



Date : 20191129

Dossier : T-1621-19

Référence : 2019 CF 1529

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 29 novembre 2019

En présence de monsieur le juge Favel

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

demandeur

et

**LA SOCIÉTÉ DE SOUTIEN À L'ENFANCE ET
À LA FAMILLE DES PREMIÈRES NATIONS
DU CANADA,
L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS,
LA COMMISSION CANADIENNE DES
DROITS DE LA PERSONNE, CHIEFS OF
ONTARIO,
AMNISTIE INTERNATIONALE et
LA PREMIÈRE NATION NISHNAWBE ASKI**

défendeurs

ORDONNANCE ET MOTIFS

I. Nature de l'affaire

[1] Le 4 octobre 2019, le procureur général du Canada a déposé devant notre Cour une demande de contrôle judiciaire de la décision rendue le 6 septembre 2019 par le Tribunal

canadien des droits de la personne (TCDP) ordonnant au Canada d'indemniser les personnes lésées par les pratiques discriminatoires de financement des services à l'enfance et à la famille du Canada (décision d'indemnisation). Les parties ne s'entendent pas sur la nature exacte de cette décision. Le même jour, le procureur général du Canada a présenté une requête demandant à notre Cour de surseoir à la décision d'indemnisation en attendant l'issue de la demande de contrôle judiciaire.

[2] Le 19 novembre 2019, la Société de soutien, défenderesse, a présenté sa propre requête demandant à la Cour d'exercer son pouvoir discrétionnaire afin de mettre en suspens la demande de contrôle judiciaire sous-jacente du procureur général du Canada (ajournement ou sursis) afin de permettre au TCDP d'achever le processus d'indemnisation.

[3] Pour les motifs énoncés ci-dessous, les deux requêtes sont rejetées.

II. Contexte

[4] L'affaire est devant le TCDP depuis plus de dix ans. En 2007, la Société de soutien et l'Assemblée des Premières Nations (APN) ont déposé une plainte de discrimination auprès de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) contre le Canada concernant le financement des services à l'enfance et à la famille dans les réserves.

[5] En 2016, le TCDP a conclu que le financement par le Canada des services à l'enfance et à la famille dans les réserves et au Yukon était discriminatoire.

[6] Le 6 septembre 2019, le TCDP a rendu sa décision d'indemnisation. Aux fins de la présente instance, il n'est pas nécessaire de décrire en détail la décision d'indemnisation.

[7] Le 11 octobre 2019, j'ai été nommé juge chargé de la gestion de l'instance pour la présente demande. Le 25 octobre 2019, les parties ont participé à une conférence sur la gestion de l'instance et ont convenu d'un calendrier, ce qui a mené à la planification de la présente audience à Ottawa, les 25 et 26 novembre 2019.

[8] À l'exception d'Amnistie Internationale, défenderesse, qui a choisi de ne soumettre aucune observation en lien avec ces deux requêtes, tous les défendeurs étaient présents à l'audition et ont présenté des observations. Les parties sont d'accord quant aux critères à appliquer pour l'examen des deux requêtes.

[9] En ce qui concerne la requête du procureur général du Canada, ce dernier fait valoir qu'il respecte le critère cumulatif en trois volets pour obtenir une suspension de l'instance, tel qu'il est énoncé dans l'arrêt *RJR-MacDonald Inc. c Canada (Procureur général)*, [1994] 1 RCS 311 [*RJR-MacDonald*]. Les défendeurs font tous valoir que le procureur général du Canada ne respecte pas le critère cumulatif pour obtenir une suspension de l'instance.

[10] En ce qui concerne la requête de la Société de soutien, cette dernière fait valoir qu'elle a établi qu'il est dans l'intérêt de la justice de suspendre le contrôle judiciaire de la décision d'indemnisation par le procureur général du Canada afin de permettre au TCDP d'achever le processus, aux fins de consultation. Tous les défendeurs appuient les arguments de la Société de

soutien, exception faite de la CCDP, qui a fait valoir que, bien qu'elle ne se prononce pas sur la requête de la Société de soutien, elle reconnaît les avantages de laisser le contrôle judiciaire du procureur général du Canada suivre son cours. Le procureur général du Canada, en revanche, fait valoir que les circonstances ne justifient pas l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour de suspendre sa demande de contrôle judiciaire.

[11] La plupart des arguments respectifs des parties portaient sur la légalité ou le caractère raisonnable de la décision d'indemnisation. Ces arguments concernent le bien-fondé de la demande de contrôle judiciaire sous-jacente. Tel qu'il a été énoncé au début de l'audition, ces requêtes ne reposent pas sur ces éléments.

III. Questions en litige

- A. *Le procureur général du Canada respecte-t-il le critère en trois étapes pour obtenir une suspension de l'instance?*
- B. *La Société de soutien respecte-t-elle le critère permettant à la Cour d'exercer sa compétence en vue de suspendre le contrôle judiciaire sous-jacent?*

IV. Discussion

- A. *Le procureur général du Canada respecte-t-il le critère à trois volets en vue d'obtenir une suspension de l'instance?*

[12] La Cour suprême du Canada a récemment reformulé le critère *RJR-MacDonald* applicable comme suit :

À la première étape, le juge de première instance doit procéder à un examen préliminaire du bien-fondé de l'affaire pour décider si le demandeur a fait la preuve de l'existence d'une « question sérieuse à juger », c'est-à-dire que la demande n'est ni futile ni vexatoire. À la deuxième étape, le demandeur doit convaincre la cour qu'il subira un préjudice irréparable si la demande d'injonction est rejetée. Enfin, à la troisième étape, il faut apprécier

la prépondérance des inconvénients, afin d'établir quelle partie subirait le plus grand préjudice en attendant qu'une décision soit rendue sur le fond, selon que la demande d'injonction est accueillie ou rejetée.

(*R. c Société Radio-Canada*, 2018 CSC 5, au paragraphe 12)

[13] Il incombe au demandeur de respecter le critère *RJR-MacDonald*, et le critère repose sur les faits. En outre, le critère est cumulatif, ce qui signifie que les trois volets doivent être respectés.

1) Question sérieuse à juger

[14] La Cour suprême a indiqué que la « question sérieuse à juger » faisant partie du critère constitue un seuil assez peu élevé, exigeant seulement que les questions ne soient pas frivole ou vexatoire.

[15] Le procureur général du Canada soulève deux questions principales qui, selon lui, permettent de respecter ce volet du critère : 1) l'indemnisation individuelle ne constituait pas un recours approprié pour la plainte, car il découlait d'une plainte de discrimination systémique; et 2) même si notre Cour estime que le TCDP avait le pouvoir d'ordonner l'indemnisation individuelle, l'indemnisation ordonnée était disproportionnée pour chaque personne (différents enfants ayant subi différents préjudices) et compte tenu des mesures correctives du Canada liées aux questions de financement, au fil des ans.

[16] Les intimés font valoir que le procureur général du Canada ne respecte pas ce volet du critère. La Première nation Nishnawbe Aski, défenderesse, va plus loin et fait valoir que la

requête du procureur général du Canada est prématurée (*Jaser v Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 CF 368, au paragraphe 25).

[17] Compte tenu de ce qui précède, je conclus que la requête en sursis du procureur général du Canada n'est pas prématurée. Je conclus que la nature de la décision d'indemnisation laisse place à d'autres arguments quant à la question de savoir s'il s'agit d'une décision définitive ou intérimaire, comme en témoignent les observations des parties sur ces requêtes. Ainsi, cela me permet d'exercer mon pouvoir discrétionnaire d'examiner la requête du procureur général du Canada. Cela dit, je n'exprime aucune opinion et ne tire aucune conclusion sur cette question, car ces arguments portent sur le bien-fondé de la demande de contrôle judiciaire, ce qui n'est pas approprié à cette étape.

[18] Quant à la question de savoir s'il existe une question sérieuse à juger, je conclus que le procureur général du Canada respecte ce volet du critère. Contrairement à ce que croient les défendeurs, je ne suis pas d'avis que les questions soulevées par le procureur général du Canada soient frivoles ou vexatoires. Je passerai maintenant au deuxième volet du critère.

2) Préjudice irréparable

[19] Le procureur général du Canada soutient qu'il subira trois types de préjudices irréparables si je ne lui accorde pas un sursis : 1) des décisions contradictoires découleront du fait que le TCDP conservera compétence pendant que la demande de contrôle judiciaire est portée devant notre Cour; 2) des ressources non justifiées seront consacrées à l'établissement et à la mise en œuvre du processus d'indemnisation; 3) il sera impossible de recouvrer l'indemnisation

versée à certaines personnes pendant le contrôle judiciaire. L'affidavit de Sony Perron établit les détails des préjudices que le Canada soutient qu'il subira.

[20] Les parties ont toutes reconnu que ce volet du critère exige un préjudice non hypothétique. Les défendeurs font valoir que le TCDP a seulement exigé que les parties tiennent des discussions au sujet du processus d'indemnisation, en tenant compte des sujets de discussion qu'il a proposés dans la décision d'indemnisation.

[21] Les observations du procureur général du Canada ne me permettent pas de conclure qu'il a respecté ce volet du critère, et ce, pour les raisons suivantes. Premièrement, je ne vois pas en quoi la tenue de discussions avec les parties au sujet du processus et la présentation d'un rapport au TCDP d'ici 10 décembre 2019 pourraient porter préjudice au Canada ou lui nuire. Les observations des parties indiquaient clairement que, aux dates d'audition, aucune discussion n'avait eu lieu. À la suite de l'audition, on m'a informé qu'en réponse à une lettre du procureur général du Canada, le TDPC a accepté de reporter la date limite pour la présentation du rapport du 10 décembre 2019 au 29 janvier 2020.

[22] Deuxièmement, aucune ordonnance n'a été rendue pour indemniser des personnes précises d'ici une date précise. Le TCDP a ordonné aux parties de tenir des discussions sur différents sujets, y compris comment s'y prendre pour désigner les personnes à indemniser et de quelle manière procéder (c.-à-d., fonds en fiducie pour les mineurs, versements directs aux adultes, etc.). Selon les éléments de preuve, principalement ceux de M. Perron dans le cadre du contre-interrogatoire sur son affidavit, le Canada ne doit verser aucun paiement d'indemnisation

imminent. Bien sûr, cela pourrait changer à l'avenir, auquel cas les parties pourront examiner leurs options sur le plan juridique, le moment venu.

[23] Troisièmement, à la lumière des deux premiers motifs, il n'y a aucun risque que les indemnités ne soient pas recouvrées, car aucune indemnité ne doit être versée pour l'instant.

[24] Le procureur général du Canada ne respecte pas ce volet du critère, car ses préjudices irréparables allégués sont hypothétiques. Étant donné que le critère est cumulatif, c'est-à-dire que les trois volets du critère doivent être respectés, je n'ai pas à examiner le troisième volet du critère.

B. *La Société de soutien respecte-t-elle le critère permettant à la Cour d'exercer sa compétence en vue de suspendre le contrôle judiciaire sous-jacent?*

[25] La Société de soutien fait valoir que l'alinéa 50(1)b) de la *Loi sur les Cours fédérales* procure à la Cour un vaste pouvoir discrétionnaire de suspendre une demande, lorsque la Cour est d'avis qu'il est dans l'intérêt de la justice de le faire.

[26] Les parties conviennent que l'arrêt *Mylan Pharmaceuticals ULC c AstraZeneca Canada Inc.*, 2011 CAF 312 établit les règles de droit applicables liées à l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Au paragraphe 5, la Cour déclare :

[...]

Le cas où la Cour décide de n'exercer sa compétence que plus tard. Lorsqu'elle choisit cette voie, la Cour exerce un pouvoir qui n'est pas sans ressembler à l'établissement d'un calendrier ou à l'ajournement d'une affaire. Ce genre de décision repose sur des considérations discrétionnaires d'ordre général. Il y a les considérations d'intérêt public – la nécessité que les instances se

déroulent équitablement et avec célérité –, mais il s’agit, sur le plan qualitatif, d’un facteur différent des considérations d’intérêt public qui s’appliquent lorsque la Cour interdit à un autre organisme de faire ce que le législateur l’autorise à faire. Par conséquent, les critères rigoureux énoncés dans l’arrêt *RJR-MacDonald* ne s’appliquent pas dans un tel cas. Cela ne signifie pas que la Cour reportera une affaire de manière inconsidérée. Tout dépend des circonstances factuelles présentées à la Cour. Dans certains cas, il sera difficile de persuader la Cour, comme lorsque le délai demandé est long ou qu’il entraînera de lourdes conséquences pour une partie ou le grand public. Dans d’autres cas, il sera plus facile de la convaincre.

[27] J’en conclus que, comme le critère d’intérêt de la justice n’est pas défini clairement, il exige une évaluation au cas par cas.

[28] La Société de soutien fait valoir que le fait d’accepter la demande de contrôle judiciaire du procureur général du Canada causera préjudice aux victimes de la conduite discriminatoire du Canada en créant de la confusion, en retardant la résolution définitive de l’indemnisation et en entraînant des décisions potentiellement contradictoires ou dupliquées. En outre, elle fait valoir que l’économie des ressources judiciaires favorise un contrôle judiciaire lié à la question de l’indemnisation plutôt que la possibilité de plusieurs contrôles judiciaires visant les autres parties de la décision d’indemnisation à mesure qu’elle se précise. Elle propose au Canada de présenter des préoccupations au TCDP, conformément à la décision d’indemnisation, car le TCDP a permis la présentation de telles observations. Les autres intimés sont d’accord avec cette approche. En outre, elle fait valoir qu’elle a une capacité limitée d’assumer les coûts supplémentaires si la Cour accepte la demande de contrôle judiciaire.

[29] Le procureur général du Canada fait valoir qu'il ne serait pas dans l'intérêt de la justice de suspendre sa demande de contrôle judiciaire. Il soutient que la Société de soutien doit établir le préjudice ou prouver qu'elle serait victime d'une injustice si la demande était acceptée. Le procureur général du Canada fait valoir qu'il n'existe aucun préjudice de la sorte pour la Société de soutien ni pour les enfants, car le Canada continue d'assumer les coûts réels des services aux enfants pendant le contrôle judiciaire. Il soutient également que, comme la décision d'indemnisation est définitive, elle fait l'objet d'un contrôle judiciaire. Il n'est pas dans l'intérêt de la justice de tenir une discussion sur le processus d'indemnisation devant le TCDP qui pourrait devenir théorique si le contrôle judiciaire était accueilli.

[30] Même si la CCDP ne se prononce pas de manière formelle sur la requête de la Société de soutien, elle suggère que le fait de permettre la tenue de l'instance en contrôle judiciaire au même moment que les discussions du TCDP pourrait procurer certains avantages. Elle indique que le fait de résoudre cette question parallèlement avec les discussions sur la décision d'indemnisation pourrait être la meilleure manière de garantir que les personnes sont indemnisées. Ainsi, si la requête en sursis est rejetée, il pourrait être dans l'intérêt de la justice de rejeter la requête en suspension. Toutefois, la CCDP indique que la Société de soutien pourrait avoir du mal à travailler sur deux fronts, en raison de son niveau limité de financement et de dotation.

[31] À la suite de l'examen des observations des parties, je refuse d'exercer mon pouvoir discrétionnaire de suspendre (ajournement ou sursis) la demande de contrôle judiciaire du procureur général du Canada en vue de permettre au TCDP d'achever ses travaux. Ma décision

est fondée sur plusieurs motifs. Premièrement, comme l'indiquent mes motifs de rejet de la requête en sursis du procureur général du Canada, je suis d'avis que la seule exigence, à l'heure actuelle, est que les parties tiennent des discussions et présentent un rapport au TCDP, d'ici le 29 janvier 2020 (précédemment le 10 décembre 2019). Les parties sont libres d'établir la nature et la portée de leurs discussions devant le TCDP. Je suis d'avis que ces discussions ne nuiront pas à l'approche respective des parties dans le contexte du contrôle judiciaire sous-jacent. Selon l'affidavit des parties, de nombreuses personnes compétentes présentes à la table sont tout à fait capables de faire progresser cette partie de la discussion.

[32] Deuxièmement, il n'y a pas de calendrier clair quant au moment auquel le TCDP peut achever les travaux énoncés dans la décision d'indemnisation. Il pourrait y mettre peu de temps ou beaucoup de temps. S'il y met beaucoup de temps, au moins une des parties pourrait demander un contrôle judiciaire visant l'autre ou les autres ordonnances du TCDP à une date ultérieure. Cela pourrait prolonger encore plus l'attente des personnes qui s'attendent à être indemnisées. Ce résultat n'est certainement pas souhaitable. Toutes les parties ont fait valoir qu'elles souhaitaient « faire ce qu'il faut » (mes propres mots) pour les personnes qui ont le droit d'être indemnisées.

[33] Troisièmement, le report de la demande de contrôle judiciaire forcera les parties à utiliser leur temps devant le TCDP pour mener rapidement des discussions sincères et peut-être convenir d'un cadre pouvant être présenté au TCDP, aux fins d'approbation. Cet exercice ne sera pas vain.

V. Conclusion

[34] Le procureur général du Canada ne respecte pas les trois volets du critère en vue de suspendre la décision d'indemnisation du TCDP. Ainsi, la requête du procureur général du Canada est rejetée.

[35] La Société de soutien n'a pas permis à la Cour de conclure qu'elle devrait exercer son pouvoir discrétionnaire de suspendre ou d'ajourer la demande de contrôle judiciaire du procureur général du Canada, en application de l'alinéa 50(1)b) de la *Loi sur les Cours fédérales*. La requête de la Société de soutien est rejetée.

[36] La Société de soutien a demandé qu'à la suite de ma décision sur les requêtes, les parties puissent faire d'autres observations sur les coûts. Je suis d'accord avec une telle approche.

LA COUR ORDONNE ce qui suit :

1. La requête du procureur général du Canada demandant à notre Cour d'accorder la suspension de la décision d'indemnisation du TCDP du 6 septembre 2019 jusqu'à l'audition de sa demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. La requête de la Société de soutien demandant à notre Cour d'exercer ses pouvoirs discrétionnaires d'accorder un ajournement de la demande de contrôle judiciaire du procureur général du Canada est rejetée.
3. Les parties sont invitées à présenter leurs observations sur les coûts, d'ici le 31 décembre 2019.

« Paul Favel »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 29e jour de novembre 2019

Lionbridge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1621-19

INTITULÉ : PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA C SOCIÉTÉ DE SOUTIEN À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES PREMIÈRES NATIONS DU CANADA, ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS, COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, CHIEFS OF ONTARIO, AMNISTIE INTERNATIONALE ET PREMIÈRE NATION NISHNAWBE ASKI

LIEU DE L'AUDITION : OTTAWA (ONTARIO)

DATES DE L'AUDITION : LES 25 ET 26 NOVEMBRE 2019

ORDONNANCE ET MOTIFS : LE JUGE FAVEL

DATE DES MOTIFS : LE 29 NOVEMBRE 2019

COMPARUTIONS :

Robert Frater Max Binnie Meg Jones	POUR LE DEMANDEUR
David Taylor Barbara McIsaac Sarah Clarke Anne Levesque	POUR LES DÉFENDEURS (SOCIÉTÉ DE SOUTIEN À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES PREMIÈRES NATIONS DU CANADA)
Stuart Wuttke Julie McGregor	POUR LES DÉFENDEURS (ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS)
Brian Smith Jessica Walsh	POUR LES DÉFENDEURS (COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE)
Julian Falconer Molly Churchill	POUR LES DÉFENDEURS (PREMIÈRE NATION NISHNAWBE ASKI)
Maggie Wenté	POUR LES DÉFENDEURS (CHIEFS OF ONTARIO)

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)

POUR LE DEMANDEUR

Conway Baxter Wilson LLP/s.r.l.
Ottawa (Ontario)

POUR LES DÉFENDEURS
(SOCIÉTÉ DE SOUTIEN À
L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES
PREMIÈRES NATIONS DU CANADA)

Nahwegahbow Corbierre
Avocats

POUR LES DÉFENDEURS
(ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES
NATIONS)

Falconers LLP
Toronto (Ontario)

POUR LES DÉFENDEURS
(PREMIÈRE NATION NISHNAWBE
ASKI)

Olthuis Kleer Townshend LLP
Toronto (Ontario)

POUR LES DÉFENDEURS
(CHIEFS OF ONTARIO)

Stockwoods LLP
Toronto (Ontario)

POUR LES DÉFENDEURS
(AMNISTIE INTERNATIONALE)

Commission canadienne des droits de la
personne
Ottawa (Ontario)

POUR LES DÉFENDEURS