

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20191009

Dossier : T-1903-18

Référence : 2019 CF 1278

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 9 octobre 2019

En présence de monsieur le juge Norris

ENTRE :

RAY DAVIDSON

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] En juin 2016, le demandeur a porté plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne; il alléguait que son employeur, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada [IRCC], avait fait preuve de discrimination à son égard du fait de sa race, de son origine nationale ou ethnique et de sa couleur. Le demandeur s'identifie comme Noir et comme Afro-Canadien. De façon générale, il soutenait qu'entre les mois de février 2015 et de juin 2016 on l'avait mis à l'écart pour plusieurs possibilités d'avancement ou de perfectionnement au sein

de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels d'IRCC, et ce, pour des motifs discriminatoires.

[2] La plainte a été renvoyée à une enquêtrice de la Commission en août 2016. Lors de son enquête, l'enquêtrice a interrogé le demandeur ainsi que huit personnes ayant travaillé avec lui à IRCC. (La dixième personne interrogée était un membre externe du comité de sélection établi pour un poste pour lequel le demandeur avait présenté sa candidature, mais sans succès.)

[3] Le 12 juin 2018, l'enquêtrice a produit un rapport d'enquête dans lequel elle a recommandé que la Commission rejette la plainte du demandeur en vertu du sous-alinéa 44(3)b(i) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, LRC (1985), c H-6, parce que, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de celle-ci n'était pas justifié. Elle a résumé ses conclusions ainsi :

[TRADUCTION]

Dans l'ensemble, le plaignant décrit des faits et des incidents qui, allègue-t-il, constituent une différence préjudiciable de traitement du fait de sa race, de sa couleur et de son origine nationale et ethnique. Les témoins interrogés, dont ceux que le plaignant lui-même a suggérés, n'étaient aucune de ses allégations. En fait, la plupart des témoins, dont deux employés noirs, confirment les explications de l'intimée. Compte tenu de la totalité des circonstances, il n'est pas justifié de procéder à un examen plus approfondi.

[4] Le rapport d'enquête a été transmis au demandeur et à IRCC, avec des lettres d'accompagnement datées du 18 juin 2018. La lettre destinée au demandeur indiquait que la Commission prendrait en considération le rapport quand elle examinerait sa plainte et rendrait sa décision. Elle conseillait au demandeur de lire le rapport avec soin, et il y était ajouté que s'il

n'était pas d'accord avec le rapport, il était [TRADUCTION] « important de présenter des observations écrites ». La lettre disait aussi : [TRADUCTION] « **Vous pouvez présenter un nombre maximal de 10 pages. Si vous comptez y joindre des pièces, celles-ci font partie du nombre total. La Commission ne lira que les 10 premières pages** ». [Souligné et en caractères gras dans l'original.]

[5] Le demandeur a produit une réponse écrite détaillée de 10 pages, datée du 13 juillet 2018. Il a mis en doute de nombreux aspects du rapport d'enquête, notamment, il faut le dire, plusieurs questions secondaires. Cependant, le fond de sa réponse visait principalement à démontrer que ce qu'il soutenait était le manque de véracité des explications disculpatoires que ses collègues avaient données à l'enquêtrice quant au traitement qu'on lui avait fait subir. Pour formuler sa recommandation selon laquelle il n'était pas justifié de procéder à un examen plus approfondi, l'enquêtrice avait souscrit aux versions que les collègues du demandeur avaient données au sujet de faits importants, plutôt qu'à la version de ce dernier. Il s'est dit particulièrement préoccupé par le fait que ses collègues avaient attribué ce qu'il avait vécu à de présumés problèmes de compétences et de rendement, alors que ces problèmes n'avaient jamais été portés à son attention auparavant.

[6] À l'appui de sa réponse, le demandeur a cité un grand nombre de documents qu'il n'a pas inclus dans ses observations à cause de la limite de 10 pages, mais qui, a-t-il indiqué, pouvaient être consultés par la Commission. En fait, il a précisément demandé que celle-ci passe en revue tous les documents auxquels il avait fait référence, suggérant qu'il pourrait l'aider à faire une telle chose dans le cadre d'une réunion en personne. Il a soutenu qu'il s'agissait là d'une mesure

nécessaire pour que la Commission comprenne bien sa réponse au rapport d'enquête. Les documents auxquels le demandeur faisait référence étaient, en général, des courriels produits au cours de son emploi auprès d'IRCC, et les autres employés d'IRCC que l'enquêtrice de la Commission avait interrogés n'étaient pas étrangers à ces courriels, du moins, pour un nombre important de ceux-ci.

[7] Je signale en passant qu'étant donné que les documents justificatifs n'ont pas été soumis à la Commission, ils ne font pas partie du dossier que cette dernière avait en main lorsqu'elle a tranché l'affaire. En réponse à une requête du demandeur pour produire ces documents à l'appui de la présente demande de contrôle judiciaire, le 10 mai 2019 j'ai permis par la voie d'une directive que les documents soient produits, sous réserve du droit du défendeur de s'opposer à leur admissibilité à l'audience. En fin de compte, je n'ai tenu compte des documents que dans la mesure où ils présentent le contexte nécessaire à l'allégation du demandeur selon laquelle il y a eu manquement à l'équité procédurale (voir *Association des universités et collèges du Canada c Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22, au par. 20; *Bernard c Canada (Agence du revenu)*, 2015 CAF 263, au par. 25).

[8] Dans une décision datée du 5 octobre 2018, la Commission a rejeté la plainte. Le contenu de la lettre informant le demandeur de cette décision contient le passage suivant :

[TRADUCTION]

Avant de rendre la décision, la Commission a passé en revue le rapport qui vous a été communiqué antérieurement ainsi que les observations produites en réponse à ce rapport. Après avoir examiné ces informations, la Commission a décidé, conformément au sous-alinéa 44(3)b(i) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de rejeter la plainte car, compte tenu des circonstances

relatives à la plainte, il n'est pas justifié de procéder à un examen plus approfondi.

La lettre ne fait aucunement état de la requête du demandeur que la Commission prenne en considération les documents qu'il a mentionnés dans sa réponse au rapport d'enquête.

[9] Le demandeur sollicite maintenant le contrôle judiciaire de cette décision, en vertu du paragraphe 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*, LRC (1985), c F-7. Il a invoqué plusieurs motifs de contrôle judiciaire, mais selon moi, il est nécessaire de ne traiter que d'un seul d'entre eux – soit le fait que la Commission a manqué aux exigences de l'équité procédurale en refusant de prendre en considération qui excédaient la limite de 10 pages.

[10] La norme de contrôle que je dois appliquer à cette question en litige n'est pas contestée en l'espèce. Les questions d'équité procédurale, dont celle de savoir si l'enquête de la Commission a été suffisamment approfondie, sont tranchées selon la norme de la décision correcte. Cela veut dire qu'il me faut décider par moi-même si le processus que la Commission a suivi satisfaisait au degré d'équité requis dans toutes les circonstances (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, au par. 43; *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, aux par. 54 et 56). Plus précisément, le demandeur savait-il ce qu'il devait réfuter et a-t-il eu une chance pleine et entière de présenter une réponse?

[11] En général, quand il est question d'équité procédurale, il n'y a pas lieu de faire preuve de déférence envers la Commission (*Wong c Canada (Travaux publics et Services*

gouvernementaux), 2018 CAF 101, au par. 19 [*Wong*]). Cela dit, pour ce qui est de savoir s'il y a eu manquement à l'équité procédurale dans une affaire donnée, il faut garder à l'esprit que le processus d'enquête que suit la Commission ne s'apparente pas à une audience et ne donne donc pas aux parties le droit absolu d'exiger que chaque personne dont elles donnent le nom soit interrogée par un enquêteur de la Commission (*Wong*, au par. 23). Je suis d'avis que ce principe s'applique aussi à tous les documents qu'une partie pourrait vouloir soumettre à la Commission. Cette dernière a un intérêt légitime à « préserver un système qui fonctionne et qui soit efficace sur le plan administratif » (*Syndicat canadien des employés de la fonction publique (division du transport aérien) c Air Canada*, 2013 CF 184, au par. 67; voir aussi *Tahmourpour c Canada (Solliciteur général)*, 2005 CAF 113, au par. 39) et, pour ce faire, elle peut adopter des mesures telles que des restrictions concernant la longueur des observations que les parties fournissent. Le fait d'imposer une limite de pages n'est pas en soi un manquement à l'équité procédurale (*Gandhi c Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 26, au par. 15; *Ritchie c Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 114, aux par. 43 à 45). Les choix de procédure que fait la Commission ont droit au respect de la cour de révision, tant que la procédure en question ne contrevient pas à l'obligation d'équité (*Canada (Procureur général) c Sketchley*, 2005 CAF 404, au par. 119 [*Sketchley*]). Une enquête de la Commission « ne peut être annulée pour manquement à l'équité procédurale qu'en cas d'omissions déraisonnables, comme l'omission par l'enquêteur d'examiner des éléments de preuve manifestement essentiels. » (*Wong*, au par. 14).

[12] Pour examiner s'il y a eu en l'espèce une omission déraisonnable de la part de la Commission, il est utile de rappeler qu'un contrôle selon la norme de la décision raisonnable « s'intéresse au caractère raisonnable du résultat concret de la décision ainsi qu'au raisonnement

qui l'a produit. » (*Canada (Procureur général) c Igloo Vikski Inc.*, 2016 CSC 38, au par. 18). La cour de révision analyse la décision en s'attachant « à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel » et elle tranche la question de savoir si cette décision appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au par. 47). « Les motifs répondent aux critères établis [...] s'ils permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables » (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, au par. 16). Ces observations incidentes concernent le fond des décisions, mais les motifs peuvent eux aussi revêtir une importance cruciale pour des questions de procédure.

[13] Dans la présente affaire, la Commission a imposé au demandeur une règle catégorique : ses observations en réponse ne pouvaient pas dépasser 10 pages. S'il en présentait plus que ce nombre, la Commission ne lirait que les 10 premières.

[14] Cette règle imposée au demandeur n'est toutefois pas la règle générale que la Commission a adoptée. Le paragraphe 9.4 des *Procédures opérationnelles de règlement des différends de la Commission canadienne des droits de la personne* prescrit plutôt ceci :

9.4 Sous réserve du paragraphe 9.6, les observations ne doivent pas dépasser dix (10) pages, pièces jointes comprises. Après avoir signifié son intention aux parties, la Commission peut refuser de présenter aux commissaires la partie des observations qui dépasse 10 pages aux fins d'examen. Si la Commission décide de transmettre aux commissaires, aux fins d'examen, des observations de plus de 10 pages, elle doit en aviser les autres parties et leur

permettre de présenter des observations de même longueur qui seront soumises à la Commission.

[15] Le paragraphe 9.6, qui a trait aux mesures d'accommodement visant à favoriser un processus de règlement sans obstacle, ne s'applique pas en l'espèce. De plus, même si ce document fait référence dans son titre à des procédures opérationnelles de règlement des différends, il énonce des règles et des lignes directrices qui s'appliquent à tous les aspects du dépôt d'une plainte auprès de la Commission.

[16] La version anglaise du paragraphe 9.4 est libellée maladroitement (“[...] *a submission will not exceed* [...]” [non souligné dans l'original]), mais il ressort clairement de cette disposition dans son ensemble, de même que d'une comparaison avec la version française (« ... les observations ne doivent pas dépasser . . . »), que ce que l'on veut dire, c'est que les observations ne devraient pas dépasser 10 pages. De plus, la Commission se réserve expressément le pouvoir discrétionnaire de soumettre aux commissaires les observations qui, dans une affaire donnée, s'étendent sur plus de 10 pages. Si elle refuse d'exercer ce pouvoir discrétionnaire, elle doit en aviser la partie dont les observations dépassaient le nombre maximal de pages prévu. Si elle décide au contraire d'exercer ce pouvoir discrétionnaire, elle est tenue d'en aviser les autres parties et de leur donner la chance de présenter des observations d'une longueur égale, lesquelles seront ensuite toutes soumises aux commissaires. Pour qu'elle puisse exercer ce pouvoir discrétionnaire de manière équitable et raisonnable, il faudrait vraisemblablement que la Commission examine les observations qui dépassent la limite habituelle, et ce ne serait qu'après cela qu'elle serait en mesure de déterminer s'il y a lieu de faire une exception ou non.

[17] En l'espèce, la Commission n'a pas suivi sa propre procédure. Au lieu de vérifier s'il convenait d'exercer son pouvoir discrétionnaire en faveur du demandeur et de l'autoriser à produire une réponse plus longue qu'à l'accoutumée, elle a appliqué une règle catégorique qui ne menait qu'à un seul résultat. Il s'agit là d'un exemple classique d'entrave à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire (voir *Delta Air Lines Inc. c Lukács*, 2018 CSC 2, aux par. 13 et 18). De plus, la Commission n'a jamais répondu à la requête du demandeur à savoir s'il pouvait fournir des observations qui dépassaient 10 pages avant de renvoyer l'affaire pour décision. La lettre qui informe le demandeur de la décision de la Commission ne dit rien non plus sur le sujet. (À l'évidence, le fait de considérer que le rapport d'enquête fait partie des motifs de la décision (voir l'arrêt *Sketchley*, aux par. 37 et 38) ne sera d'aucune utilité, car ce rapport a été rédigé avant les observations en réponse du demandeur.) L'absence d'une explication quelconque de la Commission quant à la raison pour laquelle les documents supplémentaires du demandeur ne seraient même pas pris en compte, et ce, même si elle avait le pouvoir discrétionnaire d'accepter des observations d'une longueur de plus de 10 pages, fait en sorte que la décision rendue manque de justification, de transparence et d'intelligibilité. De ce fait, le refus de ne serait-ce qu'examiner les documents justificatifs est, de la part de la Commission, une omission déraisonnable qui est assimilable à un manquement à l'équité procédurale.

[18] La question qui se pose maintenant est celle de la réparation qu'il convient d'ordonner pour ce manquement à l'équité procédurale. La lacune que j'ai relevée est survenue à un stade très tardif d'une enquête prolongée. Le demandeur a fait valoir aussi dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire que l'enquête de la Commission, dans son ensemble, était partielle, mais il s'agit là d'une observation sans fondement. À mon avis, la solution appropriée

consiste à revenir, dans les faits, au moment où le demandeur a été invité à répondre au rapport d'enquête. Il faudrait autoriser ce dernier à présenter une nouvelle réponse qui soit conforme au paragraphe 9.4 des *Procédures opérationnelles de règlement des différends de la Commission canadienne des droits de la personne*. C'est-à-dire que sa nouvelle réponse ne devrait pas dépasser 10 pages. Si, comme cela semble probable, le demandeur conclut que les documents justificatifs qui feraient en sorte que ses observations s'étendent sur plus de 10 pages sont nécessaires pour pouvoir répondre au rapport d'enquête de manière complète et équitable, il devrait les inclure afin de les soumettre à l'examen de la Commission de pair avec une demande à cet effet ainsi qu'avec une explication de la raison pour laquelle les documents sont importants. Il appartiendra ensuite à la Commission de juger si – ou dans quelle mesure – des observations d'une longueur de plus de 10 pages peuvent lui être soumises au moment où elle rendra sa décision.

[19] Le demandeur s'est représenté lui-même dans le cadre de la présente demande et, en fait, pendant toute la durée du processus qui s'est déroulé devant la Commission. Ses compétences en tant que spécialiste de l'accès à l'information l'ont bien servi. Cela dit, le dossier qu'il a établi à l'appui de sa réponse initiale au rapport d'enquête est énorme. Pour aider la Commission à s'acquitter de ses responsabilités importantes, j'inciterais le demandeur à vérifier sérieusement quels éléments de preuve sont vraiment nécessaires pour étayer les éléments essentiels de sa réfutation avant qu'il réponde à nouveau au rapport d'enquête.

[20] Enfin, dans le cadre de sa demande, le demandeur a désigné initialement Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada comme défendeur. Le bon défendeur est le procureur général du

Canada (voir le par. 303(2) des *Règles des cours fédérales*, DORS/98-106, ainsi que la décision *Abi-Mansour c Canada (Procureur général)*, 2015 CF 882, au par. 23). En conséquence, dans le cadre du jugement de la Cour, l'intitulé de la cause sera modifié de façon à désigner le bon défendeur.

[21] Le demandeur n'ayant pas demandé les dépens, aucuns ne seront adjugés.

JUGEMENT dans le dossier T-1903-18

LA COUR ORDONNE :

1. L'intitulé de la cause est modifié afin d'indiquer que le bon défendeur est le procureur général du Canada.
2. La demande de contrôle judiciaire est accueillie en partie.
3. La décision de la Commission canadienne des droits de la personne datée du 5 octobre 2018 est infirmée.
4. Dans les trente (30) jours suivant la date du présent jugement (ou dans le délai plus long, que le demandeur et la Commission pourront fixer d'un commun accord), le demandeur peut déposer une nouvelle réponse au rapport d'enquête daté du 12 juin 2018.
5. Dans le délai suivant la réception de la réponse du demandeur que la Commission pourra fixer, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada pourra répondre à la réponse du demandeur.
6. Après réception des réponses des parties, la décision finale concernant la plainte que le demandeur a soumise à la Commission sera rendue par un autre décideur.
7. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« John Norris »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 30^e jour d'octobre 2019

Maxime Deslippes

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1903-18

INTITULÉ : RAY DAVIDSON c PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 21 MAI 2019

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE NORRIS

DATE DES MOTIFS : LE 9 OCTOBRE 2019

COMPARUTIONS :

Ray Davidson POUR SON PROPRE COMPTE

Susanne Wladysiuk POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Toronto (Ontario)