

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20101028

Dossier : T-1086-10

Référence : 2010 CF 1064

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 28 octobre 2010

En présence de madame la juge Mactavish

ENTRE :

LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ DU CANADA

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (« CISR ») demande la suspension de ce qu'elle appelle deux décisions de la Commission de la fonction publique (« CFP ») relatives à la nomination d'une personne que j'appellerai « JL » dans les présents motifs. La CISR demande aussi la suspension de douze autres enquêtes de la CFP sur les nominations à la Commission. La suspension est demandée en attendant une décision de la Cour à l'égard de la demande présentée par la CISR de contrôle judiciaire des conclusions de la CFP concernant la nomination de JL.

[2] Pour les motifs exposés ci-dessous, je conclus que la CISR n'a pas démontré à l'aide d'éléments de preuve clairs et convaincants qu'elle subira un préjudice irréparable si une suspension n'est pas accordée. Par conséquent, la requête sera rejetée.

Résumé des faits

[3] La CISR est le plus grand tribunal administratif indépendant du Canada. Elle rend plus de 47 000 décisions chaque année concernant le statut de réfugié et d'autres questions liées à l'immigration. Le mandat de la CFP est de préserver l'intégrité du processus de dotation de la fonction publique.

[4] La CFP a effectué une vérification couvrant la période allant de janvier 2006 à juin 2009 afin de déterminer si la CISR avait mis en place le cadre, les systèmes et les pratiques appropriés pour gérer ses activités de dotation. La vérification a également examiné si les nominations et les processus de nomination de la CISR étaient conformes aux articles 12 et 13 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, 2003, ch. 22, ainsi qu'au Cadre de nomination de la CFP, aux politiques sur les ressources humaines de la CISR et à d'autres autorités gouvernementales.

[5] La CFP a constaté que 33 des 54 nominations examinées ne respectaient pas le principe du mérite, les valeurs directrices d'équité, d'accès, de transparence et de représentativité, ou tous ces aspects. La CFP était également préoccupée par le fait que la CISR nommait d'anciennes personnes nommées par le gouverneur en conseil dans le contexte de processus non annoncés ou de processus

annoncés dans lesquels les critères d'expérience ne pouvaient être satisfaits que par d'anciennes personnes nommées par le gouverneur en conseil à la CISR.

[6] À la suite des conclusions de la vérification, la CFP a entrepris des enquêtes sur 13 nominations. L'une d'entre elles était la nomination de JL à un poste permanent à la CISR. La CFP a informé la CISR que l'objet de l'enquête sur la nomination de JL était de déterminer si la nomination était fondée sur le mérite, si une erreur, une omission ou une conduite inappropriée avait influé sur la sélection du candidat retenu et si le favoritisme avait joué un rôle dans la nomination.

[7] Au cours de l'enquête de la CFP, des représentants de la CISR ont exprimé des préoccupations relativement à la procédure suivie. Plus précisément, la CISR s'est opposée au fait qu'elle n'était pas en mesure d'examiner et de commenter l'analyse de l'enquêteur avant la mise au point du rapport de l'enquêteur.

[8] Le 8 juin 2010, l'enquêteur de la CFP a envoyé à la CISR une copie de ce qu'il a décrit dans une lettre d'accompagnement comme étant le [TRADUCTION] « rapport d'enquête final ». Il a été conclu dans le rapport lui-même que le favoritisme n'a joué aucun rôle dans la nomination de JL. Cependant, il a toutefois conclu que la nomination n'avait pas été faite sur la base du mérite. Il a également été conclu dans le rapport qu'il y avait eu des erreurs qui ont influé sur la sélection de JL, car l'évaluation narrative utilisée pour évaluer les qualifications ne démontrait pas que JL possédait toutes les qualifications essentielles pour le poste en question.

[9] Dans une lettre datée du 28 juin 2010, la CFP a confirmé qu'elle avait mené une enquête sur la nomination de JL et qu'elle avait conclu que [TRADUCTION] « la question soulevée était fondée ». La lettre indiquait certaines mesures correctives proposées et invitait la CISR à formuler des commentaires à ce sujet.

[10] Ce sont les « décisions » du 8 juin 2010 et du 28 juin 2010 relatives à la nomination de JL qui sont en cause dans la demande de contrôle judiciaire qui sous-tend la requête. Les guillemets sont utilisés pour faire référence à ces décisions, car il existe un problème entre les parties quant à savoir si l'un ou l'autre de ces documents constitue une décision susceptible de contrôle judiciaire.

[11] La question soulevée par la demande de contrôle judiciaire de la CISR est de savoir si le processus suivi par la CFP dans son enquête sur la nomination de JL satisfaisait aux exigences d'équité procédurale. Parmi les autres formes de réparation, la CISR sollicite une ordonnance interdisant à la CFP d'appliquer l'approche adoptée dans l'enquête de JL dans de futures enquêtes.

[12] Après l'introduction de la demande de contrôle judiciaire, la CFP a rendu une décision indiquant certaines mesures correctives à prendre relativement à la nomination de JL. Cela impliquait essentiellement la réévaluation de JL relativement à certaines qualifications essentielles pour le poste en question.

[13] Entre-temps, les enquêtes de la CFP sur 12 autres nominations se poursuivent.

[14] La CISR demande maintenant une suspension des « décisions » du 8 juin 2010 et du 28 juin 2010 relatives à la nomination de JL. La CISR sollicite également la suspension des enquêtes de la CFP sur les 12 autres nominations en attendant une décision de notre Cour concernant les questions d'équité procédurale soulevées dans l'enquête sur la nomination de JL.

Critère de suspension

[15] Il est constant que pour déterminer si la CISR a droit à la suspension qu'elle demande, le critère à appliquer soit celui établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *RJR -- Macdonald Inc. c. Canada (Procureur général)* [1994] 1 R.C.S. 311, [1994] A.C.S. n° 10.

[16] En d'autres termes, la CISR doit établir :

- 1) que la demande de contrôle judiciaire sous-jacente soulève une question sérieuse à trancher;
- 2) qu'elle subira un préjudice irréparable si la suspension n'est pas accordée;
- 3) que la prépondérance des inconvénients favorise l'octroi d'une suspension.

[17] Le critère est conjonctif, ce qui signifie que la CISR doit satisfaire aux trois volets de ce critère pour avoir droit à une réparation.

[18] À la lumière de mes conclusions relativement à la question du préjudice irréparable, il n'est pas nécessaire que j'aborde le premier et le troisième élément du critère de l'arrêt *RJR -- Macdonald*. Plus précisément, il n'est pas nécessaire d'examiner ce que le défendeur dit être des

vices de procédure dans la demande de contrôle judiciaire de la CISR, y compris le moyen tiré de la prématurité.

La CISR subirait-elle un préjudice irréparable si la suspension n'était pas accordée?

[19] Une injonction interlocutoire ne doit être accordée que dans les cas où on peut démontrer qu'un préjudice irréparable surviendra entre la date de l'audition de la requête en mesures provisoires et celle de l'audition de la demande de contrôle judiciaire au cours de laquelle la demande de contrôle judiciaire sous-jacente sera entendue, si l'injonction n'est pas accordée : décision *Lake Petittcodiac Preservation Assn. Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (1998), 149 F.T.R. 218, [1998] A.C.F. n° 797, au paragraphe 23.

[20] Un préjudice irréparable est un préjudice qui ne peut être quantifié d'un point de vue monétaire ou un préjudice auquel il ne peut être remédié (arrêt *RJR -- Macdonald Inc. c. Canada*, précité, au paragraphe 59).

[21] Il incombe à la partie qui cherche à obtenir une suspension de présenter des éléments de preuve clairs et non spéculatifs qu'un préjudice irréparable surviendra si la requête est rejetée : voir, par exemple, la décision *Aventis Pharma S.A. c. Novopharm Ltd.*, 2005 CF 815, 40 C.P.R. (4th) 210, au paragraphe 59, confirmée par 2005 CAF 390, 44 C.P.R. (4th) 326.

[22] Il ne suffira pas qu'une partie sollicitant une suspension soutienne *qu'un préjudice irréparable serait causé* si la suspension n'est pas accordée. Des allégations de préjudice

simplement hypothétiques ne suffiront pas. C'est plutôt à la partie qui demande un sursis qu'il incombe de montrer qu'un préjudice irréparable *surviendra* : voir *International Longshore and Warehouse Union, Canada c. Canada (A.G.)*, 2008 CAF 3 [2008] A.C.F. n° 8, aux paragraphes 22 à 25.

[23] La CISR prétend qu'elle subira un préjudice irréparable si la suspension n'est pas accordée. Premièrement, elle dit que cela portera atteinte à sa réputation, y compris une perte de confiance du public envers la CISR en tant qu'institution. Deuxièmement, elle dit qu'elle ne pourra pas obtenir une compensation pour les ressources qui ont été et qui seront dépensées pour les enquêtes de la CFP, si, au bout du compte, elle a gain de cause dans sa demande de contrôle judiciaire.

[24] Une troisième catégorie de préjudice irréparable a été désignée par la CISR dans son mémoire des faits et de la loi. Il s'agit de l'incidence négative potentielle sur les pouvoirs de dotation de la CISR qui pourrait découler de conclusions d'enquête erronées. Selon la CISR, des conclusions défavorables pourraient amener la CFP à révoquer le pouvoir de dotation délégué du président. Dans le mémoire, il est également fait référence à la perte potentielle de JL en tant qu'employé. Ces questions n'ont pas été examinées à l'audience et je comprends qu'elles aient été abandonnées. Je ferais remarquer que, de toute façon, il n'y a aucune preuve claire et non spéculative à l'appui de l'une ou l'autre prétention.

i) *Atteinte à la réputation*

[25] Traitant d'abord de la question de la réputation, la CISR affirme qu'en tant que tribunal administratif, la Commission et ses employés sont tenus de se conformer à des normes plus élevées que d'autres employeurs. Les conclusions selon lesquelles les nominations n'ont pas été faites conformément au mérite ou selon lesquelles le favoritisme joue un rôle dans les nominations pourraient éroder de façon permanente la confiance du public envers la CISR.

[26] L'affidavit du secrétaire général de la CISR affirme qu'en menant ses enquêtes d'une manière qui empêche la CISR de présenter des observations sur les conclusions de l'enquêteur, la CFP devrait arriver à des conclusions fondées sur des erreurs et omissions qui auraient pu facilement être corrigées. Toute conclusion défavorable pouvant être tirée par la CFP pourrait susciter des soupçons quant aux processus d'embauche et à l'intégrité de la CISR et de ses employés.

[27] Le secrétaire général affirme également que des enquêtes entachées d'erreurs peuvent avoir des conséquences erronées et irrévocables sur les possibilités de carrière et la réputation des personnes concernées.

[28] En ce qui concerne le préjudice potentiel allégué aux employés de la CISR, aucune de ces personnes n'est partie à la présente instance. À cet égard, la Cour suprême a observé ce qui suit dans l'arrêt *RJR -- Macdonald* :

À la présente étape, la seule question est de savoir si le refus du redressement pourrait être si défavorable à *l'intérêt du requérant* que le préjudice ne pourrait pas faire l'objet d'une réparation, en cas de

divergence entre la décision sur le fond et l'issue de la demande interlocutoire. (Au paragraphe 58) [Non souligné dans l'original.]

[29] La jurisprudence indique clairement que la question posée à la Cour n'est pas celle de savoir si des tiers pourraient subir un préjudice irréparable si la réparation demandée n'était pas accordée, mais plutôt si la partie qui demande la suspension subira elle-même un tel préjudice : voir, par exemple, la décision *Mainil c. Canada (Commission du blé)*, 2004 CF 1768, [2004] A.C.F. n° 2143, au paragraphe 61; la décision *Chinese Business Chamber of Canada c. Canada*, 2005 CF 142, [2005] A.C.F. n° 163, au paragraphe 58; et la décision *Dodge c. Johnson*, 2003 CFPI 36, [2003] A.C.F. n° 45, aux paragraphes 20 et 21.

[30] En ce qui concerne l'atteinte possible à la réputation de la CISR elle-même, il est important de noter que les postes en question sont des postes du personnel. Rien n'indique que les personnes dont les nominations font l'objet d'une enquête diligentée par la CFP prennent des décisions sur le fond de l'une ou l'autre des affaires devant la CISR.

[31] De plus, nous n'avons aucun moyen de savoir à ce stade quelle sera l'issue des 12 autres enquêtes de la CFP. Cette incertitude est reflétée par les affirmations dans l'affidavit du secrétaire général de la CISR, dont la plupart sont rédigées en termes conditionnels. Il affirme que des enquêtes entachées d'erreurs [TRADUCTION] « peuvent avoir des conséquences erronées et irrévocables sur la réputation et les possibilités de carrière des personnes concernées ». Il ajoute que toute conclusion défavorable de la CFP [TRADUCTION] « pourrait adéquatement jeter un important

doute sur [le travail de la CISR] et porter atteinte à la réputation de la CISR et éroder la confiance du public envers la CISR... ».

[32] Lorsque le directeur général fait des allégations explicites d'atteinte à la réputation dans son affidavit, ces déclarations ne sont rien de plus que des affirmations générales non étayées par des éléments de preuves concrets ou précis.

[33] La Cour d'appel fédérale a confirmé qu'une partie ne peut satisfaire au volet du préjudice irréparable du critère de l'arrêt *RJR -- Macdonald* relativement aux allégations d'atteinte à la réputation en se fondant sur de simples affirmations de préjudice : *Choson Kallah Fund of Toronto c. Canada (Revenu national)*, 2008 CAF 311 [2008] A.C.F. n° 1579, aux paragraphes 5 et 8 (autorisation d'interjeter appel, [2008] C.S.C.R. n° 528).

[34] De plus, dans la mesure où une atteinte peut être portée à la réputation de la CISR à la suite de l'enquête de la CFP sur ses pratiques de dotation, il semble que ce préjudice a probablement déjà eu lieu. La vérification de la CFP d'octobre 2009 a été rendue publique, et les questions qui sont à l'origine de la présente requête ont été discutées dans un article de première page de l'*Ottawa Citizen*, publié le 12 octobre 2010, article qui a été reproduit dans plusieurs journaux du Canada. La CISR n'a pas fourni d'éléments de preuve clairs et non spéculatifs établissant qu'il y aurait une atteinte supplémentaire à sa réputation d'ici à ce que sa demande de contrôle judiciaire soit entendue si la suspension n'est pas accordée.

ii) Pertes de ressources

[35] La deuxième catégorie de dommages irréparables sur laquelle s'est appuyée la CISR est liée aux ressources qu'elle a consacrées ou qu'elle devra consacrer aux différentes enquêtes.

[36] Ce ne sont pas des dépenses engagées. La CISR prétend plutôt avoir déjà engagé environ 70 000 \$ en coûts salariaux pour le temps consacré par les personnes qui ont contribué à répondre aux préoccupations de la CFP. Pour mettre ce chiffre en contexte, le budget annuel global de la CISR est d'environ 113 millions de dollars. Aucune estimation n'a été fournie quant aux coûts internes supplémentaires qui seront engagés d'ici à ce que la demande de contrôle judiciaire de la CISR soit entendue.

[37] Je ne suis pas convaincue que la dépense de ressources dans ce cas entraîne un préjudice irréparable pour la CISR.

[38] En réponse à des questions de la Cour, l'avocat de la CISR a tout à fait admis que tout employeur qui répondrait à un processus d'enquête prévu par la loi engagerait nécessairement des frais administratifs de ce genre en cause en l'espèce. De plus, aucun élément de preuve ne permet à la Cour d'affirmer que le [TRADUCTION] « détournement » de ressources nuira à la capacité de la CISR de s'acquitter de son mandat légal.

[39] Il existe une jurisprudence qui appuie l'affirmation de la CISR selon laquelle ce type de coûts peut, dans certaines circonstances, constituer un préjudice irréparable : voir, par exemple, *Re*

Island Telephone Company Limited (1987), 67 Nfld. & P.E.I.R. 158 (P.E.I.S.C.). Toutefois, comme l'a souligné le juge Rothstein, la présente affaire porte sur la relation entre un service public réglementé et la commission de réglementation ayant juridiction sur celui-ci : décision *Brocklebank c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1994] A.C.F. n° 1496, 86 F.T.R. 23, au paragraphe 11 (C.F. 1^{re} inst.). La situation en l'espèce est manifestement très différente.

[40] L'autre cas invoqué par la CISR sur ce point est *Newlab Clinical Research Inc. v. Newfoundland and Labrador Assn. of Public and Private Employees*, [2003] N.J. No. 305, 232 Nfld. & P.E.I.R. 332 (Nfld SC). Cependant, contrairement à la présente situation, la preuve dans cette affaire a convaincu le juge des requêtes que la viabilité de l'employeur défendeur serait mise en péril si la suspension n'était pas accordée.

[41] Comme le juge Rothstein l'a fait observer au paragraphe 11 de l'arrêt *Brocklebank*, en règle générale, l'impossibilité de recouvrer les frais engagés dans le cours normal des procédures n'a pas été jugée suffisante pour satisfaire au critère du préjudice irréparable. On peut en dire autant des coûts encourus pour répondre à une enquête.

[42] Dans le même ordre d'idée, la Cour a fait remarquer que le temps et les frais consacrés à la défense d'une instance où la compétence du décideur était en cause « étaient plus un inconvénient qu'un préjudice irréparable » : voir la décision *ICN Pharmaceuticals Inc. v. Canada (Patented Medicine Prices Review Board)*, [1995] F.C.J. No. 1644, 65 C.P.R. (3d) 1 (CF 1^{re} inst.), au paragraphe 3. Voir aussi l'arrêt *Canadien Pacifique Ltée c. Canada (Office des transports)*,

2004 CAF 347, [2004] A.C.F. n° 1713, au paragraphe 14, la décision *Bell Canada c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1997] A.C.F. n° 207127 F.T.R. 44, (CF 1^{re} inst.), aux paragraphes 37 à 40, et l'arrêt *Canada (Director of Investigation and Research) v. D & B Companies of Canada Ltd.*, [1994] A.C.F. n° 1504, 58 C.P.R. (3d) 342 (C.A.F.).

Conclusion

[43] Comme le volet relatif au « préjudice irréparable » du critère établi dans l'arrêt *RJR -- Macdonald* n'a pas été satisfait, la requête en suspension de la CISR est rejetée. Les frais et dépens sont fixés à 2 000 \$.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE ET ADJUGE ce qui suit : la requête en injonction interlocutoire est rejetée, avec dépens attribués au défendeur fixés à 2 000 \$.

« Anne Mactavish »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1086-10

INTITULÉ : COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU
STATUT DE RÉFUGIÉ DU CANADA c. LE
MINISTRE DU REVENU NATIONAL

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 27 OCTOBRE 2010

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LA JUGE MACTAVISH

DATE DES MOTIFS : LE 28 OCTOBRE 2010

COMPARUTIONS :

James Cameron POUR LA DEMANDERESSE

Robert MacKinnon POUR LE DÉFENDEUR
Agnieszka Zagorska

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

James Cameron POUR LA DEMANDERESSE
Avocats
Pointe-Claire (Québec)

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)