

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20130130

Dossier : T-91-12

Référence : 2013 CF 99

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 30 janvier 2013

En présence de monsieur le juge Manson

ENTRE :

DETRA BERBERI

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] M^{me} Detra Berberi [la demanderesse] sollicite le contrôle judiciaire d'une décision rendue par la Commission canadienne des droits de la personne [la Commission, ou la CCDP], communiquée par lettre en date du 25 mars 2011. Par cette décision, et conformément à l'alinéa 41(1)d) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, LRC 1985, ch H-6 [la Loi], la Commission refusait de statuer sur la plainte déposée par la demanderesse contre son employeur, Ressources humaines et Développement des compétences Canada [RHDCC].

I. Contexte

[2] La demanderesse a travaillé pour RHDC, représenté ici par le procureur général du Canada [le défendeur], depuis 1986. Le 22 novembre 2005, elle a déposé auprès de la Commission une plainte dans laquelle elle affirmait être victime, sur son lieu de travail, d'une discrimination fondée sur sa déficience. Dans son formulaire de plainte, elle écrivait que son directeur l'avait harcelée en l'appelant chez elle un vendredi soir pour lui ordonner de se présenter à un nouveau lieu de travail à compter du lundi suivant. Elle affirmait aussi que son employeur n'avait pas respecté son obligation de prendre des mesures pour tenir compte de sa déficience, laquelle était le résultat de deux accidents de voiture survenus en 1998 et 1999. L'employeur lui avait en effet ordonné de se présenter au nouveau lieu de travail, ce qui ajoutait entre deux heures et demie et trois heures à son trajet quotidien.

[3] En plus de sa plainte aux termes de la Loi, la demanderesse a déposé, par l'entremise de son syndicat, des griefs concernant divers aspects de son travail, notamment l'objet de sa plainte aux termes de la Loi.

[4] En avril 2006, se fondant sur l'alinéa 41(1)a) de la Loi, la Commission a décidé de ne pas statuer sur la plainte de la demanderesse, estimant qu'elle pouvait faire examiner sa plainte à la faveur de la procédure de règlement des griefs, une procédure qui lui était ouverte.

[5] En décembre 2009, le syndicat concerné s'est désisté des griefs de la demanderesse portés devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique [la CRTFP] au motif qu'il s'agissait de griefs non arbitrables.

[6] La demanderesse s'est adressée de nouveau à la Commission le 26 avril 2010 pour la prier de réactiver sa plainte. La Commission a refusé de statuer sur la plainte. Cette décision, communiquée par lettre en date du 25 mars 2011, est l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

[7] La Commission a informé la demanderesse qu'elle avait décidé de ne pas statuer sur sa plainte en application de l'alinéa 41(1)d) de la Loi. Le seul motif invoqué par la Commission était que [TRADUCTION] « la discrimination alléguée dans la plainte était étudiée dans une procédure d'appel qui était normalement ouverte à la demanderesse ».

[8] Par lettre datée du 25 juillet 2011, la Commission a informé la demanderesse que sa demande de réexamen de cette décision était rejetée.

II. Points en litige

[9] L'unique point soulevé par la présente demande de contrôle judiciaire est de savoir si la décision de la Commission était raisonnable.

III. Norme de contrôle

[10] La norme de contrôle applicable à la décision de la Commission de rejeter la plainte est celle de la décision raisonnable (arrêt *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 RCS 190, aux paragraphes 54 et 55; décision *Chan c Canada (Procureur général du Canada)*, 2010 CF 1232, au paragraphe 15).

IV. Analyse

[11] La demanderesse soutient que la preuve soumise à la Commission ne suffisait pas à justifier sa décision, car, contrairement à ce qu'affirme la Commission, les allégations de discrimination et de non-respect de l'obligation de l'employeur de prendre des mesures tenant compte de la déficience de la demanderesse n'ont pas été examinées dans la procédure de règlement des griefs ni selon un autre mécanisme.

[12] La demanderesse affirme que la Commission aurait dû examiner et/ou évaluer le bien-fondé de sa plainte au lieu de simplement adopter la position du défendeur qui affirmait avoir corrigé le problème. Par ailleurs, la Commission n'explique nulle part pourquoi elle a préféré la position du défendeur à celle de la demanderesse, et elle ne dit pas non plus avoir même étudié l'argument de la demanderesse d'après lequel les allégations contenues dans sa plainte avaient été occultées dans la procédure de règlement des griefs.

[13] Selon la demanderesse, la décision de la Commission ne peut se justifier parce que la Commission a négligé d'examiner les positions rivales avancées par elle-même et par RHDCC sur la question de savoir si la discrimination qu'elle disait avoir subie avait été examinée dans la procédure de règlement des griefs.

[14] Le défendeur soutient que, si la Commission ne motive que succinctement sa décision, alors le rapport de l'enquêteur de la Commission est présumé constituer les motifs de la Commission lorsque la décision de celle-ci est soumise à un contrôle judiciaire (arrêt *Sketchley c Canada*

(*Procureur général*), 2005 CAF 404, aux paragraphes 37 et 38 [*Sketchley*]; décision *Exeter*, précitée, au paragraphe 21). La décision contestée ici englobe donc le rapport établi au titre des articles 40 et 41 par l'enquêtrice, et examiné par la Commission.

[15] Le défendeur soutient que la décision de la Commission était raisonnable. Il souligne les conclusions suivantes qu'avait tirées l'enquêtrice après avoir examiné les positions des parties :

- l'enquêtrice a estimé qu'une [TRADUCTION] « décision finale » avait été rendue sur les griefs de la demanderesse lorsqu'ils avaient été rejetés au troisième niveau, le syndicat les ayant retirés avant qu'ils ne soient étudiés par la CRTFP;
- elle a aussi estimé que, selon le sommaire des décisions finales relatives aux griefs, toutes les allégations de la demanderesse en matière de droits de la personne avaient été examinées dans la procédure de règlement des griefs et, bien que la demanderesse eût allégué la partialité de ceux qui avaient enquêté sur ses griefs, elle n'avait pas apporté d'éléments additionnels pouvant appuyer cette allégation;
- l'enquêtrice a donc conclu que la Commission ne devrait pas statuer sur la plainte selon l'alinéa 41(1)d) de la Loi, parce que la plainte de discrimination déposée par la demanderesse avait été étudiée dans une procédure d'appel qui lui était normalement ouverte.

[16] Selon le défendeur, la conclusion de la Commission selon laquelle la plainte de la demanderesse avait été examinée dans la procédure de règlement des griefs s'accorde avec la décision *Chan*, précitée, aux paragraphes 32 et 46, même si la CRTFP ne s'est jamais prononcée sur ladite plainte.

[17] Dans la décision *Hérolde c Canada (Agence du revenu)*, 2011 CF 544, aux paragraphes 33 à 36, le juge Donald J. Rennie énonçait les quatre critères préliminaires suivants pour l'analyse du pouvoir discrétionnaire conféré à la Commission par l'alinéa 41(1)d) de la Loi :

33 Premièrement, la Commission a toute latitude de rejeter une plainte lorsqu'elle est d'avis qu'une instruction plus poussée n'est pas justifiée. Dans l'arrêt *Bell Canada c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1999] 1 C.F. 113 (C.A.F), au paragraphe 38, la Cour d'appel fédérale concluait que « [l]a Loi confère à la Commission un degré remarquable de latitude dans l'exécution de sa fonction d'examen préalable au moment de la réception d'un rapport d'enquête ». Le législateur ne souhaitait donc pas que la Cour intervienne à la légère dans les décisions de la Commission.

34 Deuxièmement, la Commission n'est pas un organisme juridictionnel et ne tire pas de conclusions de droit. Elle évalue simplement la pertinence de la preuve qui lui est soumise et décide si une audience en règle du tribunal est justifiée. Dans la décision *Slattery c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1994] 2 C.F. 574, au paragraphe 56, le juge Nadon concluait qu'il fallait faire montre de retenue judiciaire à l'égard des décideurs appelés à évaluer la preuve de cette nature. Il ajoutait que l'intervention de la Cour lors du contrôle judiciaire ne s'imposera que lorsque des omissions déraisonnables sont apparentes, par exemple lorsqu'un enquêteur n'a pas examiné une preuve manifestement importante.

35 Troisièmement, le critère à appliquer pour savoir si une plainte est ou non frivole au sens de l'alinéa 41(1)d) de la Loi est le suivant : compte tenu de la preuve, apparaît-il manifeste et évident que la plainte est vouée à l'échec?

36 Finalement, la norme de contrôle devant s'appliquer à la décision de la Commission de rejeter une plainte, au lieu de la renvoyer au tribunal, est la raisonnable : *Wu c. Banque Royale du Canada*, 2010 CF 307, et c'est le cas également pour une décision selon laquelle une plainte est frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi : *Morin c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 1355, paragraphe 33.

[18] Je partage l'avis du défendeur pour qui, dans la présente espèce, puisque la Commission n'a motivé que succinctement sa décision, le rapport de l'enquêtrice est présumé constituer le raisonnement de la Commission dans une procédure de contrôle de la décision de la Commission.

Ainsi que l'écrivait la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Sketchley*, précité, au paragraphe 37 :

[...] L'enquêteur établit son rapport à l'intention de la Commission et, par conséquent, il mène l'enquête en tant que prolongement de la Commission (*SEPQA*, précité, au paragraphe 25). Lorsque la Commission adopte les recommandations de l'enquêteur et qu'elle ne présente aucun motif ou qu'elle fournit des motifs très succincts, les cours ont, à juste titre, décidé que le rapport d'enquête constituait les motifs de la Commission aux fins de la prise de décision en vertu du paragraphe 44(3) de la Loi (*SEPQA*, précité, au paragraphe 35; *Bell Canada c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier* (1999) 167 D.L.R. (4th) 432, [1999] 1 C.F. 113, au paragraphe 30 (C.A.) [*Bell Canada*]; *Société Radio-Canada c. Paul* (2001), 274 N.R. 47, 2001 CAF 93, au paragraphe 43 (C.A.)).

[19] Il n'est du reste pas nécessaire que des motifs soient approfondis, ni qu'ils englobent tous les détails que, à titre de juge chargé du contrôle, j'aurais sans doute aimé y lire, car des motifs insuffisamment détaillés ne mettent pas en doute leur validité ni celle de la décision elle-même (arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62 [l'arrêt *Newfoundland*]).

[20] L'avocat du défendeur a reconnu que la décision de la Commission est

[TRADUCTION] « laconique », mais selon lui elle appartient néanmoins suffisamment aux issues raisonnables pour pouvoir être maintenue.

[21] Malgré la retenue que la Cour doit évidemment montrer envers la décision de la Commission, cette retenue n'est pas absolue, et la Commission doit se montrer prudente quand elle

se demande si une plainte mérite d'être renvoyée devant le Tribunal (*Canada (Procureur général) c Bande des Mohawks de la Baie de Quinte*, 2012 CF 105, *Conroy c Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, 2012 CF 887).

[22] La juge Marie-Josée Bédard s'exprimait ainsi dans la décision *Mohawks*, précitée, aux paragraphes 39 et 42 :

39 Comme nous venons de le voir, la première question que doit trancher la Commission lorsqu'elle reçoit une plainte est de savoir si elle statuera sur cette plainte et fera enquête sur les allégations. L'article 41 de la Loi oblige la Commission à statuer sur toutes les plaintes qui lui sont présentées à moins que la plainte ne tombe sous le coup de l'une des exceptions qui y sont énumérées; l'une de ces exceptions concerne les plaintes ne relevant pas de sa compétence. La démarche que la Commission devrait adopter lorsqu'elle doit décider si une plainte est recevable et que la cour saisie du contrôle judiciaire devrait retenir a été décrite par le juge Rothstein dans *Société canadienne des postes c Canada (Commission des droits de la personne)* (1997), 130 FTR 241, 71 ACWS (3d) 935 (1^{re} inst.); conf. par (1999), 169 FTR 138, 245 NR 397 (CAF) (*Société canadienne des postes*). Le juge Rothstein a statué que la Commission devrait déclarer une plainte irrecevable uniquement lorsqu'il est évident que l'affaire outrepassse sa compétence :

3 La décision que la Commission rend en vertu de l'article 41 intervient normalement dès les premières étapes, avant l'ouverture d'une enquête. Comme la décision de déclarer la plainte irrecevable clôt le dossier sommairement avant que la plainte ne fasse l'objet d'une enquête, la Commission ne devrait déclarer une plainte irrecevable à cette étape que dans les cas les plus évidents. Le traitement des plaintes en temps opportun justifie également cette façon de procéder. Une analyse fouillée de la plainte à cette étape fait, dans une certaine mesure du moins, double emploi avec l'enquête qui doit par la suite être menée. Une analyse qui prend beaucoup de temps retardera le traitement de la plainte lorsque la Commission décide de statuer sur la plainte. S'il n'est pas évident à ses yeux que la plainte relève d'un des motifs

d'irrecevabilité énumérés à l'article 41, la Commission devrait promptement statuer sur elle.

[Non souligné dans l'original.]

[...]

42 Ainsi que l'affirment les défendeurs, le critère du caractère « évident » proposé par le juge Rothstein est très semblable au critère servant à déterminer s'il y a lieu de radier un acte de procédure au motif qu'il ne révèle aucune cause d'action valable. La Commission peut s'inspirer de la démarche proposée par la Cour suprême du Canada dans *Hunt c Carey Canada Inc.*, [1990] 2 RCS 959, au paragraphe 33, 74 DLR (4th) 321, à l'égard des requêtes de cette nature lorsqu'elle décide si une plainte doit être rejetée sommairement sans tenir d'enquête :

Ainsi, au Canada, le critère [...] est [...] dans l'hypothèse où les faits mentionnés dans la déclaration peuvent être prouvés, est-il « évident et manifeste » que la déclaration du demandeur ne révèle aucune cause d'action raisonnable? Comme en Angleterre, s'il y a une chance que le demandeur ait gain de cause, alors il ne devrait pas être « privé d'un jugement ». La longueur et la complexité des questions, la nouveauté de la cause d'action ou la possibilité que les défendeurs présentent une défense solide ne devraient pas empêcher le demandeur d'intenter son action. [...]

[Non souligné dans l'original.]

[23] Ainsi, même si la Cour suprême du Canada concluait explicitement, dans l'arrêt *Newfoundland*, précité, que les motifs d'un tribunal administratif n'ont pas à être détaillés, il ne s'ensuit pas que le tribunal administratif peut se dispenser d'exposer des motifs valables, ou des motifs étayés par des éléments de preuve. Je n'oublie pas que la Cour suprême écrivait aussi, dans l'arrêt *Newfoundland*, que, pour que soit respectée la norme de la décision raisonnable en application de l'arrêt *Dunsmuir*, la juridiction de contrôle doit être en mesure de comprendre pourquoi un tribunal administratif a rendu telle ou telle décision, et doit pouvoir dire si telle ou telle

conclusion de ce tribunal fait partie des issues possibles acceptables, compte tenu de la preuve qui lui avait été soumise (arrêt *Newfoundland*, aux paragraphes 16 et 18).

[24] Ici, le rapport de la Commission établi en vertu des articles 40 et 41 renferme très peu d'éléments qui permettent raisonnablement de conclure que la Commission s'est attachée à étudier les raisons à l'origine de la plainte, ou que la procédure de règlement des griefs a même permis d'étudier les plaintes de la demanderesse. Les faits suivants attestent les faiblesses et erreurs qu'on peut déceler dans la décision de la Commission à cet égard :

- a) s'agissant de la procédure de règlement des griefs qui fut amorcée et entreprise par la CRTFP, cette procédure a été retirée au troisième niveau, le syndicat qui représentait la demanderesse ayant estimé que les griefs [TRADUCTION] « n'étaient pas, pour des raisons techniques, admissibles à l'arbitrage, sans que soit pour autant mis en doute le bien-fondé des griefs de la plaignante ». Le syndicat a donc retiré les griefs, privant ainsi la demanderesse d'une décision au fond;
- b) la Commission a conclu qu'une [TRADUCTION] « décision finale » avait été rendue sur les griefs au troisième niveau, mais elle n'a fait aucune analyse ni n'a exposé les motifs appuyant une telle conclusion, ni ne s'est exprimée sur le fond des griefs;
- c) la Commission a conclu que [TRADUCTION] « les griefs ont tous été rejetés. Toutes les allégations ont été jugées non fondées. » Tel n'est pas le cas. Les griefs ont été retirés, mais aucune décision finale n'a été rendue sur leur bien-fondé, ni sur la véracité des allégations de la demanderesse;
- d) la Commission a admis que [TRADUCTION] « aucune copie des décisions se rapportant aux griefs n'a été produite » (paragraphe 25 du rapport de l'enquêtrice); et

e) la Commission, dans son rapport, écrivait effectivement que [TRADUCTION] « le mis en cause (RHDC) a communiqué un sommaire des décisions finales relatives aux griefs, décisions selon lesquelles toutes les allégations de la plaignante en matière de droits de la personne ont été examinées dans la procédure de règlement des griefs », mais ce rapport sommaire n'exposait pas de motifs, ni ne renfermait une quelconque analyse. En fait, dans la lettre du 11 février 2011 adressée par le mis en cause à la Division des services de règlement de la Commission, le mis en cause s'exprime ainsi :

[TRADUCTION] S'agissant de la divulgation du rapport final, même s'il est vrai que les parties à la plainte de harcèlement ont été informées que le rapport final ne leur serait pas communiqué, cela ne constituait nullement un empiètement sur les droits procéduraux de la plaignante. Le mis en cause est convaincu que l'enquêtrice est arrivée à la conclusion selon laquelle la plainte était infondée, et c'est une conclusion dont la direction ne doutait aucunement. La direction était plutôt préoccupée par la qualité du rapport d'enquête, et par le fait que l'enquêtrice exprimait des opinions personnelles qui n'avaient pas leur place dans un tel rapport. La direction a donc informé les parties que le rapport était rejeté et qu'il ne leur serait donc pas communiqué.

[25] Je suis d'avis que l'intervention de la Cour dans la présente affaire est justifiée, car les motifs donnés par la Commission par l'entremise de son enquêtrice étaient dépourvus de justification, de transparence ou d'intelligibilité. La Commission est certainement fondée à prendre en compte le mécanisme de règlement des griefs, et toute décision rendue par un tiers, mais elle ne saurait se départir de son obligation d'examiner indépendamment la décision qui a résulté de ce mécanisme, ainsi que les motifs appuyant cette décision.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

- 1.) La décision de la CCDP de ne pas statuer sur les plaintes de la demanderesse, une décision datée du 25 mars 2011, est annulée;
- 2.) La présente affaire est renvoyée à la Commission des droits de la personne, qui devra enquêter sur la plainte déposée par la demanderesse contre RHDCC et rendre une décision fondée sur l'intégralité du dossier se rapportant aux griefs de la demanderesse, de même que sur son propre examen du bien-fondé de tels griefs;
- 3.) Les dépens sont adjugés à la demanderesse.

« Michael D. Manson »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-91-12
INTITULÉ : Detra Berberi c. Le procureur général du Canada

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 29 janvier 2013

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE MANSON

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** Le 30 janvier 2013

COMPARUTIONS :

Gavin Leeb POUR LA DEMANDERESSE

Michael Sims POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Gavin J. Leeb POUR LA DEMANDERESSE
Toronto (Ontario)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)