

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20091210

Dossier : T-1726-09

Référence : 2009 CF 1264

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 10 décembre 2009

En présence de monsieur le juge Harrington

ENTRE :

WILLIAM SLOAN

demandeur

et

COMMISSAIRE AUX ÉLECTIONS FÉDÉRALES

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] Apparemment, Voltaire n'a jamais prononcé la phrase suivante :

Je ne suis pas d'accord avec ce que vous dites, mais je me battrai pour que vous ayez le droit de le dire.

Il se peut qu'elle ait été inventée par sa biographe anglaise, Evelyn Beatrice Hall, qui a écrit :

[TRADUCTION]

« Je ne suis pas d'accord avec ce que vous dites, mais je me battraï jusqu'au bout pour que vous puissiez le dire. »

[2] Qui que soit son auteur, la phrase nous rappelle grandement une valeur fondamentale de notre mode de vie canadien : la liberté d'expression, une liberté qui existait bien avant qu'elle ne soit enchâssée dans notre *Charte des droits et libertés*, en 1982. Cette valeur est l'enjeu du présent contrôle judiciaire.

[3] Pendant la campagne électorale fédérale de 2008, M. Sloan s'est porté candidat du Parti communiste du Canada dans la circonscription de Westmount – Ville-Marie. Pendant la campagne, des employés de la Ville de Westmount ont retiré plusieurs de ses affiches électorales.

[4] Il semble que les affiches, comme la loi l'exige, portaient la mention de leur source, c'est-à-dire « Authorized by the registered agent of the Communist Party of Canada », pour les affiches en anglais, et « Autorisé par l'agent enregistré du Parti communiste du Canada », pour les versions en français des affiches. M. Sloan pense que les slogans suivants, inscrits sur les affiches, ont possiblement contrarié quelqu'un : « END CANADIAN SUPPORT OF APARTHEID ISRAEL » ou « CESSEZ L'APPUI CANADIEN À L'APARTHEID ISRAELIEN » ou « CANADA HORS D'AFGHANISTAN ».

[5] M. Sloan s'est plaint auprès du commissaire aux élections fédérales. En conséquence, tel qu'il a été publié dans la *Gazette du Canada*, le commissaire a conclu une transaction, ainsi désignée dans la *Loi électorale du Canada* (la « Loi »), avec la Ville de Westmount (la « Ville »), dans laquelle cette dernière reconnaît que le retrait des affiches a été effectué sans qu'un préavis raisonnable ait été donné à l'agent enregistré du Parti communiste et sans que celui-ci ait consenti à ce retrait. La Ville s'est engagée à se conformer à la Loi, à l'avenir. En décidant de ne pas intenter de poursuites, une option dont il disposait, le commissaire a tenu compte des aveux de faits rapides, de la collaboration de la Ville et de [TRADUCTION] « la bonne foi des fonctionnaires municipaux, dont les actions étaient fondées sur des considérations d'intérêt public ».

[6] M. Sloan a déposé une demande de contrôle judiciaire de cette décision. Il allègue que la liberté d'expression a été bafouée, que le commissaire a, à la fois, excédé ou refusé d'exercer sa compétence et que certains de ses droits garantis par la Charte ont été violés. À titre de réparation, il demande à la Cour de prononcer une déclaration en ce sens.

[7] Actuellement, la Cour est saisie d'une requête, déposée par le commissaire, en vue d'obtenir la radiation de l'ensemble de l'avis de demande, sans autorisation de la modifier. À titre subsidiaire, si l'avis de demande n'est pas radié, il sollicite une ordonnance visant à le remplacer comme défendeur par la Ville de Westmount et à l'autoriser à comparaître de nouveau comme intervenant.

[8] Les motifs invoqués à l'appui de la requête en radiation sont que M. Sloan n'a pas d'intérêt direct dans la transaction conclue entre le commissaire et la Ville et que, par conséquent, il n'a pas

qualité pour demander le contrôle judiciaire. En outre, la décision n'est pas susceptible de révision par la Cour, puisque le commissaire n'avait aucune obligation envers M. Sloan et que sa décision s'inscrivait dans le cadre de ses droits et obligations exécutoires et de poursuite, en vertu d'une loi de réglementation.

QUESTIONS EN LITIGE

[9] La présente requête en vue d'obtenir le rejet de la demande de contrôle judiciaire comporte quatre questions litigieuses étroitement liées.

- i. En vertu de la *Loi sur les Cours fédérales*, M. Sloan a-t-il qualité pour présenter la présente demande de contrôle judiciaire?
- ii. A-t-il une cause d'action valable?
- iii. Devrait-on juger ces questions maintenant ou devraient-elles être tranchées par le juge qui entend la demande sur le fond?
- iv. Si la demande n'est pas rejetée à ce stade, qui devrait être la partie défenderesse ou la partie intervenante?

DÉCISION

[10] À mon avis, selon un dossier très peu étoffé, il n'est ni évident ni manifeste que M. Sloan n'a pas qualité personnellement ou en regard d'une question d'intérêt public ou que sa demande n'a aucune chance d'être accueillie. Il vaut mieux que ces questions soient tranchées par le juge qui entend la demande sur le fond.

[11] Concernant la deuxième partie de la requête du commissaire, ce dernier devrait être radié à titre de défendeur et remplacé par le procureur général du Canada et la Ville de Westmount. Le commissaire a l'autorisation d'intervenir.

ANALYSE

[12] Le commissaire est un fonctionnaire indépendant nommé par le directeur général des élections, en vertu de l'article 509 de la *Loi électorale du Canada* (la « Loi »). Il lui incombe de s'assurer que la Loi est respectée et appliquée. Les plaintes et les allégations relatives à des actes fautifs, comme celles formulées par M. Sloan, lui sont acheminées. S'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise, il peut renvoyer l'affaire au directeur des poursuites pénales. Lors d'une campagne électorale, il peut également demander à un tribunal de prononcer une injonction ordonnant au contrevenant de se conformer à la loi.

[13] L'article 517 traite d'une autre option qui s'offre à lui, c'est-à-dire les transactions. Ces transactions visent à assurer le respect de la Loi. Le commissaire doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis, est sur le point de commettre ou est susceptible de commettre un acte ou une omission pouvant constituer une infraction à la *Loi électorale du Canada*. Si la transaction est respectée, l'affaire se termine là. La transaction peut comprendre une déclaration de la partie contractante, en l'espèce la Ville de Westmount, selon laquelle elle admet sa responsabilité à l'égard de l'acte ou de l'omission qui constitue l'infraction.

[14] Le dossier, dans son état actuel, n'indique pas les motifs pour lesquels la Ville de Westmount a retiré les affiches, ni même si elle l'a fait à la demande du commissaire. Une personne contrariée par les slogans inscrits sur les affiches s'est-elle plainte à la Ville? Des interrogatoires à l'occasion d'une instance pourraient très bien être justifiés. Dans son affidavit contestant la requête en radiation, M. Sloan fait référence au passage suivant, qui proviendrait du site Web de Marc Garneau, le candidat élu :

[TRADUCTION]

Marc Garneau se joint au Congrès juif canadien (CJC) pour dénoncer les activités de la campagne du Parti communiste du Canada, qui sont possiblement illégales.

Au cours de l'actuelle campagne, le Parti communiste du Canada a posé des affiches dans la circonscription de Westmount – Ville-Marie sur lesquelles figurent notamment les slogans suivants : « Hors d'Afghanistan » et « Cessez l'appui canadien à l'apartheid israélien ». « Il s'agit d'une violation des lois électorales en vigueur et d'une atteinte au processus démocratique, a déclaré Marc Garneau. J'appuie les plaintes formulées par le CJC auprès d'Élections Canada et je demande que le Parti communiste du Canada retire ces affiches immédiatement! »

Le Congrès juif canadien affirme dans sa plainte que les affiches du Parti communiste du Canada contreviennent à l'article 407 de la *Loi électorale du Canada* en ce sens qu'elles ne servent pas « à favoriser ou à contrecarrer directement un parti enregistré, son chef ou un candidat pendant une période électorale ». Par conséquent, elles ne constituent pas des dépenses électorales légitimes. En outre, étant donné que le but d'une élection consiste à appuyer un candidat ou un parti particulier, ces affiches vont à l'encontre de l'essence même de notre démocratie. Le candidat du Parti libéral du Canada soutient le CJC et il demande à tous les autres candidats de la présente campagne de se joindre à lui pour condamner la propagande honteuse du Parti communiste du Canada.

Marc Garneau et le Parti libéral du Canada entretiennent, depuis longtemps, des liens cordiaux avec l'État d'Israël et la communauté juive du Canada. « Il est particulièrement scandaleux pour moi que le Parti communiste du Canada abuse du système électoral avec de

telles déclarations incendiaires, a mentionné M. Garneau. Nous devons recourir au dialogue et à la discussion plutôt qu'à des discours insensés », a-t-il conclu.

[15] Les contestations visant des décisions rendues par un office fédéral se font par voie de demande, conformément aux articles 300 et suivants des *Règles des Cours fédérales*. Elles sont censées être de nature sommaire. Par conséquent, les tribunaux répugnent à entendre des requêtes interlocutoires qui mettraient un terme à la demande avant son audition sur le fond. L'article 221 des Règles, qui traite de la radiation des actes de procédure, ne s'applique pas directement aux demandes (*David Bull Laboratories (Canada) Inc. c. Pharmacia Inc.*, [1995] 1 RCF 588 [CAF]). Néanmoins, comme il est indiqué dans l'arrêt *David Bull* et dans d'autres décisions comme l'arrêt *Operation Dismantle c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441, les cours supérieures ont le pouvoir inhérent de contrôler leurs propres procédures et de rejeter d'emblée les litiges qu'elles jugent frivoles ou vexatoires ou qui ne révèlent aucune cause d'action valable. Un acte de procédure ou une demande de contrôle judiciaire ne devrait pas être radié à moins qu'il ne soit « évident et manifeste » qu'en regard des faits réputés vrais, les propositions juridiques qui y sont indiquées n'ont aucune chance d'être accueillies. Comme l'a expliqué madame la juge Wilson dans l'arrêt *Operation Dismantle*, aux pages 486 et 487 :

Le droit donc paraît clair. Les faits articulés doivent être considérés comme démontrés. Alors, la question est de savoir s'ils révèlent une cause raisonnable d'action, c.-à-d. une cause d'action "qui a quelques chances de succès" (*Drummond-Jackson v. British Medical Association*, [1970] 1 All E.R. 1094) ou, comme dit le juge Le Dain dans l'arrêt *Dowson c. Gouvernement du Canada (1981)*, 37 N.R. 127 (C.A.F.), à la p. 138, est-il "évident et manifeste que l'action ne saurait aboutir"?

Voir aussi l'arrêt *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S 959.

[16] À ce stade, il n'appartient pas à la Cour de soupeser les chances de succès du requérant, selon la prépondérance des probabilités. Si M. Sloan a une chance d'obtenir gain de cause, il ne devrait pas être « privé d'un jugement » au début de l'instance.

[17] Je ne peux absolument pas conclure que M. Sloan n'a pas qualité pour agir personnellement ou en regard d'une question d'intérêt public. La qualité pour agir dans l'intérêt public doit satisfaire à trois exigences : a) l'existence d'une question sérieuse à trancher; b) un véritable intérêt dans l'affaire; et c) l'absence d'aucune autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question aux tribunaux (*Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236, à la page 253).

[18] M. Sloan est celui qui a présenté la plainte, ce sont ses affiches qui ont été déchirées et, malgré cela, le commissaire soutient qu'il n'existe pas de manière de soumettre la question aux tribunaux. Comme l'a souligné le juge Pelletier dans l'arrêt *Moresby Explorers Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2006 CAF 144, 350 N.R. 101, au paragraphe 17 :

La qualité pour agir est un mécanisme auquel recourent les tribunaux pour dissuader les « ingéieurs » officieux d'intenter une action. Elle n'est pas conçue pour être un moyen préventif de conclure à la non- validité de la cause d'action d'une partie. Il y a une distinction à faire entre le droit à un redressement et le droit de soulever une question justiciable.

[19] La commission se fonde sur la décision récente de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Irving Shipbuilding Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 116, 389 N.R. 72. En effet,

cette affaire prouve la thèse. C'est le juge qui a entendu la demande sur le fond qui a conclu que Irving n'avait pas qualité (*Irving Shipbuilding Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 1102, 336 F.T.R. 208). La question n'a pas été tranchée à l'occasion d'une requête préliminaire.

[20] Quoi qu'il en soit, il est plus approprié que cette question soit entendue sur le fond par le juge de première instance (*Association canadienne du médicament générique c. Canada (Conseil)*, 2007 CF 154, confirmée par 2007 CAF 375, 371 N.R. 46). Quant au bien-fondé, il se peut qu'un dossier et des arguments complets permettent, sur le plan judiciaire, de faire lumière sur cette question. Le commissaire a tenu compte de « la bonne foi des fonctionnaires municipaux, dont les actions étaient fondées sur des considérations d'intérêt public ». Quelles étaient ces considérations d'intérêt public? Était-il raisonnable de tenir compte de ces considérations, quelles qu'elles soient? Il serait prématuré de rejeter la demande de M. Sloan, puisque la Cour en sait très peu sur les faits.

[21] En ce qui a trait à la question de savoir qui devraient être les parties, le commissaire fait valoir qu'il ne devrait pas être une partie défenderesse. Il est de jurisprudence constante que le tribunal dont la décision fait l'objet d'un contrôle ne devrait pas se prononcer de manière contradictoire. Sa défense devrait être assurée par quelqu'un d'autre, habituellement le procureur général, conformément à l'article 303 des Règles. M. Sloan concède que le commissaire a été désigné comme défendeur par erreur. Il fait valoir que le défendeur approprié serait le procureur général. Je suis d'accord.

[22] Le commissaire suggère que la Ville de Westmount soit désignée comme partie défenderesse. M. Sloan s’y objecte aux motifs que la Ville n’est pas un office fédéral. Cependant, telle n’est pas la question. S’il obtient gain de cause à l’égard du contrôle judiciaire, la Ville pourrait bien en subir le contrecoup. Il convient de l’ajouter comme partie défenderesse (*Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre de l’Environnement)*, [1993] 2 CF 651 (CAF)). Bien qu’il semble que la Ville ait été mise en copie sur les documents du commissaire, le dossier ne comporte aucune indication qu’elle a consenti à la requête du commissaire. En conséquence, l’ordonnance est rendue *ex parte* contre elle.

[23] Finalement, la commission demande l’autorisation d’être incluse de nouveau dans le dossier comme intervenante. En se fondant sur son pouvoir discrétionnaire, la Cour permet souvent au tribunal dont la décision fait l’objet d’un contrôle judiciaire d’intervenir, une telle intervention se limite aux questions concernant sa compétence et ses procédures. Voilà ce que j’ordonne. Toutefois, je souhaite obtenir d’autres observations au sujet de l’intervention, avant d’émettre des directives appropriées. Par exemple, le tribunal n’a habituellement pas un droit d’interjeter appel de manière autonome et, en général, il n’a pas droit aux dépens.

ORDONNANCE

POUR LES MOTIFS EXPOSÉS CI-DESSUS :

LA COUR ORDONNE CE QUI SUIT :

1. La requête du commissaire aux élections fédérales en vue d'obtenir la radiation de l'avis de demande de contrôle judiciaire est rejetée, sans que cela empêche que la question soit plaidée de nouveau à l'audition sur le fond.
2. Le procureur général du Canada et la Ville de Westmount sont ajoutés comme parties défenderesses.
3. M. Sloan devra signifier à la Ville des copies de la présente ordonnance, de sa demande de contrôle judiciaire, du dossier de requête du commissaire (sans copies de la jurisprudence ci-jointes), de son affidavit et de son mémoire en réponse.
4. Le commissaire aux élections fédérales est radié comme défendeur et l'autorisation d'intervenir lui est accordée.
5. Il devra demander des directives dans les dix jours des présentes, conformément à l'article 109 des Règles.

6. La production du dossier du tribunal et toutes les autres questions sont suspendues, jusqu'à ce que des directives soient émises.

7. L'intitulé est modifié comme suit :

WILLIAM SLOAN

demandeur

et

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
ET LA VILLE DE WESTMOUNT**

défendeurs

et

COMMISSAIRE AUX ÉLECTIONS FÉDÉRALES

intervenant

8. Les dépens suivront l'issue de la cause.

« Sean Harrington »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1726-09

INTITULÉ : William Sloan c. Commissaire aux élections fédérales

**REQUÊTE EXAMINÉE SUR DOSSIER EN VERTU DE L'ARTICLE 369 DES
RÈGLES DES COURS FÉDÉRALES, À OTTAWA (ONTARIO), SANS
COMPARUTION DES PARTIES**

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

ET ORDONNANCE : LE JUGE HARRINGTON

DATE DES MOTIFS : Le 10 décembre 2009

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

ROCCO GALATI LAW FIRM
PROFESSIONAL CORPORATION
Avocats
Toronto (Ontario)

POUR LE DEMANDEUR

BORDEN LADNER GERVAIS
S.E.N.C.R.L., S.R.L.
Avocats
Ottawa (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR