

**Date : 20090107**

**Dossier : T-558-08**

**Référence : 2009 CF 22**

**ENTRE :**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA  
(LES FORCES CANADIENNES)**

**Demandeur**

**et**

**MICHELINE ANNE MONTREUIL**

**COMMISSION CANADIENNE  
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**Défenderesses**

**et**

**ME. J. GRANT SINCLAIR, C.R., ÈS QUALITÉS,  
PRÉSIDENT DU TRIBUNAL CANADIEN  
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**LE TRIBUNAL CANADIEN  
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**Mise en cause**

**MOTIFS DU JUGEMENT**

**LA JUGE HANSEN**

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision du 26 mars 2008 par laquelle le président du Tribunal canadien des droits de la personne (le président) a refusé d'autoriser le

membre instructeur du Tribunal saisi de l'affaire T1047/2805, *Micheline Anne Montreuil c. Forces canadiennes*, à la terminer et à rendre une décision, malgré l'échéance de son mandat.

[2] En juin 1999, M<sup>e</sup> Montreuil a soumis une demande d'emploi auprès des Forces armées canadiennes pour un poste d'officier en droit au bureau du juge-avocat général. Celle-ci a été refusée.

[3] En octobre 2002, M<sup>e</sup> Montreuil a déposé auprès de la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) une plainte alléguant, entre autres choses, qu'on lui a refusé le poste parce qu'elle est une personne transgenre et qu'il s'agissait donc de discrimination fondée sur le sexe. La Commission a renvoyé le dossier au Tribunal pour audition, qui a débuté le 23 octobre 2006.

[4] Le 21 décembre 2007, au terme de 97 jours d'audition au cours desquels le Tribunal a entendu quatre témoins experts et quinze témoins factuels, le membre instructeur, M<sup>e</sup> Pierre Deschamps, a pris le dossier en délibéré. À ce moment, il était saisi de trois autres dossiers.

[5] Le 8 février 2008, le président du Tribunal a informé M<sup>e</sup> Deschamps que, selon le paragraphe 48.2(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6 (la Loi), son mandat devant être échu le 9 février 2008 avait été prolongé pour qu'il puisse terminer les trois autres affaires susmentionnées.

[6] Le 7 mars 2008, les parties ont été informées que le mandat du membre instructeur était arrivé à échéance le 9 février et que le dossier serait confié au vice-président du Tribunal. Le 10 mars 2008, le demandeur a demandé au président d'exercer son pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 48.2(2) de la Loi afin de permettre au membre instructeur de clore le dossier Montreuil.

[7] Le 26 mars 2008, le registraire du Tribunal a informé les parties que le président avait rejeté la demande de prolongation pour les raisons suivantes :

Après avoir pris en considération le paragraphe 48.2(2) de la Loi, le président a décidé de ne pas donner son agrément relativement à la présente instruction. En décidant ainsi, le président a tenu compte des considérations suivantes :

- l'autorité du président d'assurer la direction ainsi que le contrôle des activités du Tribunal, notamment en ce qui a trait à la répartition des tâches entre les membres (paragr. 48.4(2));
- le devoir du Tribunal, sous réserve des principes de justice naturelle, d'instruire les plaintes de façon expéditive (paragr. 48.9(1));
- le temps et les ressources déjà consacrés à cette affaire;
- la charge de travail juridictionnel de M<sup>c</sup> Deschamps provenant d'autres dossiers pendants devant le Tribunal;
- la durée limitée d'une prolongation se rattachant à tout agrément accordé à un membre afin de lui permettre de terminer une affaire; cette limite de temps implicite est une déduction nécessaire du paragr. 48.2(2), car l'autorité relative à la nomination des membres et à l'octroi de nouveaux mandats relèvent exclusivement du gouverneur en conseil.

Le président est d'avis que certaines de ces considérations méritent des explications plus élaborées.

Le dernier jour de son mandat, M<sup>c</sup> Deschamps était saisi de quatre affaires :

- *M. Montreuil c. Forces canadiennes* (T1047/2805)
- *M. Dawson c. Postes Canada* (T1053/3405)
- *R. Warman c. M. Guille* (T1090/7105)
- *S. Chopra c. Santé Canada* (T901/2104)

Le président a exercé son pouvoir discrétionnaire pour permettre à M<sup>e</sup> Deschamps de terminer les affaires *Dawson*, *Warman* et *Chopra* au plus tard le 12 septembre 2008. (*Dawson* – 17 journées; *Warman* – 14 journées; *Chopra* – 39 journées).

L'audience dans l'affaire *Dawson* s'est terminée le 22 mars 2007. Les observations finales écrites ont été présentées le 23 octobre 2007. L'audience dans l'affaire *Warman* s'est terminée le 14 décembre 2007. Les observations finales écrites ont été présentées le 6 février 2008. L'audience dans l'affaire *Chopra* s'est terminée le 4 octobre 2007. Les observations finales écrites ont été présentées le 9 novembre 2007.

Les plaintes dans les affaires *Dawson* et *Warman* ont été renvoyées au Tribunal en 2005, et la plainte dans l'affaire *Chopra* en 2004.

L'audience dans l'affaire *Montreuil*, qui a duré 97 jours, a considérablement dépassé la durée initialement prévue par les parties. Le président est d'avis qu'une décision dans l'affaire *Montreuil* ne saurait être rendue dans un délai raisonnable au sens où l'entend le législateur au paragr. 48.2(2). En conséquence, le président a conclu que donner son agrément dans de telles circonstances équivaldrait à octroyer un nouveau mandat au membre, ce qui excèderait le cadre de pouvoir prévu à au paragr. 48.2(2).

Se fondant sur son expérience et prenant en compte l'historique de ces quatre dossiers – ainsi que son obligation légale envers la procédure du Tribunal dans son ensemble – le président a conclu qu'il lui faut refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 48.2(2) dans l'affaire *Montreuil*. Le vice-président Hadjis est maintenant désigné pour gérer cette instance.

[8] Le 1<sup>er</sup> août 2008, le demandeur a signifié son dossier de demande de contrôle judiciaire de la décision du président. Le président et le Tribunal ont été désignés parties à l'instance. Le 8 août 2008, la défenderesse, M<sup>e</sup> Montreuil, a signifié une lettre aux parties demandant que le président revienne sur la décision, alors qu'elle appuyait celle-ci au départ. Par une lettre datée du 13 août 2008, la Commission a consenti à l'ordonnance demandée par le procureur général du Canada.

[9] Le président du Tribunal a déposé une requête en vertu de l'article 109 des *Règles des Cours fédérales* afin d'être autorisé à intervenir dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire. Le 23 octobre 2008, le protonotaire Morneau a accueilli la requête et il a permis au président « de déposer et de signifier un affidavit [et] un mémoire, et de présenter une plaidoirie orale » portant sur les éléments suivants :

- tous les arguments légaux et factuels relatifs au contexte de la décision [...] ainsi que les conséquences des conclusions de la demande de révision judiciaire sur la répartition des tâches entre les membres du Tribunal [...] et la gestion de ses affaires internes, et

- son obligation ou non de respecter les règles de justice naturelle et d'équité procédurale, [notamment] l'obligation d'entendre ou non les parties, lorsqu'il exerce le [pouvoir discrétionnaire] qui lui est dévolu par le paragraphe 48.2(2) de la Loi.

Par la suite, le président a déposé l'affidavit du registraire et un mémoire.

[10] Les dispositions suivantes de la Loi sont pertinentes en l'espèce :

**48.1** (1) Est constitué le Tribunal canadien des droits de la personne composé, sous réserve du paragraphe (6), d'au plus quinze membres, dont le président et le vice-président, nommés par le gouverneur en conseil.

(2) Les membres doivent avoir une expérience et des compétences dans le domaine des droits de la personne, y être sensibilisés et avoir un intérêt marqué pour ce domaine.

**48.2** (1) Le président et le vice-président du Tribunal sont nommés à titre inamovible pour un mandat maximal de sept ans et les autres membres le sont pour un mandat maximal de cinq ans [...]

**48.1** (1) There is hereby established a tribunal to be known as the Canadian Human Rights Tribunal consisting, subject to subsection (6), of a maximum of fifteen members, including a Chairperson and a Vice-chairperson, as may be appointed by the Governor in Council.

(2) Persons appointed as members of the Tribunal must have experience, expertise and interest in, and sensitivity to, human rights.

**48.2** (1) The Chairperson and Vice-chairperson are to be appointed to hold office during good behaviour for terms of not more than seven years, and the other members are to be appointed to hold office during good behaviour for terms of not

more than five years....

(2) Le membre dont le mandat est échu peut, avec l'agrément du président, terminer les affaires dont il est saisi. Il est alors réputé être un membre à temps partiel pour l'application des articles 48.3, 48.6, 50 et 52 à 58.

(2) A member whose appointment expires may, with the approval of the Chairperson, conclude any inquiry that the member has begun, and a person performing duties under this subsection is deemed to be a part-time member for the purposes of sections 48.3, 48.6, 50 and 52 to 58.

(3) Le président, le vice-président ou tout autre membre peut recevoir un nouveau mandat, aux fonctions identiques ou non.

(3) The Chairperson, Vice-chairperson or any other member whose term has expired is eligible for reappointment in the same or any other capacity.

[...]

[...]

**48.4** (1) Le président et le vice-président sont nommés à temps plein et les autres membres le sont à temps plein ou à temps partiel.

**48.4** (1) The Chairperson and Vice-chairperson are to be appointed as full-time members of the Tribunal, and the other members are to be appointed as either full-time or part-time members.

(2) Le président est le premier dirigeant du Tribunal; à ce titre, il en assure la direction et en contrôle les activités, notamment en ce qui a trait à la répartition des tâches entre les

(2) The Chairperson is the chief executive officer of the Tribunal and has supervision over and direction of its work, including the allocation of work among the members and

membres et à la gestion de ses affaires internes.

the management of the Tribunal's internal affairs.

[...]

[...]

**48.9** (1) L'instruction des plaintes se fait sans formalisme et de façon expéditive dans le respect des principes de justice naturelle et des règles de pratique.

**48.9** (1) Proceedings before the Tribunal shall be conducted as informally and expeditiously as the requirements of natural justice and the rules of procedure allow.

[...]

[...]

[11] Le demandeur a soulevé deux objections préliminaires. Premièrement, le demandeur prétend que l'affidavit déposé par l'intervenant ne respecte pas l'ordonnance du protonotaire et que l'auteur de l'affidavit est le registraire et non pas le président, comme le prévoit l'ordonnance.

Deuxièmement, le demandeur prétend que le contenu de plusieurs paragraphes de l'affidavit outrepassé les paramètres établis quant à l'intervention de l'organisme décisionnel dont la décision est contestée.

[12] À mon avis, l'ordonnance du protonotaire ne limite pas le droit de déposer la preuve par affidavit à celui du président lui-même. La première objection est donc rejetée. Quant à la deuxième objection, au cours de l'audience relative au contrôle judiciaire, j'ai avisé les parties que je ne tiendrais pas compte des passages de l'affidavit qui dépassaient ce qui était permis par l'ordonnance.

[13] En outre, au cours de ses représentations, j'ai avisé l'avocate de l'intervenant que je ne tiendrais pas compte pour arriver à ma décision de celles qui visaient à défendre ou à justifier la décision.

[14] Le demandeur soulève les questions suivantes en l'espèce :

1. La décision du président comporte-t-elle des erreurs de droit dans l'interprétation du paragraphe 42.2(2) de la Loi et de la compétence qui est dévolue au titre de cette disposition?

2. Le président a-t-il exercé de façon déraisonnable le pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 48.2(2) de la Loi?
3. Le président a-t-il négligé d'observer les règles de justice naturelle et d'équité procédurale en refusant d'entendre ses représentations avant de rendre la décision du 26 mars 2008?

[15] Quant à la question relative à la norme de contrôle applicable, le demandeur et l'intervenant s'entendent, et je suis d'accord pour dire que l'application de la disposition législative aux faits devrait être examinée selon la norme de la décision raisonnable. Cependant, les parties ne s'entendent pas sur la norme de contrôle applicable à l'interprétation donnée au paragraphe 48.2(2) de la Loi par le président. Le demandeur soutient qu'en tant que question de droit elle devrait être examinée selon la norme de la décision correcte alors que l'intervenant soutient qu'elle devrait être examinée selon celle de la décision raisonnable.

[16] Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 51, la Cour suprême du Canada a affirmé que de nombreuses questions de droit commandent l'application de la norme de la décision correcte, mais que certaines d'entre elles sont assujetties à la norme de la raisonnable. La Cour suprême a constaté que la jurisprudence peut être mise à contribution pour déterminer quelles questions emportent l'application de la norme de la raisonnable. Elle a fait observer au paragraphe 54 que « [l]orsqu'un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat [...], la déférence est habituellement de mise » (renvois omis). Dans la présente affaire, ni le demandeur ni l'intervenant n'a cité de jurisprudence



sur la norme de contrôle applicable à l'interprétation donnée au paragraphe 48.2(2) par le président ou un membre du Tribunal.

[17] La Cour suprême a également déclaré que, lorsqu'il n'est pas possible d'établir la norme de contrôle applicable en s'appuyant sur la jurisprudence, il faut mener une analyse contextuelle dans laquelle un certain nombre de facteurs pertinents doivent être pris en compte, notamment l'existence ou l'inexistence d'une clause privative, la raison d'être du tribunal administratif telle que prescrite par sa loi habilitante, la nature de la question et l'expertise du tribunal administratif.

[18] En l'espèce, l'inexistence d'une clause privative dans la Loi milite en faveur d'une norme de déférence moins élevée. Bien que la Loi crée un régime administratif distinct et particulier applicable aux plaintes en matière de discrimination et qu'elle établisse que le Tribunal en tant qu'organisme soit un spécialiste du domaine des droits de la personne (paragraphe 48.1(2)), l'interprétation du paragraphe 48.2(2) ne met pas en cause cette expertise. Cependant, l'interprétation de la disposition est liée aux responsabilités du président qui, en tant que premier dirigeant du Tribunal, consistent à surveiller et à diriger les activités du Tribunal, et elle est aussi liée à ses connaissances sur les travaux du Tribunal. Enfin, étant donné que la question de droit soulevée en l'espèce porte sur l'administration interne du Tribunal, elle ne revêt pas « une importance capitale pour le système juridique » : arrêt *Dunsmuir*, au paragraphe 55. Ces deux derniers facteurs favorisent une norme appelant la déférence. En me fondant sur cette analyse, je conclus que l'interprétation donnée au paragraphe 48.2(2) par le président devrait être examinée selon la norme de la décision raisonnable.

[19] Dans son interprétation du paragraphe 48.2(2), le président a conclu que le pouvoir discrétionnaire de prolonger le mandat d'un membre instructeur est circonscrit par un délai prévu implicitement dans la disposition. Il a expliqué qu'une telle interprétation était nécessaire au motif que le pouvoir de nommer et de renommer les membres du Tribunal appartient exclusivement au gouverneur en conseil. Compte tenu du texte et de l'objet de la disposition et du fait que le pouvoir discrétionnaire de prolonger le mandat échu d'un membre instructeur ne peut être exercé que pour permettre à ce membre instructeur de terminer les affaires dont il est saisi et non d'en instruire des nouvelles, je ne puis trouver aucune raison justifiant le besoin d'inférer un délai implicite pour donner effet à la disposition. À mon avis, le président a commis une erreur en tirant une telle conclusion.

[20] À son tour, l'interprétation du président l'a amené à conclure de façon erronée que, puisqu'une décision dans l'affaire Montreuil ne serait vraisemblablement pas rendue dans le délai prévu au paragraphe 48.2(2), la prolongation du mandat du membre instructeur reviendrait à renommer ce membre, ce qui excédait le pouvoir que lui confère le paragraphe en question. À mon avis, l'interprétation erronée et la conclusion fondée sur cette interprétation rendent la décision déraisonnable.

[21] La décision est déraisonnable à un autre égard. Pour parvenir à sa décision, le président a tenu compte d'un certain nombre de facteurs pertinents, notamment le devoir d'instruire les plaintes de façon expéditive dans le respect des principes de justice naturelle et des règles de pratique, le

temps et les ressources déjà consacrés à cette affaire par le Tribunal et les autres affaires dont le membre instructeur était encore saisi.

[22] Il est bien établi qu'il appartient au décideur de procéder à l'appréciation des facteurs pertinents et que la Cour n'a pas pour rôle de réexaminer le poids que le décideur a accordé aux différents facteurs. Cependant, la Cour interviendra lorsqu'un facteur pertinent n'a pas été pris en compte.

[23] Dans l'affaire qui nous occupe, le président a tenu compte d'un certain nombre de facteurs pertinents, mais il en a négligé un, à savoir les intérêts des parties à l'instance. Tout particulièrement, le président n'a pas pris en considération les intérêts des parties, notamment l'engagement de ressources financières et autres, au cas où il faudrait instruire à nouveau une affaire longue et complexe.

[24] À l'audience, l'avocat de l'intervenant a fait valoir que la mention, dans les motifs du président, de la prise en considération du temps et des ressources ayant déjà été consacrés à l'affaire comprenait les intérêts des parties. Il ressort clairement de la preuve par affidavit soumise par l'intervenant que cet examen se limitait au temps et aux ressources consacrés par le Tribunal et que les intérêts des parties n'avaient pas été pris en compte.

[25] Le 18 décembre 2008, à l'audience portant sur le contrôle judiciaire, j'ai été avisée que la nouvelle audience relative à la plainte devait débiter le 5 janvier 2009. Étant donné l'importance

pour les parties d'obtenir une décision sur le contrôle judiciaire avant cette date, dans une ordonnance rendue le 23 décembre 2008, j'ai accueilli la demande de contrôle judiciaire et ordonné aux parties de supporter leurs propres dépens. Par conséquent, aucune ordonnance n'accompagnera les présents motifs.

« Dolores M. Hansen »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-558-08

**INTITULÉ :** LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA  
(LES FORCES CANADIENNES)

et

MICHELINE ANNE MONTREUIL  
COMMISSION CANADIENNE  
DES DROITS DE LA PERSONNE

et

ME. J. GRANT SINCLAIR, C.R., ÈS QUALITÉS,  
PRÉSIDENT DU TRIBUNAL CANADIEN  
DES DROITS DE LA PERSONNE

LE TRIBUNAL CANADIEN  
DES DROITS DE LA PERSONNE

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

**DATE DE L'AUDIENCE :** 18 décembre 2008

**MOTIFS DU JUGEMENT :** LA JUGE HANSEN

**DATE DES MOTIFS :** 7 janvier 2009

**COMPARUTIONS :**

Me Guy Blouin POUR LE DEMANDEUR

Me Marie Cossette POUR LA PARTIE INTERVENANTE

Me Micheline Anne Montreuil  
Me Ikram Warsame POUR LA PARTIE DÉFENDERESSE