autres considérations touchant l'intérêt public dans les causes relatives à la *Charte*.

²⁵ Voir note 24, *supra*.

Les autres allégations formulées dans le dossier T-2722-96 semblent également dépendre de l'issue de la demande de contrôle judiciaire présentée dans le dossier T-1414-96.

Préjudice irréparable

Bell Canada affirme qu'elle devra déployer des efforts considérables, subir des perturbations dans ses activités au fur et à mesure que des témoins devront se préparer à témoigner et seront appelés à témoigner. Elle affirme aussi qu'elle devra engager des frais de justice. Tous ces inconvénients découlent de la préparation aux audiences du tribunal, audiences qui seront inutiles si l'une ou l'autre de ses demandes de contrôle judiciaire est accueillie. Bell Canada affirme que, par conséquent, elle ne peut être indemnisée de ces inconvénients si elle obtient gain de cause dans l'une ou l'autre de ses demandes de contrôle judiciaire, et qu'elle ne sera même pas dédommée des coûts monétaires engagés pour l'audience du tribunal, parce que, comme ce dernier est inexistant sur le plan juridique, il ne pourrait ordonner qu'une indemnité lui soit versée.

Bell Canada fait valoir qu'il est de jurisprudence constante que le fait pour un intimé d'être exposé à de tels frais et à de telles perturbations constitue un préjudice irréparable selon le second volet du critère applicable en matière de réparations provisoires.

Je n'accepte pas cet argument. Voici ce que le juge Rothstein a dit à ce sujet²⁶ :

L'avocat du requérant a bien cité une décision dans laquelle une cour a conclu que l'incapacité d'obtenir remboursement des coûts constituait un préjudice irréparable. Voir *Re Island Telephone Company Limited* (1987), 206 APR 158 (C.S.Î.-P.-É.). C'est la seule parmi les décisions qui m'ont été soumises qui semble toucher à la question en litige, mais elle porte expressément sur la relation entre une société de services publics et la commission de réglementation dont elle relève. Je ne dis pas que l'incapacité d'obtenir le remboursement des coûts ne peut jamais constituer un préjudice irréparable, mais seulement que cette incapacité n'a pas été considérée comme un élément suffisant pour satisfaire au critère du préjudice irréparable lorsque des frais sont engagés dans le cours ordinaire d'une affaire judiciaire.

²⁶ *Brocklebank c. Canada (ministre de la Défense nationale)*, (1994) n° du greffe T-2333-94, 13 octobre 1994, le juge Rothstein, publié à (1994) 86 F.T.R. 23.

En l'espèce, il n'existe à mon avis aucune circonstance spéciale qui justifierait la Cour de considérer les coûts engagés ou les présumées perturbations comme un préjudice irréparable.

Ainsi que le juge Reed l'affirme dans la décision *ICN Pharmaceuticals Inc. c. Canada c. Canada (Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés)*²⁷ :

Je ne suis pas convaincue que les circonstances justifient la suspension des procédures. Même si du temps et de l'argent auront été gaspillés si la procédure suit son cours et qu'il est par la suite décidé que le Conseil n'a pas compétence, il s'agit plus d'une question de désagrément que d'un préjudice irréparable. Voir *D&B Companies of Canada Ltd. c. Directeur des enquêtes et recherches*, (1994), 58 C.P.R. (3d) 342, à la p. 345 (C.A.F.).

Par conséquent, la requérante Bell Canada ne satisfait pas au second volet du critère.

Prépondérance des inconvénients

Pour en arriver à une décision sur la prépondérance des inconvénients, la Cour doit tenir compte de l'intérêt qu'a le public à ce que les plaintes en matière de discrimination soient jugées de façon expéditive²⁸. Les dispositions relatives à la parité salariale font partie de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, une loi publique que la Cour suprême du Canada a qualifiée de loi quasi constitutionnelle. La Commission et les plaignants ont la charge de la preuve devant le tribunal. Bell Canada a le droit d'être représentée par un avocat, de contre-interroger les témoins, de présenter des éléments de preuve et de soumettre des observations pour son propre compte. Toute question de fond peut être soulevée devant le tribunal.

Il ressort de la preuve par affidavit que les bénéficiaires éventuels des rajustements salariaux qui seront accordés en vertu du principe de la parité salariale ont déjà attendu six

²⁷ N° du greffe T-2541-95, 6 décembre 1995, le juge Reed, publié à (1995) 65 C.P.R. (3d) 1.

²⁸ *Federation of Women Teachers' Association of Ontario v. Ontario Human Rights Commission*, (1989), 67 O.R. (2d) 492, à la page 518 (C. div.)

ans depuis qu'a été entreprise à Bell Canada l'étude conjointe sur la parité salariale ayant constaté l'existence d'écarts salariaux importants entre les groupes à prédominance masculine et les groupes à prédominance féminine. Dans l'intervalle, de nombreux employés ont cessé de travailler pour Bell Canada, ont été mis à la retraite avec prime, sont décédés ou ont pris leur retraite. Il sera très difficile pour les employés qui ont quitté et qui continuent à quitter Bell Canada de recevoir l'argent qui leur serait dû par suite des rajustements effectués au titre du principe de la parité salariale. Avec chaque jour qui passe, il devient de plus en plus difficile de repérer ces employés, et d'autres employés quittent leurs fonctions.

Je ne crois pas qu'il soit dans l'intérêt du public de retarder l'instance dont le tribunal est saisi. Ainsi que le juge McKeown l'a dit dans la décision *Federation of Women Teachers' Association v. Ontario Human Rights Commission*²⁹, il faut tenir compte du rôle que joue la Commission à titre de représentante de l'intérêt du public lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu de surseoir à une instance. Si l'on tient compte de la prépondérance des inconvénients, de l'intérêt du public et de l'intérêt des plaignants, aucun sursis ne devrait être accordé³⁰.

Par conséquent, le troisième volet du critère favorise les intimés.

DISPOSITIF

En conséquence, la requête présentée par Bell Canada en vue de faire surseoir à l'instance qui se déroule devant le tribunal tant que la Cour n'aura pas rendu de décision

²⁹ Voir note 28.

³⁰ *Federation of Women Teachers' Association of Ontario v. Ontario Human Rights Commission*, (1989), 10 C.H.R.R. D/5877 (C. div. Ont, le juge McKeown).

définitive au sujet de ses demandes de contrôle judiciaire dans les dossiers T-1414-96,
T-1985-96 et T-2722-96 est rejetée.

«John D. Richard»

Juge

Ottawa (Ontario)
Le 21 février 1997

Traduction certifiée conforme

Suzanne Bolduc, LL.B.

COUR FÉDÉRALE DU CANADA

AVOCATS ET PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

N° DU GREFFE : T-1414-96, T-1985-96 et T-2722-96

INTITULÉ DE LA CAUSE : BELL CANADA c. SYNDICAT CANADIEN
DES COMMUNICATIONS, DE L'ÉNERGIE ET
DU PAPIER *ET AL.*

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : 22 janvier 1997

MOTIFS DE L'ORDONNANCE prononcés par le juge Richard le 21 février 1997

ONT COMPARU :

M^e René Duval pour l'intervenante

M^e Royal L. Heenan pour la requérante
M^e Stanley Fisher
M^e Thomas E.F. Brady

M^e Peter C. Englemann pour l'intimé,
le Syndicat canadien des communications, de
l'énergie et du papier

M^e Larry Steinberg pour l'intimée,
l'Association canadienne des employés de
téléphone

PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

Commission canadienne pour l'intervenante
des droits de la personne

Heenan Blaikie pour la requérante
Avocats et procureurs
Montréal (Québec)

Caroline Engleman Gottheil pour l'intimé,
Avocats et procureurs le Syndicat canadien des
Ottawa (Ontario) communications, de l'énergie et du papier

Koskie Minsky pour l'intimée,
Avocats et procureurs l'Association canadienne des
Toronto (Ontario) employés de téléphone

COUR FÉDÉRALE DU CANADA

AVOCATS ET PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

N° DU GREFFE : T-2722-96

INTITULÉ DE LA CAUSE : BELL CANADA c. ASSOCIATION
CANADIENNE DES EMPLOYÉS DE
TÉLÉPHONE *ET AL.*

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : 22 janvier 1997

MOTIFS DE L'ORDONNANCE prononcés par le juge Richard le 21 février 1997

ONT COMPARU :

M^e René Duval pour l'intervenante

M^e Royal L. Heenan pour la requérante
M^e Stanley Fisher
M^e Thomas E.F. Brady

M^e Peter C. Englemann pour l'intimé,
le Syndicat canadien des communications, de
l'énergie et du papier

M^e Larry Steinberg pour l'intimée,
l'Association canadienne des employés de
téléphone

PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

Commission canadienne pour l'intervenante
des droits de la personne

Heenan Blaikie pour la requérante
avocats et procureurs
Montréal (Québec)

Caroline Engleman Gottheil pour l'intimé,
avocats et procureurs le Syndicat canadien des
Ottawa (Ontario) communications, de l'énergie et du papier

Koskie Minsky pour l'intimée,
avocats et procureurs l'Association canadienne des
Toronto (Ontario) employés de téléphone