

Cour fédérale



Federal Court

**Date: 20160202**

**Dossier : T-652-14**

**Citation : 2016 CF 94**

[TRADUCTION FRANÇAISE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 2 février 2016**

**En présence de monsieur le juge Manson**

**ENTRE :**

**SOLANG MUN**

**demandeur**

**et**

**PROCUREUR GÉNÉRALE DU CANADA ET  
LES FORCES ARMÉES CANADIENNES**

**défendeurs**

**JUGEMENT AMENDÉE**

**VU** la demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle, le 19 février 2014, le président par intérim de la Commission canadienne des droits [la Commission], David Langtry [l'évaluateur], a décidé de ne pas instruire la plainte du demandeur;

**APRÈS** avoir pris connaissance des documents soumis à la Cour et avoir entendu les observations faites de vive voix par les parties;

**APRÈS** avoir conclu que la présente demande devrait être rejetée pour les motifs suivants.

I. Contexte

[1] Le demandeur était inscrit au Programme de formation des officiers de la Force régulière [le PFOFR] des Forces armées canadiennes [la défenderesse]. Il a accepté une bourse d'études de quatre ans à l'Université de Toronto en vue de l'obtention d'un baccalauréat en pharmacologie.

[2] Le demandeur a commencé à éprouver de la difficulté à suivre le programme de pharmacologie tout en s'acquittant de ses fonctions dans le cadre du PFOFR et il s'est mis à souffrir de dépression nerveuse. En janvier 2012, un médecin a conclu qu'il souffrait de grave dépression.

[3] En raison de cette dépression, le demandeur a été par la suite placé dans la « catégorie médicale temporaire » [CMT], de sorte qu'il n'était pas admissible à une promotion au moment où il a obtenu son diplôme en pharmacologie, contrairement à ses attentes et à ce qui se produisait habituellement dans le cadre du PFOFR.

[4] Le demandeur a commencé à correspondre avec divers superviseurs de la défenderesse en juillet 2012, date à laquelle il a été informé du fait qu'il appartenait à la CMT et qu'il était inadmissible à une promotion.

[5] Le demandeur a poursuivi son programme de résidence, mais il a éprouvé des difficultés et il a échoué ses deuxième et troisième stages. Les administrateurs du programme de résidence ont recommandé que le demandeur prenne part à un stage de remédiation. La défenderesse a rejeté cette recommandation et a offert trois choix au demandeur : (1) la retraite volontaire, (2) le reclassement obligatoire, ou (3) le retour à la qualité de militaire du rang. Ces options ne prenaient explicitement pas en considération le problème de santé du demandeur.

[6] Le demandeur a déposé une plainte auprès de l'ombudsman de la défenderesse le 31 décembre 2012 et il s'est fait rappeler seulement qu'il était inadmissible à une promotion parce qu'il relevait de la CMT.

[7] Après qu'un sursis en vue de lui permettre de consulter un médecin militaire lui eut été refusé, le demandeur a choisi la retraite volontaire pour poursuivre sa carrière en pharmacologie et il a obtenu un congé sans solde le 16 janvier 2013.

[8] Le demandeur a déposé une plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne le 21 février 2013, alléguant que les Forces armées canadiennes l'avaient traité de manière discriminatoire en raison de son handicap, contrairement aux articles 7 et 10 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, LRC (1985), c H 6 [la Loi].

[9] Le 15 juillet 2013, la défenderesse a envoyé au demandeur une lettre confirmant qu'à la date de sa retraite en janvier 2013, il souffrait d'un trouble de santé suffisamment grave pour l'empêcher de [TRADUCTION] « se conformer à ses obligations envers la défenderesse et [...]

de s'acquitter de ses obligations en tant que membre de l'armée ». La défenderesse a effectivement confirmé que le demandeur était considéré comme étant handicapé à la date de sa retraite.

[10] La Commission a dressé un rapport visé aux articles 40 et 41 [rapport] sur le fondement de l'allégation du demandeur et de l'opposition de la défenderesse. Le demandeur et la défenderesse ont obtenu la possibilité de répondre au rapport en décembre 2013. La défenderesse a ensuite obtenu la possibilité également de répondre aux arguments du demandeur, ce qu'elle a fait dans une lettre datée du 4 février 2014.

[11] Dans une décision datée du 19 février 2014, la Commission a décidé de ne pas instruire la plainte du demandeur au motif qu'avant de s'adresser à la Commission, ce dernier aurait dû épuiser la procédure de règlement des griefs qui lui était normalement ouverte au sein des forces armées.

[12] La décision de la Commission de ne pas instruire la plainte du demandeur reposait sur la conclusion selon laquelle le demandeur n'avait pas épuisé la procédure de règlement des griefs qui lui était ouverte (à savoir le système de griefs des Forces canadiennes [SGFC]), en vertu de l'alinéa 41(1)a) de la Loi. Il a été conclu également que le demandeur connaissait l'existence du système et qu'il a choisi de ne pas s'en servir, de sorte qu'il répondait à la condition énoncée au paragraphe 42(2) de la Loi selon laquelle le défaut d'épuiser ce recours doit être imputé au demandeur pour que la Commission puisse décider de ne pas instruire la plainte.

II. Question en litige

[13] La décision de la Commission de ne pas instruire la plainte du demandeur était elle raisonnable?

III. Norme de contrôle

[14] La norme de contrôle qui s'applique dans la présente affaire est celle de la raisonabilité (*Dunsmuir c Nouveau Brunswick*, 2008 CSC 9, aux paragraphes 47, 48 et 51; *Panacci c Canada (Procureur général)*, 2014 CF 368, au paragraphe 19).

IV. Dispositions pertinentes

[15] Les dispositions pertinentes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, LRC (1985), c H 6, sont jointes à l'Annexe A.

V. Analyse

*La décision de la Commission de ne pas instruire la plainte du demandeur était elle raisonnable?*

[16] Dans son examen de l'article 41, la Commission devrait décider de ne pas instruire des plaintes que dans les « cas les plus évidents ». Ce principe a été énoncé par le juge Rothstein dans l'affaire *Société canadienne des postes c Canada (Commission canadienne des droits de la*

*personne*) (*re Assoc. canadienne des maîtres de poste et adjoints*) (1997), 130 FTR 241, au paragraphe 3 [*Société canadienne des postes*] :

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.

[17] Pour prendre une décision en vertu de l'alinéa 41(1)a) de la Loi, la Commission doit répondre à deux questions :

- a. La procédure de règlement des griefs ou d'examen était elle « normalement ouverte »?
- b. Est-ce que le demandeur « devrait » épuiser ces recours avant de déposer une plainte sous le régime de la Loi?

[18] Le juge Rothstein a décrit la nature de ces deux questions dans les termes suivants :

... La question de savoir s'il existe des recours internes ou des procédures d'appel ou de règlement des griefs « raisonnablement ouverts » est une question de droit ou une question de droit et de fait. Toutefois, qu'il soit « préférable » qu'un plaignant épuise ces voies de recours, voilà une question qui relève du pouvoir souverain d'appréciation.

(*Société canadienne des postes*, au paragraphe 6)

[19] Les décisions prises par la Commission en vertu de l'article 41 de la Loi sont subjectives et elles font appel à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, de sorte que la portée du contrôle judiciaire d'une telle décision est étroite. La Commission jouit du pouvoir discrétionnaire d'instruire ou non un vaste éventail de plaintes s'il est conclu que le demandeur aurait dû épuiser un autre recours. En outre, la Commission doit être convaincue que l'omission du demandeur

d'épuiser l'autre recours lui est exclusivement imputable (articles 41 et 42 de la Loi). Seuls des facteurs comme la mauvaise foi de la Commission, l'erreur de droit ou le fait d'agir sur le fondement de facteurs sans pertinence sont applicables (*Société canadienne des postes*, aux paragraphes 4 et 5).

[20] L'article 41 de la Loi a été conçu pour éliminer certaines des plaintes de la charge de travail de la Commission. Ainsi que les parties en ont convenu, la Commission ne devrait choisir d'exercer ce droit que dans les « cas les plus évidents » et une telle détermination l'oblige à répondre à la question de savoir si l'autre procédure de règlement des griefs était normalement ouverte et si le demandeur aurait dû épuiser cette procédure avant de présenter sa plainte à la *Commission (Alliance de la Fonction publique du Canada c Canada (Procureur général)*, 2014 CF 393, au paragraphe 20; *Société canadienne des postes*, aux paragraphes 3 et 6).

[21] Le demandeur a présenté une preuve qui n'avait pas été soumise à la Commission, et j'estime que cette preuve ne devrait pas être prise en considération dans le cadre du présent contrôle judiciaire. La Cour ne prendra en considération que la preuve dont la Commission avait été saisie lorsqu'elle a pris sa décision.

[22] Le demandeur invoque deux raisons pour expliquer pourquoi l'on ne devrait pas s'attendre à ce qu'il ait recours au SGFC : premièrement, le libellé de la *Loi sur la Défense nationale* a un caractère facultatif lorsqu'il est question de la procédure de règlement des griefs, et non pas obligatoire; deuxièmement, la procédure n'était pas « normalement ouverte » au demandeur, étant donné la nature intrinsèquement discriminatoire de la procédure administrative

de règlement des griefs des Forces armées, puisqu'il y est question de la catégorie médicale temporaire. Il découle de ce deuxième motif, selon le demandeur, que si l'on considère l'historique de son dossier et le fait que les Forces armées ont constamment insisté sur le fait qu'en raison de son appartenance à la catégorie médicale temporaire, il n'était pas admissible à une promotion, il était inévitable que la politique discriminatoire mène à une conclusion défavorable au demandeur.

[23] Le demandeur ne conteste pas qu'il était au courant de l'existence du SGFC; il affirme qu'il a choisi de ne pas y recourir. Il soutient que, si la *Loi sur la Défense nationale* « donne le droit » à un membre des Forces armées de présenter un grief, elle ne l'y oblige pas. En l'absence d'un libellé obligatoire de la Loi, le demandeur soutient qu'il était libre de choisir s'il souhaitait ou non mettre le SGFC en branle (*Burgess c Ontario (Ministry of Health)* (2001), 199 DLR (4th) 295, aux paragraphes 36 à 39).

[24] Malheureusement pour le demandeur, sans égard à la question de savoir si le processus est obligatoire ou facultatif, la Commission avait néanmoins le droit de décider s'il était préférable que la plainte du demandeur soit traitée selon la procédure de règlement des griefs avant de lui être soumise.

[25] L'argument du demandeur selon lequel le système est facultatif et non obligatoire n'est pas convaincant. Si le libellé de la loi a un caractère facultatif et confère un droit, et qu'il n'oblige cependant personne à utiliser le SGFC, il est loisible à la Commission de conclure qu'il

serait avantageux pour le demandeur de se prévaloir du SGFC, un cadre qui convient davantage au traitement de la plainte en l'espèce.

[26] Toutefois, la Commission aurait dû se pencher sur les arguments du demandeur dans la réponse de ce dernier au rapport, datée du 16 décembre 2013.

[27] Ainsi que la juge Judith Snider (tel était alors son titre) l'a dit dans l'affaire *Hicks c Canada (Procureur général)*, 2008 CF 1059, aux paragraphes 24 et 25 :

**24** À mon avis, le principal problème que soulève la décision de la Commission est qu'elle ne traite d'aucun des arguments présentés par M. Hicks dans sa réponse du 4 septembre 2007. Dans sa réponse, M. Hicks a présenté des observations détaillées au sujet de la compétence, et il a fait référence à de la jurisprudence qui semblait donner une interprétation moins restrictive des motifs de la situation de famille et de la déficience que celle qui a apparemment été donnée par la Commission. Je ne sais pas si la Commission a tenu compte des arguments invoqués par M. Hicks dans sa réponse ou, si elle en a tenu compte, pourquoi elle a jugé que ces arguments n'étaient pas fondés.

**25** L'affaire dont je suis saisie est très semblable à celle dans *Johnstone*. Je prends acte des arguments présentés par la Commission en l'espèce selon lesquels les droits de la personne garantis par la LCDP n'ont pas la portée que tente de leur donner M. Hicks. La Commission a peut-être raison. Cependant, compte tenu du dossier dont je dispose, je ne peux conclure avec certitude que les arguments présentés par M. Hicks ont été entendus et pris en compte. En d'autres mots, je ne suis pas convaincue que l'absence de discrimination est évidente. Par conséquent, qu'elle soit contrôlée suivant la norme de la décision raisonnable ou celle de la décision correcte, la décision ne peut, selon moi, être maintenue.

[28] Le demandeur renvoie aussi à l'affaire *Conroy c Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, 2012 CF 887 [*Conroy*] au motif que celle-ci correspond parfaitement aux

faits de la présente affaire. Dans l'affaire *Conroy*, la juge Marie-Josée Bédard a déclaré ce qui suit aux paragraphes 30 et 41 :

**30** Lorsqu'une plainte est déposée, la Commission doit en premier lieu décider si elle entend ou non instruire la plainte en procédant à une enquête. Bien que les décisions et le processus décisionnel de la Commission appellent la déférence (*Halifax Regional Municipality*, précité, au paragraphe 51), la jurisprudence a établi que la Commission devait se montrer prudente lorsqu'elle rejette une plainte sans procéder au préalable à une enquête. J'ai récemment eu l'occasion de me pencher sur cette prudence nécessaire dans la décision *Maracle*, au paragraphe 40 :

La Cour a adhéré à ce point de vue dans plusieurs de ses jugements (*Comstock*, précitée, aux paragraphes 39, 40 et 43; *Hartjes*, précitée, au paragraphe 30, *Hicks*, précitée, au paragraphe 22; *Michon Hamelin c Canada (Procureur général)*, 2007 CF 1258, au paragraphe 16 (disponible dans CanLII) (*Michon Hamelin*)), et j'y adhère également. La démarche est conforme au rôle premier que la Loi confère à la Commission, soit celui de gardien chargé d'évaluer les allégations faites dans une plainte et de décider s'il est justifié que le Tribunal examine la plainte. Pour décider si elle doit ou non statuer sur une plainte, la Commission dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire, mais elle doit se garder de rejeter sommairement la plainte, car elle rend sa décision à un stade très peu avancé de la procédure et avant la tenue de quelque enquête. Pour répondre correctement à la question de savoir si une plainte est de la compétence de la Commission, il peut être nécessaire de procéder à quelque examen préalable. Il convient de souligner qu'à la fin du processus d'enquête, la Commission peut une fois de plus, au titre du sous alinéa 44(3)(1)b)(ii) de la Loi, rejeter une plainte pour défaut de compétence.

**41** Il convient également de retenir que le fait de rejeter une plainte avant de procéder à une enquête a quelque chose d'exceptionnel. Selon moi, la Commission est tenue de s'expliquer lorsque, aux termes de l'article 41 de la Loi, elle estime qu'une plainte n'est pas de sa compétence. Cette obligation d'expliquer sa décision doit être adaptée en fonction du contexte de la plainte. La Commission n'est peut être pas tenue de fournir des motifs

détaillés, mais elle doit à tout le moins donner à l'auteur de la plainte le sentiment qu'avant d'écarter ses allégations, elle les a considérées. Cela est particulièrement important lorsque certains arguments ne sont pas pris en compte lors de la rédaction du rapport fondé sur les articles 40 et 41 et ne sont avancés qu'en réponse à ce rapport. Je considère que, compte tenu des circonstances précises de la présente affaire, la demanderesse et la Cour devraient avoir l'assurance que les principaux arguments développés par la demanderesse ont été pris en compte par la Commission avant de conclure que la plainte ne relevait à l'évidence pas de sa compétence. Comme elle n'est pas certaine que la Commission s'est effectivement penchée sur ces arguments et qu'il ne lui appartient pas de dire si la plainte en question aurait dû faire l'objet d'une enquête, la Cour n'est pas, selon moi, en mesure de déterminer si la décision de la Commission fait partie des issues possibles acceptables.

[29] Dans la présente affaire, les motifs fournis par la Commission pour refuser d'instruire la plainte du demandeur sont nébuleux et ils ne mentionnent pas les arguments avancés par le demandeur en réponse au rapport.

[30] Cependant, les arguments du demandeur qui portent sur le processus de plainte (concernant la nature intrinsèquement discriminatoire de la procédure administrative de règlement des griefs des Forces canadiennes dans les cas où il s'agit de personnes qui ont été jugées appartenir à la catégorie médicale temporaire), ont été analysés de manière exhaustive dans le rapport. Le seul argument de fond soulevé après le rapport, qui n'avait pas déjà été traité, était celui de savoir si le libellé à caractère facultatif de la loi donnait au demandeur le droit de refuser de recourir au SGFC, ce qui rendait déraisonnable l'affirmation de la Commission selon laquelle il aurait dû se prévaloir de celui-ci. Avec égards, je ne suis pas d'accord.

[31] La Commission a conclu que le SGFC était « normalement ouvert » au demandeur. Selon le sens clair du paragraphe 29(1) de la *Loi sur la Défense nationale*, la plainte du demandeur aurait pu être instruite dans le cadre du SGFC. Le demandeur dans la présente affaire ne conteste pas que le SGFC offre un cadre approprié, et il allègue plutôt l'absence de neutralité et d'indépendance. Ces allégations relèvent tout au plus de la conjecture.

[32] De nombreuses mesures législatives et autres prévues dans le SGFC garantissent son indépendance et son impartialité : l'auteur de la décision définitive est le chef d'état major de la défense ou son représentant et qui est [TRADUCTION] « considérablement éloignée » du dossier du plaignant; le paragraphe 29(4) de la *Loi sur la Défense nationale* prescrit que le dépôt d'un grief ne doit entraîner aucune sanction; enfin, une décision peut être contestée devant la Cour fédérale ou examinée par le bureau de l'ombudsman des Forces. Selon le sens clair de l'alinéa 41(1)a) de la Loi, la Commission est autorisée à décider qu'un demandeur « devrait épuiser d'abord les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouverts ». La Commission n'est pas tenue de déterminer si la procédure de règlement des griefs était obligatoire ou facultative. Si les procédures sont réputées avoir été normalement ouvertes au demandeur, il est alors loisible à la Commission de conclure que le demandeur aurait dû s'en prévaloir.

[33] La Commission s'est acquittée de sa responsabilité d'évaluer les exceptions énoncées à l'article 41 pour instruire une plainte et elle a conclu à juste titre qu'une procédure de règlement des griefs davantage appropriée était ouverte au plaignant et qu'il aurait dû épuiser celle-ci complètement avant de soumettre une plainte à la Commission.

**LA COUR STATUE que :**

1. La demande est rejetée;
2. Aucune question n'est certifiée.

« Michael D. Manson »

---

Juge

## ANNEXE A

*Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6

### **Emploi**

7. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, par des moyens directs ou indirects :

- a) de refuser d'employer ou de continuer d'employer un individu;
- b) de le défavoriser en cours d'emploi.

### **Lignes de conduite discriminatoires**

10. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite et s'il est susceptible d'annihiler les chances d'emploi ou d'avancement d'un individu ou d'une catégorie d'individus, le fait, pour l'employeur, l'association patronale ou l'organisation syndicale :

- a) de fixer ou d'appliquer des lignes de conduite;
- b) de conclure des ententes touchant le recrutement, les mises en rapport, l'engagement, les promotions, la formation, l'apprentissage, les mutations ou tout autre aspect d'un emploi présent ou éventuel.

### **Irrecevabilité**

41. (1) Sous réserve de l'article 40, la Commission statue sur toute plainte dont elle est saisie à moins qu'elle estime celle-ci irrecevable pour un des motifs suivants :

- a) la victime présumée de l'acte discriminatoire devrait épuiser d'abord les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouverts;
- b) la plainte pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une

### **Employment**

7. It is a discriminatory practice, directly or indirectly,

- (a) to refuse to employ or continue to employ any individual, or
- (b) in the course of employment, to differentiate adversely in relation to an employee, on a prohibited ground of discrimination.

### **Discriminatory policy or practice**

10. It is a discriminatory practice for an employer, employee organization or employer organization

- (a) to establish or pursue a policy or practice, or
- (b) to enter into an agreement affecting recruitment, referral, hiring, promotion, training, apprenticeship, transfer or any other matter relating to employment or prospective employment, that deprives or tends to deprive an individual or class of individuals of any employment opportunities on a prohibited ground of discrimination.

### **Commission to deal with complaint**

41. (1) Subject to section 40, the Commission shall deal with any complaint filed with it unless in respect of that complaint it appears to the Commission that

- (a) the alleged victim of the discriminatory practice to which the complaint relates ought to exhaust grievance or review procedures otherwise reasonably available;
- (b) the complaint is one that could more appropriately be dealt with, initially or completely, according to a procedure provided

autre loi fédérale;

c) la plainte n'est pas de sa compétence;

d) la plainte est frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi;

e) la plainte a été déposée après l'expiration d'un délai d'un an après le dernier des faits sur lesquels elle est fondée, ou de tout délai supérieur que la Commission estime indiqué dans les circonstances.

### **Refus d'examen**

(2) La Commission peut refuser d'examiner une plainte de discrimination fondée sur l'alinéa 10a) et dirigée contre un employeur si elle estime que l'objet de la plainte est traité de façon adéquate dans le plan d'équité en matière d'emploi que l'employeur prépare en conformité avec l'article 10 de la Loi sur l'équité en matière d'emploi.

### **Définition de « employeur »**

(3) Au présent article, « employeur » désigne toute personne ou organisation chargée de l'exécution des obligations de l'employeur prévues par la Loi sur l'équité en matière d'emploi.

### **Avis**

42. (1) Sous réserve du paragraphe (2), la Commission motive par écrit sa décision auprès du plaignant dans les cas où elle décide que la plainte est irrecevable.

### **Imputabilité du défaut**

(2) Avant de décider qu'une plainte est irrecevable pour le motif que les recours ou procédures mentionnés à l'alinéa 41a) n'ont pas été épuisés, la Commission s'assure que le défaut est exclusivement imputable au plaignant.

for under an Act of Parliament other than this Act;

(c) the complaint is beyond the jurisdiction of the Commission;

(d) the complaint is trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith; or

(e) the complaint is based on acts or omissions the last of which occurred more than one year, or such longer period of time as the Commission considers appropriate in the circumstances, before receipt of the complaint.

### **Commission may decline to deal with complaint**

(2) The Commission may decline to deal with a complaint referred to in paragraph 10(a) in respect of an employer where it is of the opinion that the matter has been adequately dealt with in the employer's employment equity plan prepared pursuant to section 10 of the Employment Equity Act.

### **Meaning of "employer"**

(3) In this section, "employer" means a person who or organization that discharges the obligations of an employer under the Employment Equity Act.

### **Notice**

42. (1) Subject to subsection (2), when the Commission decides not to deal with a complaint, it shall send a written notice of its decision to the complainant setting out the reason for its decision.

### **Attributing fault for delay**

(2) Before deciding that a complaint will not be dealt with because a procedure referred to in paragraph 41(a) has not been exhausted, the Commission shall satisfy itself that the failure to exhaust the procedure was attributable to the complainant and not to another.