

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20100422

Dossier : T-1586-09

Référence : 2010 CF 436

Ottawa (Ontario), le 22 avril 2010

En présence de monsieur le juge Beaudry

ENTRE :

PAUL E. RICHARD

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission), datée du 19 août 2009, selon laquelle la Commission a refusé de statuer sur la plainte pour discrimination que le demandeur a présentée contre le Conseil du Trésor du Canada, en vertu de l'alinéa 41(1)e) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6 (la Loi).

Les faits à la source du litige

[2] La date initiale à laquelle Paul E. Richard (le demandeur) a déposé sa plainte auprès de la Commission est le 21 novembre 2006. Sa plainte se fonde sur des faits qui se seraient produits entre 1978 et 1985. M. Richard allègue avoir fait l'objet de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle pendant qu'il était employé par le Conseil du Trésor. Le 21 juin 2007, la Commission a informé le demandeur que sa plainte ne serait pas entendue car elle se situe hors du délai d'un an que prescrit l'alinéa 41(1)e) de la Loi. La Cour a contrôlé ce refus et a accueilli la demande de contrôle judiciaire pour insuffisance de motifs. Le 23 juin 2008, le juge Martineau a rendu les ordonnances et directives suivantes (*Richard c. Canada (Conseil du Trésor)*, 2008 CF 789, 330 F.T.R. 236) :

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie, le tout avec dépens;
2. La décision du 21 juin 2007 de la Commission est annulée et l'affaire est renvoyée à la Commission pour qu'elle rende une nouvelle décision en conformité avec les directives suivantes;
3. La Commission accordera aux deux parties la possibilité de soumettre des éléments de preuve ou des observations écrites complémentaires au sujet de l'exercice par la Commission de son pouvoir discrétionnaire de proroger le délai de prescription d'un an dans lequel une plainte doit être soumise. Tout rapport ou recommandation supplémentaire de la Division des enquêtes, s'il en est, devra être soumis aux parties pour commentaires;
4. La décision de la Commission (ou le rapport ou la recommandation supplémentaire de la Division des enquêtes, s'il en est) doit contenir les éléments suivants : les motifs de la décision d'accorder ou de refuser la demande présentée par le demandeur en vue d'obtenir la prorogation du délai de prescription d'un an; les critères examinés (ou à examiner) pour exercer le pouvoir discrétionnaire de la Commission de proroger le délai de prescription d'un an et les raisons pour lesquelles ces critères ont été ou non remplis en l'espèce.

[3] Consécutivement à cette décision, le demandeur et le Conseil du Trésor ont présenté d'autres observations relativement au délai d'un an et au pouvoir discrétionnaire de la Commission de le proroger. Celle-ci a décidé le 19 août 2009 de ne pas statuer sur la plainte conformément à l'alinéa 41(1)e) de la Loi, le Conseil du Trésor ayant établi que le retard nuirait gravement à sa capacité d'y répondre. C'est sur cette décision que porte la présente demande de contrôle judiciaire.

La décision contestée

[4] Comme je l'ai indiqué ci-dessus, la Commission a décidé de ne pas statuer sur la plainte car elle a conclu que le Conseil du Trésor avait établi que la période de plus 20 ans qui s'est écoulée depuis la survenance des faits porterait gravement atteinte à sa capacité de répondre à la plainte.

[5] Les motifs de la décision sont détaillés dans le *Dossier de la décision aux termes des articles 40 et 41* et dans le *Rapport aux termes des articles 40 et 41* (dossier du demandeur, pages 24 à 33).

La Commission a examiné plusieurs facteurs pour arriver à sa décision.

[6] À propos des motifs du retard, la Commission a accepté, se fondant sur une évaluation psychologique remise par le demandeur, qu'il avait établi qu'il existait un motif raisonnable de conclure qu'il avait été dans l'incapacité de donner suite à la plainte pour des raisons de santé. À propos du préjudice susceptible d'être causé au Conseil du Trésor, la Commission a indiqué que le Conseil du Trésor ne serait fort probablement pas en mesure de localiser la documentation pertinente qui a sans doute été détruite conformément aux *Lignes directrices concernant la*

conservation des documents administratifs communs du gouvernement du Canada

(11 décembre 2006, dossier du défendeur, page 70).

[7] La plainte porte sur des évaluations du rendement, des descriptions de travail et des dossiers de réorganisations et de mesures de dotations qui n'ont sans doute pas été conservés, le Conseil du Trésor ayant été précédemment dans l'ignorance de la plainte.

[8] Le Conseil du Trésor a également fait valoir qu'il subirait un préjudice en raison de la probabilité que, à présent, les personnes susceptibles de témoigner auraient en majorité déménagé, pris leur retraite ou même seraient décédées. Le Conseil du Trésor a confirmé qu'une recherche auprès des Services d'annuaires gouvernementaux électroniques (SAGE) a démontré qu'aucune de ces personnes n'y figurait comme étant employée par la fonction publique fédérale. Le Conseil du Trésor a ajouté que même si on pouvait localiser les témoins, il est fort peu probable qu'ils puissent apporter des éléments de preuve crédibles sur des événements survenus entre 1978 et 1985.

[9] La Commission relève que le demandeur a répondu à l'argument concernant les témoins et soutenu qu'en cherchant sur Internet, il en a facilement localisé cinq. Le Conseil du Trésor a toutefois répondu que rien ne confirmait que les personnes nommées étaient bien celles nommées dans la plainte et qu'il était fort peu probable qu'elles puissent se rappeler avec exactitude des événements survenus il y a 21 à 28 ans. La Commission fait par ailleurs référence à une décision présentée par le Conseil du Trésor, dans laquelle un retard de 18 ans a été jugé inacceptable (*Grover*

c. Conseil national de recherches du Canada, 2009 TCDP 1, [2009] D.C.D.P. n° 1 aux paragraphes 86, 87, 94, 96 (QL)).

[10] La Commission a décidé, en se fondant sur ces facteurs, que le Conseil du Trésor avait démontré que le retard avec lequel la plainte a été signée a sérieusement porté atteinte à sa capacité de répondre et que, en conséquence, elle ne statuerait pas sur la plainte.

La question en litige

[11] La décision qu'a rendue la Commission le 19 août 2009 était-elle raisonnable?

La loi pertinente

[12] *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6.

41. (1) Sous réserve de l'article 40, la Commission statue sur toute plainte dont elle est saisie à moins qu'elle estime celle-ci irrecevable pour un des motifs suivants :

a) la victime présumée de l'acte discriminatoire devrait épuiser d'abord les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouverts;

b) la plainte pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une autre loi fédérale;

41. (1) Subject to section 40, the Commission shall deal with any complaint filed with it unless in respect of that complaint it appears to the Commission that

(a) the alleged victim of the discriminatory practice to which the complaint relates ought to exhaust grievance or review procedures otherwise reasonably available;

(b) the complaint is one that could more appropriately be dealt with, initially or completely, according to a procedure provided for under an Act of Parliament other than this Act;

c) la plainte n'est pas de sa compétence;

d) la plainte est frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi;

e) la plainte a été déposée après l'expiration d'un délai d'un an après le dernier des faits sur lesquels elle est fondée, ou de tout délai supérieur que la Commission estime indiqué dans les circonstances.

(c) the complaint is beyond the jurisdiction of the Commission;

(d) the complaint is trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith; or

(e) the complaint is based on acts or omissions the last of which occurred more than one year, or such longer period of time as the Commission considers appropriate in the circumstances, before receipt of the complaint.

Analyse

Question préliminaire

[13] Le défendeur soulève une question préliminaire relative à des renseignements médicaux figurant à l'annexe E de l'affidavit du demandeur. Ces documents ne font pas partie du dossier du tribunal à proprement parler. Ils sont mentionnés dans le rapport psychologique du D^r Reesor du 7 novembre 2008, lequel figure au dossier du tribunal (certificat en vertu de la règle 318). Le D^r Reesor a fourni des détails très fouillés de ces documents, a analysé ceux-ci et s'en est servi pour fonder son avis.

[14] J'ai examiné la question de ces documents dans mon ordonnance du 16 avril 2010 relativement à une requête présentée par le demandeur en vue de déposer un dossier complémentaire en vertu de la règle 312.

Norme de contrôle

[15] La Cour suprême du Canada a jugé qu'« il n'est pas toujours nécessaire de se livrer à une analyse exhaustive pour arrêter la bonne norme de contrôle » (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 au paragraphe 57). Si la jurisprudence a déjà fixé la norme de façon satisfaisante, il n'est pas toujours nécessaire d'effectuer une analyse complète relative à la norme de contrôle (*Dunsmuir*, au paragraphe 62).

[16] La jurisprudence de la Cour établit clairement que les décisions rendues par la Commission sur le fondement de l'alinéa 41(1)e) de la Loi sont assujetties à la norme de la décision raisonnable (*Richard*, au paragraphe 10, *Bredin c. Canada (Procureur général)*, 2008 CAF 360, 383 N.R. 192 au paragraphe 16). La Cour doit se demander dès lors « si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnabilité. [...] Le caractère raisonnable [...] tient à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, au paragraphe 47).

La décision qu'a rendue la Commission le 19 août 2009 était-elle raisonnable?

[17] Le demandeur soutient que la décision de la Commission est déraisonnable car elle est fondée sur de la spéculation et sur des hypothèses, et le Conseil du Trésor n'a pas produit d'élément précis prouvant le préjudice qu'il subirait. Il allègue que même s'il existe des lignes directrices régissant la destruction des documents, rien n'indique que des documents, qui existaient lors des faits allégués, seraient utiles à la défense du Conseil du Trésor. Le demandeur souligne de surcroît, à l'égard des témoins possibles, qu'il a pu trouver les coordonnées de plusieurs d'entre eux et que le

Conseil du Trésor n'a pas prouvé lesquels ne seraient pas disponibles ni ce qu'ils auraient apporté à sa défense. Il avance que pour corroborer une telle allégation, le Conseil du Trésor doit produire des preuves précises, ce qui en l'espèce n'a pas eu lieu.

[18] Le défendeur souligne que les décisions rendues en vertu de l'alinéa 41(1)e) de la Loi sont de nature discrétionnaire et que la loi ne précise pas de critère que la Commission doit respecter avant d'exercer son pouvoir discrétionnaire. Deux facteurs sont couramment utilisés : est-ce de bonne foi que la plainte a été déposée tardivement? La personne visée par la plainte a-t-elle subi un préjudice en raison du dépôt tardif de la plainte? Pour décider si elle va ou non exercer son pouvoir discrétionnaire, la Commission est censée tirer certaines conclusions de fait, notamment « au sujet de la bonne foi du plaignant, du caractère raisonnable des explications que celui-ci avance pour justifier le retard et de la question de savoir si le défendeur a subi un préjudice en raison du retard » (*Richard* au paragraphe 8). Le défendeur soutient que la Commission a expressément étudié ces questions.

[19] Le défendeur répète les préjudices allégués devant la Commission relativement à des documents détruits et à des difficultés possibles pour présenter des témoins. Il convient qu'il y a obligation de présenter des éléments de preuve précis et soutient que ce fut le cas en l'espèce. Il souligne que les observations présentées à la Commission établissent le préjudice. Il fait valoir que sans les documents pertinents, il ne lui serait pas possible de présenter une défense pleine et entière pour répondre à la plainte. Il ajoute que s'il ne peut localiser ou identifier des témoins possibles, il

subirait un préjudice grave. Il conclut, eu égard à ces observations, que la décision de la Commission a été raisonnable.

[20] Le demandeur ne conteste pas en l'espèce que sa demande était hors délai, ni le moment auquel auraient eu lieu les actes discriminatoires. Je suis donc saisi de la question de décider si la décision de la Commission de ne pas exercer son pouvoir discrétionnaire était raisonnable. La Cour reconnaît la nature discrétionnaire des décisions rendues en vertu de l'alinéa 41(1)e) (*Canada (Procureur général) c. Burnell* (1996), 118 F.T.R. 90 aux paragraphes 18 à 20 (C.F.P.I.)). Il est évident que le texte de la Loi ne prévoit pas de critère quant au pouvoir discrétionnaire de statuer sur les plaintes prescrites. Ainsi que l'affirme la Cour dans ses décisions *Richard* et *Bredin c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 1178, 300 F.T.R. 234, ces facteurs peuvent comprendre la bonne foi du plaignant, le caractère raisonnable des explications que celui-ci avance pour justifier le retard et la question de savoir si le défendeur a subi un préjudice en raison du retard. Ainsi que le souligne *Richard*, chaque affaire doit être jugée selon sa valeur intrinsèque et le poids à accorder à un facteur déterminé peut varier (au paragraphe 9).

[21] Les motifs de la Commission montrent sans ambiguïté qu'elle a reconnu et accepté que le demandeur a présenté sa plainte de bonne foi. Elle a accepté en outre qu'il avait établi qu'il existait un fondement raisonnable à la conclusion que, pour des raisons de santé, il était dans l'incapacité de donner suite à la plainte. Toutefois, la Commission a été en définitive [TRADUCTION] « persuadée par les observations du défendeur que le retard avait porté un préjudice grave à sa capacité de répondre à la plainte » (dossier du demandeur, page 26). Le demandeur soutient que les préjudices

allégués par le Conseil du Trésor n'ont pas été prouvés par des éléments précis et que les observations du défendeur relèvent de la conjecture et de la théorie. Il laisse entendre que ceci rend la décision déraisonnable eu égard aux autres facteurs.

[22] La Cour a conclu dans *Burnell* qu'« une assertion de préjudice n'est pas une vérité évidente. Il faut produire des preuves spécifiques pour l'étayer. [...] Arguer d'un long intervalle n'amène pas inexorablement à la conclusion qu'il y aura préjudice. Il faut citer des faits concrets qui démontrent que le long intervalle est si inacceptable ou préjudiciable qu'il exclut toute possibilité d'enquête équitable et minutieuse » (au paragraphe 27). Le défendeur avait en l'espèce allégué qu'il serait difficile du fait des huit à dix années écoulées depuis les événements de réunir des preuves et que les déclarations des témoins ne seraient pas fiables, ce qui compromettrait la défense. Le juge de première instance a néanmoins conclu que ceci était insuffisant.

[23] La Cour certes compatit à l'affaire du demandeur et comprend que la décision de la Commission le déçoive, mais je conclus que les preuves sont suffisantes pour étayer les conclusions de la Commission et que l'intervention de la Cour n'est pas justifiée. Les faits en l'espèce auraient eu lieu entre 1978 et 1985, et la plainte a été déposée plus d'une vingtaine d'années plus tard.

[24] On s'aperçoit à la lecture de la plainte de M. Richard que celle-ci est fondée sur des conversations qu'il a eues avec certaines personnes et sur de nombreuses décisions de dotation et de réorganisation. Toute la documentation pertinente aura à l'évidence été probablement détruite conformément aux lignes directrices et, de ce fait, je ne vois pas comment ou pourrait s'attendre à

ce que le défendeur produise des preuves sur la façon dont les documents auraient pu être pertinents pour ses moyens de défense, alors qu'il ignorait quels documents auraient pu exister, lesquels auraient été probablement détruits depuis longtemps.

[25] Quant aux témoins, le défendeur a établi qu'aucun d'entre eux ne travaille dans la fonction publique et qu'il serait difficile si ce n'est impossible de les localiser. Même si le demandeur affirme en avoir retrouvé quelques-uns par des recherches sur Internet, il n'y a aucun moyen de savoir s'il s'agit des mêmes personnes, ainsi que le défendeur l'a fait observer à la Commission. Du fait de l'absence de documentation, les questions en l'espèce – lesquelles concernent essentiellement des comportements discriminatoires – se fonderaient entièrement de surcroît sur les souvenirs de ces témoins. Ainsi qu'on l'a fait valoir à la Commission, il est peu probable que les témoins seraient en mesure de se rappeler avec exactitude les incidents précis, et étant donné que ce serait la seule preuve dont disposerait le défendeur, cela porterait sérieusement atteinte à sa capacité de constituer sa défense.

[26] Je suis convaincu que les observations du défendeur font plus qu'arguer d'un long retard et qu'elles sont le fondement factuel de la conclusion de la Commission, selon laquelle la capacité du défendeur de se défendre subirait un préjudice grave. La raison d'être des délais de prescription est de permettre de recueillir des éléments de preuve crédibles (*Price c. Concord Transportation Inc.*, 2003 CF 946, 238 F.T.R. 113). Compte tenu des observations présentées à la Commission et du rapport d'enquête, je conclus que la décision de celle-ci était raisonnable. Ainsi que le souligne *Bell Canada c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1999] 1 C.F. 113

(C.A.), la Cour est des plus réticentes à s'ingérer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire accordé à la Commission. La Cour d'appel fédérale a affirmé à cet égard que la « Loi confère à la Commission un degré remarquable de latitude dans l'exécution de sa fonction d'examen préalable au moment de la réception d'un rapport d'enquête. [...] [O]n peut dire sans risque de se tromper qu'en règle générale, le législateur ne voulait pas que les cours interviennent à la légère dans les décisions prises par la Commission à cette étape » (au paragraphe 38).

[27] Compte tenu des conclusions précédentes, la présente demande de contrôle judiciaire doit être rejetée.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE : la demande de contrôle judiciaire est rejetée. Il n'est pas adjugé de dépens.

« Michel Beaudry »

Juge

Traduction certifiée conforme
Claude Leclerc, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1586-09

INTITULÉ : PAUL E. RICHARD
c.
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 21 avril 2010

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

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** Le 22 avril 2010

COMPARUTIONS :

Paul E. Richard LE DEMANDEUR

Amy Joslin-Besner
Marie-Josée Bertrand POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Sans objet POUR LE DEMANDEUR

Myles J. Kervan
Sous-procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR