

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20100520**

**Dossier : T-516-09**

**Référence : 2010 CF 555**

[TRADUCTION CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 20 mai 2010**

**EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE O'KEEFE**

**ENTRE :**

**COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE**

**demanderesse**

**et**

**JIM PANKIW, KEITH DREAVER, NORMA FAIRBAIRN,  
SUSAN GINGELL, PAMELA IRVINE, JOHN MELENCHUK,  
RICHARD ROSS, AILSA WATKINSON,  
HARLAN WEIDENHAMMER et CARMAN WILLET**

**défendeurs**

**et**

**PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES**

**intervenant**

## **MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

### **LE JUGE O'KEEFE**

[1] La présente affaire porte sur des brochures imprimées appelées bulletins parlementaires que les députés envoient aux ménages qui se trouvent dans leur circonscription. Les bulletins parlementaires permettent aux députés de demeurer visibles dans leur circonscription en faisant rapport de leurs activités parlementaires et de leurs réflexions sur certaines questions. C'est la Chambre des communes qui fournit les ressources servant à produire les bulletins parlementaires. Chaque député a le droit d'envoyer quatre bulletins parlementaires par année.

[2] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire à l'égard d'une décision du Tribunal canadien des droits de la personne (le Tribunal) datée du 6 mars 2009 rejetant les plaintes déposées contre le défendeur, l'ancien député Jim Pankiw. Les plaignants font valoir que les bulletins parlementaires du défendeur exposaient des points de vue discriminatoires sur les peuples autochtones en contravention des articles 5, 12 et 14 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6 (la Loi).

[3] La Commission canadienne des droits de la personne (la Commission ou la demanderesse) fait maintenant valoir que le Tribunal a fait erreur en concluant que l'envoi des bulletins parlementaires par un député ne représentait pas un « service destiné au public » aux termes de l'article 5 de la Loi.

[4] La demanderesse sollicite l'annulation de la décision du Tribunal et son renvoi au même tribunal ou à un tribunal différemment constitué afin que soit prise une décision cohérente avec les motifs de la Cour.

### **Le contexte factuel de la décision du Tribunal**

[5] En 2002 et 2003, Jim Pankiw, qui était alors député indépendant de la circonscription fédérale de Saskatoon-Humbolt, a envoyé à ses électeurs des bulletins parlementaires qui ont donné lieu à des plaintes de contenu discriminatoire. Certains électeurs ont été très offensés par ces messages de leur député. Neuf membres de ce groupe, dont plusieurs sont d'origine autochtone, ont intenté des procédures en vertu de la Loi. À différentes dates en 2003, ils ont déposé des plaintes auprès de la Commission dans lesquelles ils alléguaient que les bulletins parlementaires exprimaient des points de vue discriminatoires au sujet des Premières nations.

### **Les dispositions législatives pertinentes**

[6] La race est un motif de distinction illicite en vertu de l'article 3 de la Loi. En vertu de l'article 5, la Loi offre un recours aux personnes qui ont été défavorisées ou harcelées dans le cadre de la prestation de services, sur la base de leur descendance autochtone (entre autres motifs).

L'article 5 énonce ce qui suit :

5. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, pour le

5. It is a discriminatory practice in the provision of goods, services, facilities or accommodation customarily

fournisseur de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public : available to the general public

a) d'en priver un individu; (a) to deny, or to deny access to, any such good, service, facility or accommodation to any individual, or

b) de le défavoriser à l'occasion de leur fourniture. (b) to differentiate adversely in relation to any individual,

on a prohibited ground of discrimination.

[7] La Loi sanctionne également la publication d'avis qui expriment des actes discriminatoires ou encouragent autrui à commettre de tels actes à l'égard des peuples autochtones. L'article 12 prévoit :

12. Constitue un acte discriminatoire le fait de publier ou d'exposer en public, ou de faire publier ou exposer en public des affiches, des écriteaux, des insignes, des emblèmes, des symboles ou autres représentations qui, selon le cas : 12. It is a discriminatory practice to publish or display before the public or to cause to be published or displayed before the public any notice, sign, symbol, emblem or other representation that

a) expriment ou suggèrent des actes discriminatoires au sens des articles 5 à 11 ou de l'article 14 ou des intentions de commettre de tels actes; (a) expresses or implies discrimination or an intention to discriminate, or

b) en encouragent ou visent à encourager l'accomplissement. (b) incites or is calculated to incite others to discriminate

if the discrimination expressed or implied, intended to be

expressed or implied or incited or calculated to be incited would otherwise, if engaged in, be a discriminatory practice described in any of sections 5 to 11 or in section 14.

[8] L'article 14 de la Loi précise dans quelles circonstances le harcèlement constitue un acte discriminatoire :

14.(1) Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait de harceler un individu :

14.(1) It is a discriminatory practice,

a) lors de la fourniture de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public;

(a) in the provision of goods, services, facilities or accommodation customarily available to the general public,

b) lors de la fourniture de locaux commerciaux ou de logements;

(b) in the provision of commercial premises or residential accommodation, or

c) en matière d'emploi.

(c) in matters related to employment, to harass an individual on a prohibited ground of discrimination.

[9] Les plaignants et la Commission ont fait valoir que les bulletins parlementaires constituaient des violations discriminatoires de l'article 12. Ils ont également prétendu que la communication au moyen des bulletins parlementaires représente un service destiné au public au sens de l'article 5 de

la Loi. De plus, d'après les plaignants et la Commission, les bulletins parlementaires dénigrent les Premières nations sur la base de leur race, ce qui représente une distinction défavorable fondée sur un motif illicite. Ils ont donc soutenu que le défendeur a enfreint l'article 5 de la Loi lorsqu'il a envoyé les bulletins parlementaires.

[10] Depuis, la Commission a abandonné ses arguments fondés sur l'article 12. Par conséquent, cet aspect de la décision du Tribunal n'est pas soumis à la Cour à des fins de contrôle.

### **La décision du Tribunal**

[11] La décision du Tribunal, rapportée à *Dreaver c. Pankiw*, [2009] TCDP 8, traitait d'abord de la question de savoir si la création et l'envoi par la poste de bulletins parlementaires équivaut à un service au sens de l'article 5 de la Loi. Le Tribunal a répondu négativement à cette question. La question clé à trancher pour établir si les mesures prises par un fonctionnaire constituent un service en vertu de l'alinéa 5*b*) de la Loi consiste à déterminer si l'activité procure un avantage ou une aide aux gens concernés. Il s'ensuit qu'il faut aussi se demander si le fait de qualifier l'activité de service correspond essentiellement à la nature de l'activité (paragraphe 23). Suivant le raisonnement du Tribunal, certains électeurs peuvent tirer un avantage des bulletins parlementaires, mais tel n'est pas leur objectif fondamental. C'est la personne qui envoie le document qui en est le bénéficiaire principal. Les bulletins parlementaires transmettent des messages politiques et permettent au député d'obtenir des commentaires et donc de savoir qu'il a du soutien. Ce ne sont pas des services au sens de l'article 5 (paragraphe 24 à 29).

[12] Même si les bulletins parlementaires pouvaient être considérés comme des services au sens de l'article 5 de la Loi, l'étape suivante qui s'inscrit dans le critère énoncé dans *Gould c. Yukon Order of Pioneers*, [1996] 1 R.C.S. 571, consiste à décider si le service donne lieu à une relation publique entre le fournisseur du service et l'utilisateur du service. L'élaboration du contenu des bulletins parlementaires n'a pas donné lieu à une telle relation parce que le public n'a pas eu d'occasion de participer. Le volet du processus ayant le plus nettement suscité la relation du défendeur avec le public était la distribution du bulletin parlementaire, mais dans le cas qui nous occupe, il n'y avait pas de distinction défavorable dans le processus de distribution (paragraphe 30 à 35).

[13] Le Tribunal s'est ensuite penché sur l'article 5 dans le contexte des autres dispositions de la Loi. L'article 5 traite de la discrimination dans la prestation des services tandis que les articles 12 et 13 portent sur la discrimination dans la communication des messages. Le Tribunal traiterait séparément de l'article 12 et les plaignants avaient déjà reconnu que l'article 13 ne s'appliquait pas. Ainsi, l'article 5 ne devrait pas être élargi de manière à viser également les communications écrites comme des bulletins parlementaires, car un tel élargissement équivaldrait à élargir les limites imposées par le législateur en matière de communications discriminatoires (paragraphe 40 à 44).

[14] En ce qui concerne l'article 12 de la Loi, le Tribunal a conclu que cette disposition n'englobait pas les déclarations écrites comme celles qui sont en litige en l'espèce (paragraphe 45 à 54).

[15] Comme le Tribunal a conclu que les bulletins parlementaires ne constituaient pas un service destiné au public au sens de l'article 5, il a rejeté l'allégation selon laquelle le défendeur s'était livré à un acte discriminatoire au sens de l'article 14, sans examiner le bien-fondé des allégations (paragraphe 55 et 56).

### **La question en litige**

[16] La question en litige est la suivante :

Était-il déraisonnable pour le Tribunal de décider que les bulletins parlementaires ne constituent pas un service destiné au public?

### **Les observations écrites de la demanderesse**

[17] La demanderesse soutient que la norme de contrôle appropriée est celle de la décision raisonnable, car le Tribunal a acquis des compétences particulières dans l'application de la loi à un contexte législatif spécifique et interprétait sa propre loi, qu'il connaît. Toutefois, la demanderesse prétend que la Loi, en qualité de loi sur les droits de la personne, doit faire l'objet d'une interprétation large et libérale qui est cohérente avec son statut quasi constitutionnel. Le Tribunal a fait erreur en optant pour une interprétation restrictive.

[18] La demanderesse prétend que le Tribunal a commis une erreur de fait en décidant que les bulletins parlementaires véhiculent des messages politiques partisans. Cette conclusion n'était pas cohérente avec la façon dont le Tribunal décrivait les bulletins parlementaires au début de ses motifs.

[19] La demanderesse soutient que ce que constitue un service est varié et ne se limite pas à la définition traditionnelle du terme. Les services ne sont pas limités à des activités commerciales. De fait, la plupart des activités exercées par un organisme public relativement aux biens publics devraient être présumées de la nature des services. Ce ne sont pas tous les actes acceptés comme services par les tribunaux judiciaires et administratifs qui incluent des éléments profitables offerts comme service ou mis à la disposition du public. En l'espèce, le Tribunal a limité la définition des services en ajoutant une exigence selon laquelle le seul bénéficiaire du service doit être le client, ce qui va à l'encontre d'une décision récente de la Cour d'appel fédérale. L'avantage obtenu par le fournisseur de service n'empêche pas l'acte d'être considéré comme un service. Un bulletin parlementaire, qui est un document établi par un fonctionnaire et payé au moyen des deniers publics dans le but d'informer les électeurs, est un service comme l'est un bulletin atmosphérique. La conclusion du Tribunal selon laquelle ce n'était pas un service était déraisonnable et non étayée par des éléments de preuve. Même si les bulletins parlementaires ont également pour but d'influencer les électeurs, il ne s'ensuit pas que leur distribution n'est pas un service.

[20] En ce qui concerne l'exigence selon laquelle un service doit être destiné au public, la demanderesse soutient que la conclusion du Tribunal voulant que les bulletins parlementaires ne

créent pas de relation entre le fournisseur et l'utilisateur seulement parce que le public ne participe pas à leur contenu est déraisonnable. Il n'existe pas d'exigence selon laquelle le public doit participer à un service; à toutes fins pratiques, l'ensemble des actions d'un organisme public satisferont au critère selon lequel elles doivent être destinées au public. De plus, même si le Tribunal a conclu qu'il n'y avait pas de discrimination dans la fourniture des bulletins parlementaires en vertu de l'article 5, le Tribunal a fait erreur en ne poursuivant pas son raisonnement pour décider s'il y avait eu du harcèlement dans la fourniture de bulletins parlementaires au sens de l'article 14.

[21] Enfin, la demanderesse prétend que le Tribunal a fait erreur lorsqu'il a décidé carrément que l'article 5 de la Loi exclut toutes les communications écrites. De nombreux exemples de services acceptés par les tribunaux, comme les bulletins atmosphériques produits par Environnement Canada, sont nettement des documents écrits.

### **Les observations écrites du défendeur et de l'intervenant**

[22] Le défendeur, Jim Pankiw, et l'intervenant conviennent que la norme de contrôle devrait être celle de la décision raisonnable. Bien que la loi sur les droits de la personne doive faire l'objet d'une interprétation large et libérale, celle-ci ne permet pas de s'écarter des règles d'interprétation législative de manière à élargir l'application de la Loi au-delà de son libellé.

[23] Le défendeur et l'intervenant soutiennent que la décision du Tribunal selon laquelle les bulletins parlementaires ne constituent pas un service au sens de l'article 5 de la Loi était cohérente avec la loi et avec la preuve produite au Tribunal et appartient aux issues possibles acceptables. Rien ne laisse croire que la décision était inintelligible.

[24] La première tâche que devait accomplir le Tribunal était de déterminer la nature et l'objectif des bulletins parlementaires. Il s'agit d'une question de fait à laquelle il faut accorder le degré de déférence le plus élevé. Le Tribunal a conclu que les bulletins parlementaires sont des communications décrites comme informatives et politiques. Cette conclusion était raisonnable. Outre cette communication, aucune autre activité ni aucun autre programme ou avantage ne laisse croire que des services ont été offerts. Le Tribunal a ensuite conclu, après examen complet de la jurisprudence, qu'un service doit s'accompagner d'un avantage ou d'une aide pour profiter au bénéficiaire, et que par conséquent, une simple communication ne pourrait pas constituer un service. Le Tribunal a également analysé l'interprétation appropriée du terme « services » dans son contexte, qui s'accompagne des termes « biens » et « moyens d'hébergement » à l'article 5, et a examiné l'ensemble du régime de la Loi. La déférence exige que la Cour évite d'envisager que d'autres interprétations possibles puissent s'offrir, voire être préférables; en fait, la Cour doit décider si, en définitive, la décision prise par le Tribunal était déraisonnable.

[25] Le défendeur et l'intervenant prétendent que même si le terme « service » pouvait être élargi au-delà des limites les plus larges qui peuvent actuellement se rattacher au mot, des facteurs de nature constitutionnelle circonscriraient les limites de la raisonnable dans le cas des

communications politiques comme des bulletins parlementaires. L'interprétation que fait valoir la Commission élargirait la signification des services de manière à inclure les communications et permettrait donc d'examiner le contenu des communications entre les députés et leurs électeurs. À première vue, ce serait une violation de l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte). Comme l'article 5 de la Loi n'établit ni limites ni critères, une telle violation ne pourrait se justifier au regard de l'article premier de la Charte. Ce serait également une violation du droit des électeurs de prendre une décision tout à fait éclairée au moment de voter, ce qui enfreindrait l'article 3 de la Charte, restreindrait le discours politique et violerait le principe constitutionnel sous-jacent de la démocratie. La liberté d'expression peut seulement être limitée par les dispositions des lois sur les droits de la personne dont le libellé est clair. L'article 13 de la Loi limite certains types de communications, mais comporte des éléments uniques qui assurent une atteinte minimale à la liberté d'expression.

### **Analyse et décision**

#### **La norme de contrôle**

[26] Il est établi dans la jurisprudence que dans le cadre de l'examen de l'interprétation faite par le Tribunal canadien des droits de la personne d'une disposition de sa loi habilitante, la Loi, la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable (voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, [2008] A.C.S. n° 9 (QL) au paragraphe 54, *Vilven c. Air Canada*, 2009 CF 367, [2009] A.C.F. n° 475 (QL) aux paragraphes 61 à 74, *Association des pilotes fédéraux*

*du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 223, [2009] A.C.F. n° 822 (QL) au paragraphe 50. Le Tribunal est expressément habilité à statuer sur des questions de droit (voir la Loi au paragraphe 50(2)).

[27] **La question en litige**

Était-il déraisonnable pour le Tribunal de décider que les bulletins parlementaires ne constituent pas un service destiné au public?

La Cour suprême du Canada a énoncé récemment la norme de la décision raisonnable dans *Dunsmuir*, précité, et de nouveau dans *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] A.C.S. n° 12 (QL). Par conséquent, les tribunaux qui revoient les décisions rendues par les tribunaux administratifs suivant la norme de la décision raisonnable doivent faire preuve de retenue. Celle-ci suppose le respect du processus décisionnel au regard des faits et du droit. Dans le cadre de l'analyse des motifs écrits d'un tribunal, la cour doit chercher la justification, la transparence et l'intelligibilité et établir si la solution appartient aux issues possibles acceptables (voir *Dunsmuir* au paragraphe 47 et *Khosa* aux paragraphes 25 et 59).

[28] À titre préliminaire, il n'existe aucun fondement permettant de modifier la conclusion de fait du Tribunal selon laquelle les bulletins parlementaires sont des communications décrites comme informatives et politiques. Les tribunaux doivent faire preuve de beaucoup de déférence à l'égard de ce genre de conclusion de fait tirée au terme d'un processus administratif. Il était tout à fait loisible au Tribunal de tirer cette conclusion initiale.

[29] La principale question en litige en l'espèce est l'interprétation de certaines dispositions de la Loi. Après une analyse importante de la jurisprudence sur les services et du rôle de l'article 5 dans le régime de la Loi, le Tribunal a décidé que les services qui s'inscrivent dans le contexte de l'article 5 de la Loi sont limités aux activités dont la nature essentielle est de procurer un avantage ou une aide aux gens concernés. Le Tribunal a résumé son interprétation de la façon suivante :

23 Ce qui ressort de cette analyse du droit, c'est que pour pouvoir déterminer si les actes accomplis par un fonctionnaire constituent un « service » au sens de l'alinéa 5*b*) de la Loi, il faut se demander si l'activité en cause procure un avantage ou une aide aux gens concernés. Il s'ensuit qu'il faut aussi se demander si qualifier l'activité de service correspond essentiellement à la nature de l'activité.

[30] Le Tribunal a décidé que les services ne comprennent pas uniquement les activités commerciales sur le marché et englobent des actes accomplis par le gouvernement ou des fonctionnaires dans l'exécution de leurs fonctions.

[31] La demanderesse a exposé une argumentation raisonnée selon laquelle les services devraient inclure, dans le contexte de l'article 5 de la Loi, une gamme élargie d'actes du gouvernement. Elle a également fait valoir que la plupart des actes des fonctionnaires devraient au moins être présumés constituer des services. La demanderesse soutient en outre que le Tribunal, en mettant l'accent sur la nature essentielle de l'activité, s'est établi pour lui-même une nouvelle exigence, qui limiterait encore davantage ce qui s'inscrirait dans les services.

[32] Je suis prêt à accepter que le Tribunal a adopté une approche qui tentait de clarifier et de mieux définir la signification du terme « services » et que son analyse a entraîné une définition de plus en plus limitée de ce terme. Comme la jurisprudence n'est pas claire sur cette question, des éclaircissements s'imposaient. Il était donc justifié et compréhensible de tenter d'en apporter. Il n'existe pas d'allégation ou d'indication selon laquelle le Tribunal a entrepris de s'acquitter de sa tâche dans le but de se livrer à une interprétation restrictive. Tous les documents et la jurisprudence qui ont été cités et utilisés étaient connus des parties devant le Tribunal et ont fait l'objet d'arguments complets. Le processus décisionnel semble avoir été assez transparent.

[33] La demanderesse conteste le résultat sur le fond de l'interprétation du Tribunal et propose une interprétation préférable ou, comme elle le dit, correcte. Selon moi, ce n'est pas suffisant. La déférence exige que la Cour évite de tenir compte d'autres interprétations peut-être possibles, voire préférables. Comme l'a mentionné Monsieur le juge Binnie dans *Khosa*, précité, au paragraphe 59 :

[...] Les cours de révision ne peuvent substituer la solution qu'elles jugent elles-mêmes appropriée à celle qui a été retenue, mais doivent plutôt déterminer si celle-ci fait partie des « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, par. 47). Il peut exister plus d'une issue raisonnable. Néanmoins, si le processus et l'issue en cause cadrent bien avec les principes de justification, de transparence et d'intelligibilité, la cour de révision ne peut y substituer l'issue qui serait à son avis préférable.

[34] La tâche qui incombe à la demanderesse consiste à établir que l'interprétation du Tribunal était déraisonnable en ce sens qu'elle manquait de justification, de transparence et d'intelligibilité, ou à établir que la conclusion ultime du Tribunal était déraisonnable parce qu'elle n'appartient pas

aux issues possibles acceptables. La demanderesse n'a présenté de fondement quant à aucun de ces éléments.

[35] Quoi qu'il en soit, je suis convaincu que l'interprétation des dispositions législatives par le Tribunal et sa conclusion n'étaient pas déraisonnables.

[36] La décision *Canada (Procureur général) c. Watkin*, 2008 CAF 170, 378 N.R. 268, dans laquelle la Cour d'appel fédérale a récemment traité de la question précise de ce qu'est un service au sens de l'article 5 de la Loi, s'est révélée très utile au Tribunal. La décision *Watkin* analysait minutieusement la question en regard de la norme de la décision correcte parce qu'elle avait été soumise à la Cour comme question de compétence et que le Tribunal n'en avait pas traité (paragraphe 23).

[37] Dans la décision *Watkin*, la Cour a expressément écarté l'idée selon laquelle tous les actes du gouvernement sont visés par l'article 5 (au paragraphe 26). En faisant référence à *Gould c. Yukon Order of Pioneers*, [1996] 1 R.C.S. 571, [1996] A.C.S. n° 29, la Cour a déclaré dans *Watkin* :

[...] la première étape à franchir lorsqu'on applique l'article 5 consiste à déterminer si les actes reprochés constituent des « services » (*Gould*, précité, le juge La Forest, au paragraphe 60). À cet égard, les « services » visés à l'article 5 s'entendent de quelque chose d'avantageux qui est « offert » ou « mis à la disposition » du public (*Gould*, précité, le juge La Forest, au paragraphe 55).

[38] Au paragraphe 28, la Cour a présenté des exemples d'actes du gouvernement qui constitueraient un service :

Les pouvoirs publics peuvent fournir des services pour s'acquitter des fonctions que la loi leur confie. Ainsi, l'Agence des douanes et du revenu du Canada offre un service lorsqu'elle communique des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu; Environnement Canada fournit un service lorsqu'elle publie des bulletins météorologiques et des rapports sur l'état des routes; Santé Canada offre un service lorsqu'elle incite les Canadiens à s'occuper activement de leur santé en s'adonnant davantage à l'exercice physique et en s'alimentant mieux; Immigration Canada fournit un service lorsqu'elle informe les immigrants sur la procédure à suivre pour devenir un résident canadien. Ceci étant dit, ce ne sont pas toutes les interventions gouvernementales qui sont des services.

[39] Il semblerait, d'après l'exposé conjoint des faits, qu'un député peut envoyer jusqu'à quatre bulletins parlementaires par année. À mon avis, cela signifie qu'il appartient au député de décider combien de bulletins parlementaires, le cas échéant, il enverra à ses électeurs et électrices.

[40] Le Tribunal a également été saisi d'une série de décisions indiquant que des proclamations d'un maire constituent un service destiné au public (voir par exemple *Okanagan Rainbow Coalition c. Kelowna (City)*, 2000 BCHRT 21). Le Tribunal a souligné que dans ces décisions, la proclamation avait été expressément demandée par une personne ou un groupe de la communauté (décision, au paragraphe 20).

[41] Le Tribunal a également traité de décisions dans lesquelles il a été jugé que l'octroi de la citoyenneté (ce qui représente nettement un avantage pour le bénéficiaire) ne constituait pas un service (voir *Forward c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 TCDP 5). D'après le raisonnement du Tribunal, on pouvait à juste titre faire une telle affirmation, parce que le fait de décrire l'octroi de la citoyenneté comme un simple service équivaldrait à ignorer le rôle

fondamental de la citoyenneté dans la définition des relations entre les particuliers et l'État (décision, au paragraphe 22).

[42] Selon moi, ce processus constituait l'exercice auquel le Tribunal devait se livrer pour tenter de concilier les décisions incompatibles. C'était un exercice de peaufinage compréhensible.

L'analyse a amené le Tribunal à décider qu'un service doit s'accompagner d'un avantage ou d'une aide mis à la disposition des intéressés. De plus, il convient de se demander si cet avantage ou cette aide faisait partie de la nature essentielle de l'activité.

[43] À mon avis, il s'agit d'un ajout ou d'une clarification de l'état du droit après l'arrêt *Watkin*. Selon moi, ce n'est pas incompatible avec l'arrêt *Watkin* mentionné précédemment. Au contraire, c'est tout à fait compatible. On peut affirmer que chacun des quatre exemples de services gouvernementaux dont il est fait état dans *Watkin*, mentionné précédemment, procure, de par sa nature essentielle, un avantage ou de l'aide.

[44] Par ailleurs, le Tribunal a appliqué cette question de manière intelligible aux bulletins parlementaires qui faisaient l'objet de la décision et a pris en compte les avantages que peuvent tirer les bénéficiaires de la réception de ces publications (aux paragraphes 29 et 30). Le Tribunal a toutefois décidé que la nature principale des bulletins parlementaires n'était pas de profiter aux électeurs, mais plutôt de transmettre les opinions politiques du député et de recevoir des commentaires. De ce point de vue, c'est l'expéditeur du bulletin parlementaire qui était le bénéficiaire principal, et par conséquent, les bulletins parlementaires n'étaient pas un service.

[45] Il était peut-être loisible au Tribunal de tirer des conclusions de fait ou de droit différentes, mais je ne crois pas être justifié d'intervenir dans sa décision.

[46] Le Tribunal s'est également penché sur l'esprit de la Loi pour justifier de manière intelligible pourquoi le contenu des bulletins parlementaires ne relève pas de la portée de l'article 5 de la Loi. Même si une communication pouvait être considérée comme un service, l'article 5 devait s'appliquer seulement à la prestation du service, et non à son contenu. Il s'agissait d'une conclusion logique.

[47] L'article 5 s'applique à la prestation d'un service. Néanmoins, les plaignants au Tribunal et la demanderesse en l'espèce désirent contester le contenu des bulletins parlementaires, et non la prestation des bulletins parlementaires. Le législateur a expressément rédigé les articles 12 et 13 de la Loi pour qu'ils s'appliquent aux communications. L'article 12 vise expressément la publication ou l'exposition « des affiches, des écriteaux, des insignes, des emblèmes, des symboles ou autres représentations », mais ne s'applique pas au contenu de matériel écrit comme des articles de journaux (voir *Re Warren and Chapman*, (1984), 11 D.L.R. (4e) 474 (C.B.R. Man.), *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Engineering Students' Society* (1989), 56 D.L.R. (4e) 604 (C.A. de la Sask.)). L'article 13 de la Loi est la seule disposition qui s'applique expressément au contenu des communications, mais cette disposition a été soigneusement limitée par le législateur aux communications qui sont transmises par voie téléphonique sur internet et aux communications « susceptibles d'exposer à la haine ou au mépris des personnes appartenant à un groupe identifiable

sur la base des critères énoncés à l'article 3. » La demanderesse reconnaît que ni l'article 12 ni l'article 13 ne s'appliqueraient au contenu des bulletins parlementaires. Il est logique de conclure, comme l'a fait le Tribunal, que si le législateur avait voulu que la Loi vise le contenu des communications écrites, comme les bulletins parlementaires, il l'aurait expressément prévu. Le fait d'élargir la définition des services dans le contexte de l'article 5 de manière à englober le contenu des communications écrites équivaldrait à réécrire la Loi.

[48] Enfin, la demanderesse fait valoir que le Tribunal aurait également dû chercher à établir si les bulletins parlementaires enfreignaient l'article 14 de la Loi. Selon moi, ce n'était pas nécessaire et le Tribunal était justifié d'écarter sommairement l'analyse relative à l'article 14. Bien que l'article 14 diverge de l'article 5 du point de vue de son application, sa rédaction est similaire, en ce sens que les services ont la même signification dans les deux dispositions, ce qu'a reconnu la Commission devant le Tribunal :

Le Tribunal a conclu que les bulletins parlementaires ne constituent pas des « services destinés au public ». Dans ses conclusions finales, la Commission a admis que, si les bulletins n'étaient pas considérés être des « services », alors l'article 14 ne s'appliquerait pas. Le Tribunal est d'accord. Étant donné que les bulletins ne sont pas considérés comme étant des services, personne n'a été victime de harcèlement lors de la fourniture de services en raison d'un motif de distinction illicite. Par conséquent, l'article 14 ne s'applique dans cette instance.

[49] Le défendeur et l'intervenant présentent d'autres justifications de l'interprétation faite par le Tribunal en faisant valoir que l'interprétation plus large offerte par la demanderesse entrerait en conflit avec le droit à la liberté d'expression contenu dans l'article 2 de la Charte. Sur cette base, le

défendeur et l'intervenant prétendent que l'autre interprétation proposée par la demanderesse aurait été déraisonnable.

[50] La demanderesse répond simplement que la législation sur les droits de la personne, de par sa nature même, traite de certaines atteintes aux libertés énumérées à l'article 2 de la Charte et que l'interdiction de toute atteinte rendrait la loi inefficace (voir *Hudler c. London (City)*, [1997] O.H.R.B.I.D. n° 23, au paragraphe 70).

[51] Le Tribunal, dans le cas qui nous occupe, ne jugeait pas qu'il était nécessaire de régler cet argument fondé sur la Charte et j'abonde dans le même sens. Je conviens que le fait d'éviter un conflit avec la Charte peut aussi justifier la conclusion finale du Tribunal. Il est de jurisprudence constante que lorsque deux interprétations d'une loi sont possibles, l'interprétation qui ne viole pas la Constitution doit être privilégiée par rapport à celle qui y porte atteinte (voir *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, [1996] A.C.S. n° 98 (QL) au paragraphe 3), *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, [1989] A.C.S. n° 45 (QL), *Owens c. Saskatchewan (Human Rights Commission)*, 2006 SKCA 41, 267 D.L.R. (4e) 733). Toutefois, je ne peux spéculer sur le rôle qu'un tel facteur constitutionnel a pu jouer dans le processus décisionnel du Tribunal, ce qui constitue le coeur d'une demande de contrôle judiciaire. Quoi qu'il en soit, comme j'ai déjà décidé que le processus décisionnel du Tribunal et sa décision finale étaient raisonnables, il n'est pas nécessaire de se pencher sur une analyse de la question de savoir si une autre interprétation aurait pu ou non entraîner une violation de la Charte.

[52] Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis de rejeter la demande de contrôle judiciaire.

[53] Dans une analyse en regard de l'article 5, une fois qu'il a été établi qu'un acte d'un organisme public est un service, il n'est pas toujours nécessaire que le service donne lieu à une relation entre le fournisseur de service et l'utilisateur. Il s'agit peut-être là de l'approche adoptée par la Cour suprême dans l'arrêt *Gould*, mentionné précédemment, au paragraphe 69, mais une telle approche doit être limitée à la nature des faits de l'espèce. Un service offert par un organisme public satisfait généralement au critère selon lequel il est destiné au public.

[54] Comme les bulletins parlementaires n'étaient pas un service, il n'était pas nécessaire que le Tribunal décide si les bulletins parlementaires étaient destinés au public. Par conséquent, cette erreur est sans importance pour la disposition du présent contrôle judiciaire.

[55] En raison de la nature de la présente demande et comme elle porte sur une question d'intérêt public, il n'y a aucune adjudication des dépens.

**JUGEMENT**

[56] **IL EST ORDONNÉ** que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée et il n'y a aucune adjudication de dépens.

« John A. O'Keefe »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Claude Leclerc, LL.B.

**ANNEXE**

**Les dispositions législatives pertinentes**

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

- |   |  |
|---|--|
| 5. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, pour le fournisseur de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public :                                | 5. It is a discriminatory practice in the provision of goods, services, facilities or accommodation customarily available to the general public  |
| a) d'en priver un individu;   | (a) to deny, or to deny access to, any such good, service, facility or accommodation to any individual, or   |
| b) de le défavoriser à l'occasion de leur fourniture.   | (b) to differentiate adversely in relation to any individual, on a prohibited ground of discrimination.  |
| 12. Constitue un acte discriminatoire le fait de publier ou d'exposer en public, ou de faire publier ou exposer en public des affiches, des écriteaux, des insignes, des emblèmes, des symboles ou autres représentations qui, selon le cas : | 12. It is a discriminatory practice to publish or display before the public or to cause to be published or displayed before the public any notice, sign, symbol, emblem or other representation that |
| a) expriment ou suggèrent des actes discriminatoires au sens des articles 5 à 11 ou de l'article 14 ou des intentions de commettre de tels actes;   | (a) expresses or implies discrimination or an intention to discriminate, or  |
| b) en encourageant ou visent à encourager l'accomplissement.  | (b) incites or is calculated to incite others to discriminate  |

if the discrimination expressed or implied, intended to be expressed or implied or incited or calculated to be incited would otherwise, if engaged in, be a discriminatory practice described in any of sections 5 to 11 or in section 14.

13.(1) Constitue un acte discriminatoire le fait, pour une personne ou un groupe de personnes agissant d'un commun accord, d'utiliser ou de faire utiliser un téléphone de façon répétée en recourant ou en faisant recourir aux services d'une entreprise de télécommunication relevant de la compétence du Parlement pour aborder ou faire aborder des questions susceptibles d'exposer à la haine ou au mépris des personnes appartenant à un groupe identifiable sur la base des critères énoncés à l'article 3.

13.(1) It is a discriminatory practice for a person or a group of persons acting in concert to communicate telephonically or to cause to be so communicated, repeatedly, in whole or in part by means of the facilities of a telecommunication undertaking within the legislative authority of Parliament, any matter that is likely to expose a person or persons to hatred or contempt by reason of the fact that that person or those persons are identifiable on the basis of a prohibited ground of discrimination.

14.(1) Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait de harceler un individu :

14.(1) It is a discriminatory practice,

a) lors de la fourniture de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public;

(a) in the provision of goods, services, facilities or accommodation customarily available to the general public,

b) lors de la fourniture de locaux commerciaux ou de logements;

(b) in the provision of commercial premises or residential accommodation, or

c) en matière d'emploi.

(c) in matters related to  
employment,

to harass an individual on a  
prohibited ground of  
discrimination.

**COUR FÉDÉRALE**  
**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-516-09

**INTITULÉ :** COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA  
PERSONNE  
- et -  
JIM PANKIW, KEITH DREAVAR,  
NORMA FAIRBAIRN, SUSAN GINGELL,  
PAMELA IRVINE, JOHN MELENCHUK,  
RICHARD ROSS, AILSA WATKINSON,  
HARLAN WEIDENHAMMER et  
CARMAN WILLETT  
- et –  
PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

**LIEU DE L'AUDIENCE :** OTTAWA (ONTARIO)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 24 NOVEMBRE 2009

**MOTIFS DU JUGEMENT  
ET JUGEMENT :** LE JUGE O'KEEFE

**DATE DES MOTIFS  
ET DU JUGEMENT :** LE 20 MAI 2010

**COMPARUTIONS :**

Philippe Dufresne Daniel Poulin	POUR LA DEMANDERESSE
Steven R. Chaplin	POUR LES DÉFENDEURS ET POUR L'INTERVENANT

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Commission canadienne des droits de la personne Ottawa (Ontario)	POUR LA DEMANDERESSE
Bureau du légiste et conseiller parlementaire Chambre des communes Ottawa (Ontario)	POUR LES DÉFENDEURS ET POUR L'INTERVENANT