

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20131203

Dossier : T-2136-12

Référence : 2013 CF 1211

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 3 décembre 2013

En présence de monsieur le juge Manson

Entre :

WILLIAM A. JOHNSON

demandeur

et

**LE COMMISSAIRE DU SERVICE
CORRECTIONNEL, REPRÉSENTÉ PAR
ROSS TOLLER, SOUS-COMMISSAIRE,
ÉQUIPE DE TRANSFORMATION ET DE
RENOUVELLEMENT)**

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision de Ross Toller, le sous-commissaire du Service correctionnel [le commissaire], en application de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, ch F-7. Le commissaire a rejeté le grief au troisième palier

du demandeur, qui portait sur sa suspension de son emploi à temps plein aux Industries CORCAN à l'Établissement de Warkworth.

I. Les questions en litige

[2] Les questions en litige sont les suivantes :

A. La décision du commissaire de rejeter le grief au troisième palier du demandeur était-elle déraisonnable?

i. La décision discrétionnaire a-t-elle été prise en application du pouvoir conféré au commissaire par la loi?

ii. La décision de suspendre le demandeur était-elle déraisonnable?

B. Le processus de grief respectait-il l'équité procédurale?

II. La norme de contrôle

[3] La décision discrétionnaire de suspendre le demandeur commande la norme de la décision raisonnable (*Crawshaw c Canada (Procureur général)*, [2006] ACF no 380, aux paragraphes 18 à 25).

[4] En ce qui a trait à la question de savoir s'il existe un pouvoir conféré par la loi pour imposer une telle suspension, il s'agit d'une question qui nécessite l'interprétation de la loi habilitante et qui commande la norme de la décision raisonnable (*Rogers Communications Inc c Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, au paragraphe 11). Cependant, comme la résolution de cette question dépend d'une interprétation de la loi, la portée des issues possibles et acceptables peut être réduite, parce que des interprétations largement contradictoires de

la loi habilitante entraîneraient des incohérences dans l'application prévue de la loi (*B010 c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CAF 87, au paragraphe 72; (*Procureur général*) *c Almon Equipment Limited*, 2010 CAF 193, au paragraphe 21).

[5] La norme de contrôle pour les questions d'équité procédurale est celle de la décision correcte (*Ontario (Commissioner, Provincial Police) v MacDonald*, 2009 ONCA 805, aux paragraphes 36 et 37).

[6] Pour les motifs qui suivent, la présente demande est accueillie.

III. Le contexte

[7] Le demandeur, William Johnson, est un détenu à l'Établissement Warkworth, un établissement à sécurité moyenne situé près de Warkworth (Ontario). En 2011, le demandeur travaillait pour CORCAN, une entreprise et un programme de réadaptation pour le Service correctionnel du Canada, qui opère dans le secteur de la manufacture, des textiles, de la construction et des services.

[8] Le 11 mai 2011, alors qu'il travaillait dans un atelier de CORCAN, le demandeur a été impliqué dans un accident avec un autre détenu. Cet incident est décrit dans un rapport sur les blessures subies par un détenu, daté de la même journée :

[TRADUCTION]

Le détenu Hogg nettoyait la scie à panneaux et le plancher avec de l'air comprimé. Le détenu Johnson a noté que l'air de la pièce se remplissait de poussière et il a approché Hogg pour lui demander d'arrêter. Une dispute animée s'est ensuivie et Hogg a censément donné un coup de tête à Johnson, puis lui a asséné quelques coups de

poing. Johnson est tombé au plancher, inconscient pendant quelques secondes. La sécurité a été appelée et Johnson a été amené à l'infirmierie.

[9] Une Évaluation en vue d'une décision datée du 18 août 2011 précise que le demandeur n'était pas l'agresseur dans l'incident.

[10] Dans un formulaire de « Suspension d'un détenu d'une affectation à un programme » [le formulaire de suspension], daté du « 5 mai 2012 », une « suspension complète » a été recommandée. Le formulaire de suspension ne précise pas la durée de la suspension du demandeur, mais précise que la période maximale de suspension est de six semaines. Cette période est conforme à l'alinéa 104(1)a) du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, DORS/92-620 [le Règlement].

[11] Les motifs qui ont été rendus pour cette suspension expliquaient que : [TRADUCTION] « vos actions ont démontré un refus de participer à votre affectation de programme ». Ces actions ont été décrites ainsi : [TRADUCTION] [nom oblitéré du détenu] s'est battu avec le détenu Johnson. Cette action n'est pas tolérée à CORCAN. » Ce formulaire indique que la suspension a été imposée en application du paragraphe 38 de la Directive no 730 du Commissaire, intitulé « Affectation des programmes et paiements aux détenus » [la Directive].

[12] Le demandeur a demandé la révision de sa suspension et a eu une audience devant le Comité des programmes pour présenter des observations. Le 17 mai 2011, le président du Comité des programmes a confirmé les mesures recommandées par le superviseur du programme. Le président

du Comité des programmes a décidé de mettre fin au service du demandeur pour une période de 6 mois, mais a précisé qu'il pourrait ensuite resoumettre sa candidature.

[13] Le 18 mai 2011, le demandeur a déposé une plainte, demandant l'annulation de sa suspension et sa réintégration à son poste à CORCAN. Il soutenait qu'il y avait eu violation de l'article 39 de la *Loi sur le système correction et la mise en liberté sous condition*, LC 1992, ch 20 [la Loi], tout comme il y avait eu violation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, LRC 1985, ch P-21, parce que son numéro de section pour les empreintes digitales avait été écrit sur le formulaire de suspension, et que la date d'incident inscrite sur le formulaire de suspension était 2012, alors que l'incident avait eu lieu en 2011. De plus, il a déclaré que des responsables du pénitencier avaient abusé de leurs pouvoirs.

[14] Dans la réponse à sa plainte, sa suspension a été confirmée et toutes les allégations ont été rejetées, sauf en ce qui a trait à ses plaintes portant sur la violation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et sur l'utilisation de la mauvaise date sur le formulaire de suspension. Le 7 octobre 2011, le demandeur a déposé un grief au premier palier au sujet de la réponse à sa plainte, qui était fondé principalement sur le fait que les motifs établis à l'article 104 du Règlement ne s'appliquaient pas à sa situation, parce qu'il n'avait pas « refus[é] de participer [au] programme » et qu'il ne l'avait pas « abandonn[é] ». Le grief a été rejeté le 8 décembre 2011. Dans les motifs de rejet, on expliquait que la Directive sert de guide pour l'interprétation du paragraphe 104(1) du Règlement et que le comportement négatif ou les actions qui avaient entraîné le retrait du demandeur de son programme faisaient partie des types de comportement pour lesquels il était justifié de suspendre ou de renvoyer un détenu, conformément au paragraphe 104(1).

[15] Le demandeur a déposé un grief au deuxième palier le 14 décembre 2011, dans lequel il soutenait principalement que le paragraphe 38 de la Directive outrepassait le pouvoir du commissaire accordé par l'article 97 de la Loi. Ce grief a été rejeté le 26 avril 2012. Le rejet était fondé sur l'allégation selon laquelle la participation du demandeur à l'incident démontrait un comportement négatif qui mettait en péril la sécurité de l'établissement et sur le fait que le superviseur de programme pouvait suspendre le demandeur conformément à la Directive.

[16] Le 18 mai 2012, le demandeur a déposé un troisième grief. Il soutenait que la suspension outrepassait le pouvoir accordé par le paragraphe 104(1) du Règlement, parce qu'il n'avait jamais « refus[é] de participer [au] programme », au sens du paragraphe 104(1). De plus, il a soutenu que la date sur le formulaire de suspension était erronée.

[17] Le sous-commissaire a rejeté le grief du demandeur dans une décision datée du 5 octobre 2012 :

[TRADUCTION]

Vous expliquez que le paragraphe 38 de la Directive 730 [...] « comprend des termes qui ne se trouvent pas en fait » au paragraphe 104(1) du Règlement [...] Comme vous avez mis en italiques « qui, par sa conduite, refuse manifestement de participer » et « tout comportement négatif », il semble qu'il s'agisse là des termes auxquels vous faites référence.

Contrairement à ce que vous croyez, le paragraphe 38 n'est pas incohérent par rapport au paragraphe 104(1) du Règlement. Le paragraphe 104(1) du Règlement définit les motifs de renvoi, alors que le paragraphe 38 de la Directive 730 ne fait que définir ce qui constitue un refus. L'interprétation que le Service correctionnel fait du « refus de participer » ne viole pas le Règlement, parce que la Directive a été élaborée conformément aux articles 97 et 98 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

[...] Le 11 mai 2011, vous avez été à juste titre suspendu du CORCAN, parce que vos actions montraient un refus de participer à votre affectation de programme. Cela dit, votre dossier montre que le 16 décembre 2011, vous avez été réembauché pour travailler dans l'atelier d'ébénisterie.

[18] Le sous-commissaire a aussi noté que l'erreur de date sur le formulaire de suspension était une erreur administrative qui n'avait pas eu de répercussion sur la décision de suspendre le demandeur.

IV Analyse

[19] Les dispositions légales pertinentes, c'est-à-dire les articles 39, 40, 97 et 98 de la *Loi sur le système correction et la mise en liberté sous condition*, LC 1992, ch 20, l'article 104 du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, (DORS/92-620) et l'article 38 de la directive *Affectation des programmes et paiements aux détenus – Directive du Commissaire n° 730*, sont reproduites à l'Annexe A.

A. *La décision du commissaire de rejeter le grief au troisième palier du demandeur était-elle déraisonnable?*

- i) La décision discrétionnaire a-t-elle été prise en application du pouvoir conféré au commissaire par la loi?

[20] Le commissaire a conclu que les motifs de la suspension du demandeur relèvent du paragraphe 104(1) du Règlement, alors que le paragraphe 38 de la Directive, qui a été écrit conformément aux articles 97 et 98 de la Loi, ne fait que préciser les situations auxquelles s'applique le pouvoir accordé par le paragraphe 104(1).

[21] Le commissaire avait raison lorsqu'il a conclu que les articles 97 et 98 accordent le pouvoir légal d'établir la Directive. Les objectifs de telles directives sont énumérés à l'article 97. En l'espèce, l'objectif pertinent est décrit à l'alinéa 97c). Cet alinéa permet la création de directives afin d'appliquer les mandats et les dispositions du Règlement. En l'espèce, la Directive vise à donner effet au paragraphe 104(1) du Règlement.

[22] Pour déterminer si la décision du commissaire relevait du pouvoir accordé par la Directive, il faut examiner l'objectif du paragraphe 104(1). Le demandeur cite la décision *Rose c Canada (Procureur général)*, 2011 CF 1495 [*Rose*], dans laquelle, comme c'est le cas en l'espèce, les demandeurs soutenaient qu'une suspension outrepassait le pouvoir accordé par le paragraphe 104(1). Cependant, le juge Martineau n'a pas tranché cet argument dans la décision *Rose*, parce que les demandeurs n'avaient pas épuisé toutes les procédures de grief. Aussi, le résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagnait l'entrée en vigueur du Règlement le 29 octobre 1992 ne traite pas précisément du paragraphe 104(1).

[23] Par conséquent, le paragraphe 104(1) doit être pris en contexte, dans son sens ordinaire, en harmonie avec l'esprit et l'objet de la Loi (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 RCS 27, au paragraphe 21).

[24] En ce qui a trait au sens ordinaire de la disposition, ce paragraphe établit deux conditions pour lesquelles il peut y avoir suspension d'un programme, dans le cadre duquel un détenu est payé, à moins qu'il existe un motif valable. Il peut y avoir suspension si le détenu a) quitte le programme ou b) refuse de participer au programme. Comme on n'a évidemment pas fait référence à la

Directive en raison du fait que le demandeur aurait quitté le programme, la seule raison pour laquelle elle aurait pu être invoquée est fondée sur le présumé refus du demandeur de participer.

[25] Le sens ordinaire de l'expression « refuse de participer » n'appuie pas une interprétation selon laquelle le demandeur a « refusé » de participer au programme du fait de ses actions le 11 mai 2011. Il n'est pas raisonnable de conclure que le demandeur a rejeté les demandes qui lui étaient faites lorsqu'il a verbalement confronté un autre détenu au sujet du fait que ce dernier utilisait un pistolet pneumatique et que l'autre détenu a ensuite attaqué le demandeur. En fait, un « refus » de participer vise plutôt des comportements tels que le demandeur refusant d'obéir à un ordre d'effectuer une tâche, ou refusant de travailler.

[26] Une telle interprétation est soutenue par l'interprétation de la disposition dans le contexte de la Loi et du Règlement dans leur ensemble. Le titre de la section 104 est « Rétribution des détenus », qui est un contraste par rapport à l'article 24 du Règlement, intitulé « Régime disciplinaire applicable aux détenus », ce qui donne à penser que le paragraphe 104(1) n'est pas axé sur les infractions disciplinaires telles que les combats. En fait, il prévoit un mécanisme pour suspendre les détenus qui ne se présentent pas au travail ou qui ne respectent pas les ordres en matière de travail. De plus, la Loi prévoit clairement un processus pour gérer les combats : l'alinéa 40*h*) de la Loi note qu'un combat est une infraction disciplinaire, et l'alinéa 44(1)*b*) prévoit une sanction décrite comme étant une « perte de privilèges ».

[27] Je suis d'avis que l'interprétation que le commissaire a faite de la Directive ne peut pas être qualifiée de raisonnable, compte tenu de l'objectif du paragraphe 104(1).

ii) La décision de suspendre le demandeur était-elle déraisonnable?

[28] Compte tenu de ma conclusion selon laquelle le sous-commissaire n'a pas correctement ou raisonnablement exercé le pouvoir prévu par la loi pour suspendre le demandeur en raison d'une bataille, au sens du paragraphe 104(1) du Règlement, cette décision était déraisonnable. Rien ne justifiait non plus la suspension du demandeur du programme pendant plus de six (6) semaines, compte tenu du libellé clair et sans équivoque de l'alinéa 104(1)*b*).

[29] De plus, compte tenu des faits liés à l'incident, lors duquel le demandeur a été battu par un autre détenu, je conclus une fois de plus que la décision était déraisonnable. Le demandeur suivait son plan correctionnel, il s'acquittait de ses tâches de chef d'atelier au moment de l'incident et il a été la victime d'une agression par un autre détenu, il n'était pas l'agresseur. Les faits dans les réponses au grief d'un détenu au deuxième et au troisième palier étaient erronés à ce sujet.

[30] De plus, comme le dossier du demandeur pendant une longue période avait constamment été « excellent », il était déraisonnable d'ordonner une suspension de six mois.

B. Le processus de grief respectait-il l'équité procédurale?

[31] Je n'ai pas à examiner ce motif, compte tenu de mes conclusions précédentes.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande du demandeur est accueillie, le demandeur devrait être réintégré rétroactivement au salaire qui lui est dû à partir de sa date de suspension le 11 mai 2011, conformément à la Loi et au Règlement;
2. Compte tenu du comportement des parties lors de la procédure, aucuns dépens ne sont accordés.

« Michael D. Manson »

Juge

Traduction certifiée conforme,
Evelyne Swenne, traductrice-conseil

ANNEXE A

Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, LC 1992, ch 20

Dispositions habilitantes

Objet

39. Seuls les articles 40 à 44 et les règlements sont à prendre en compte en matière de discipline.

40. Est coupable d'une infraction disciplinaire le détenu qui :

- a) désobéit à l'ordre légitime d'un agent;*
- b) se trouve, sans autorisation, dans un secteur dont l'accès lui est interdit;*
- c) détruit ou endommage de manière délibérée ou irresponsable le bien d'autrui;*
- d) commet un vol;*
- e) a en sa possession un bien volé;*
- f) agit de manière irrespectueuse envers une personne au point de provoquer vraisemblablement chez elle une réaction violente ou envers un agent au point de compromettre son autorité ou celle des agents en général;*
- g) agit de manière outrageante envers une personne ou intimide celle-ci par des menaces de violence ou d'un autre mal, ou de quelque peine, à sa personne;*
- h) se livre ou menace de se livrer à des voies de fait ou prend part à un combat;*
- i) est en possession d'un objet interdit ou en fait le trafic;*
- j) sans autorisation préalable, a en sa possession un objet en violation des directives du commissaire ou de l'ordre écrit du directeur du pénitencier ou en fait le trafic;*
- k) introduit dans son corps une substance intoxicante;*
- l) refuse ou omet de fournir l'échantillon d'urine qui peut être exigé au titre des articles 54 ou 55;*

Discipline

System exclusive

39. Inmates shall not be disciplined otherwise than in accordance with sections 40 to 44 and the regulations.

40. An inmate commits a disciplinary offence who

- (a) disobeys a justifiable order of a staff member;*
- (b) is, without authorization, in an area prohibited to inmates;*
- (c) willfully or recklessly damages or destroys property that is not the inmate's;*
- (d) commits theft;*
- (e) is in possession of stolen property;*
- (f) is disrespectful toward a person in a manner that is likely to provoke them to be violent or toward a staff member in a manner that could undermine their authority or the authority of staff members in general;*
- (g) is abusive toward a person or intimidates them by threats that violence or other injury will be done to, or punishment inflicted on, them;*
- (h) fights with, assaults or threatens to assault another person;*
 - (i) is in possession of, or deals in, contraband;*
- (j) without prior authorization, is in possession of, or deals in, an item that is not authorized by a Commissioner's Directive or by a written order of the institutional head;*
- (k) takes an intoxicant into the inmate's body;*
- (l) fails or refuses to provide a urine sample when demanded pursuant to section 54 or 55;*

m) crée des troubles ou toute autre situation susceptible de mettre en danger la sécurité du pénitencier, ou y participe;

n) commet un acte dans l'intention de s'évader ou de faciliter une évasion;

o) offre, donne ou accepte un pot-de-vin ou une récompense;

p) sans excuse valable, refuse de travailler ou s'absente de son travail;

q) se livre au jeu ou aux paris;

r) contrevient délibérément à une règle écrite régissant la conduite des détenus;

r.1) présente une réclamation pour dédommagement sachant qu'elle est fausse;

r.2) lance une substance corporelle vers une personne;

s) tente de commettre l'une des infractions mentionnées aux alinéas *a)* à *r)* ou participe à sa perpétration.

Règles

97. Sous réserve de la présente partie et de ses règlements, le commissaire peut établir des règles concernant :

a) la gestion du Service;

b) les questions énumérées à l'article 4;

c) toute autre mesure d'application de cette partie et des règlements.

Directives du commissaire

98. (1) Les règles établies en application de l'article 97 peuvent faire l'objet de directives du commissaire.

Publicité

(2) Les directives doivent être accessibles et peuvent être consultées par les délinquants, les agents et le public.

(m) creates or participates in

(i) a disturbance, or

(ii) any other activity

that is likely to jeopardize the security of the penitentiary;

(n) does anything for the purpose of escaping or assisting another inmate to escape;

(o) offers, gives or accepts a bribe or reward;

(p) without reasonable excuse, refuses to work or leaves work;

(q) engages in gambling;

(r) wilfully disobeys a written rule governing the conduct of inmates;

(r.1) knowingly makes a false claim for compensation from the Crown;

(r.2) throws a bodily substance towards another person; or

(s) attempts to do, or assists another person to do, anything referred to in paragraphs *(a)* to *(r)*.

Rules

97. Subject to this Part and the regulations, the Commissioner may make rules

(a) for the management of the Service;

(b) for the matters described in section 4; and

(c) generally for carrying out the purposes and provisions of this Part and the regulations.

Commissioner's Directives

98. (1) The Commissioner may designate as Commissioner's Directives any or all rules made under section 97.

Accessibility

(2) The Commissioner's Directives shall be accessible to offenders, staff members and the public.

Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (DORS/92-620)

Rétribution des détenus

104. (1) Sous réserve du paragraphe (3), lorsque le détenu, sans motif valable, refuse de participer à un programme pour lequel il est rétribué selon l'article 78 de la Loi ou qu'il l'abandonne, le directeur du pénitencier ou l'agent désigné par lui peut :

- a) soit suspendre sa participation au programme pour une période déterminée, qui ne doit pas excéder six semaines;
- b) soit mettre fin à sa participation au programme.

(2) Le détenu dont la participation à un programme a été suspendue en application du paragraphe (1) ne reçoit aucune rétribution pour la période de suspension.

(3) Le directeur du pénitencier ou l'agent désigné par lui peut, après avoir suspendu la participation du détenu à un programme ou y avoir mis fin en application du paragraphe (1), réduire la période de suspension ou y mettre fin ou annuler la cessation de la participation lorsque :

- a) d'une part, il est raisonnable de le faire, compte tenu de toutes les circonstances en l'espèce;
- b) d'autre part, le détenu se montre disposé à participer de nouveau au programme.

(4) [Abrogé, DORS/96-108, art. 1]

Inmate Pay

104. (1) Subject to subsection (3), where an inmate, without reasonable excuse, refuses to participate in a program for which the inmate is paid pursuant to section 78 of the Act or leaves that program, the institutional head or a staff member designated by the institutional head may

- (a) suspend the inmate's participation in the program for a specified period of not more than six weeks; or
- (b) terminate the inmate's participation in the program.

(2) Where the institutional head or staff member suspends participation in a program under subsection (1), the inmate shall not be paid during the period of the suspension.

(3) Where the institutional head or a staff member designated by the institutional head suspends or terminates participation in a program under subsection (1), the institutional head or staff member may reduce or cancel the period of the suspension or cancel the termination where

- (a) taking into account all of the circumstances of the case, it is reasonable to do so; and
- (b) the inmate indicates a willingness to resume the program.

(4) [Repealed, SOR/96-108, s. 1]

Affectation des programmes et paiements aux détenus - Directive du Commissaire no 73

SUSPENSIONS

38. Le surveillant de programme peut suspendre un détenu qui quitte le lieu de son affectation sans autorisation ou qui, par sa conduite, refuse manifestement de participer au programme auquel il est affecté. Cela comprend tout comportement négatif ou toute action qui oblige le surveillant à renvoyer le détenu du programme.

SUSPENSIONS

38. The program supervisor may suspend an inmate who leaves a program assignment without authorization or whose actions demonstrate a refusal to participate in a program assignment. This includes any negative behavior or action that necessitates the removal of the inmate from the program assignment.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-2136-12

INTITULÉ : Johnson c. Le commissaire aux Services correctionnels *et al.*

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 26 novembre 2013

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

DATE DES MOTIFS : Le 3 décembre 2013

COMPARUTIONS :

William Johnson

POUR LE DEMANDEUR,
POUR SON PROPRE COMPTE

Karen Watt

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

William Johnson
Canton de Brighton (Ontario)

POUR LE DEMANDEUR,
POUR SON PROPRE COMPTE

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

POUR LE DÉFENDEUR