

Date : 20080623

Dossier : T-1377-07

Référence : 2008 CF 789

Ottawa (Ontario), le 23 juin 2008

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE MARTINEAU

ENTRE :

PAUL E. RICHARD

demandeur

et

CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] La Cour statue sur une demande de contrôle judiciaire d'une décision (la décision contestée) en date du 21 juin 2007 par laquelle la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) a refusé, en vertu de l'alinéa 41(1)e) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (la LCDP), d'examiner la plainte de discrimination sexuelle portée par le demandeur contre le Conseil du Trésor du Canada.

[2] La plainte a initialement été déposée par le demandeur le 5 août 2005. Elle est fondée sur des faits qui se seraient produits entre 1978 et le 31 août 1985. Le 5 mars 2007, le demandeur a

été informé par une lettre signée par le secrétaire général adjoint de la Commission que [TRADUCTION] « [la] plainte sera présentée à la Commission avec la recommandation que, conformément à l'alinéa 41(1)e) de la LCDP, la Commission la déclare irrecevable parce que le dernier des faits discriminatoires reprochés remonte à août 1985, et que [le demandeur] a attendu jusqu'au mois d'août 2005 pour communiquer avec la Commission ». Dans cette lettre, le secrétaire général adjoint invitait le demandeur à soumettre ses observations au sujet de la recommandation et à [TRADUCTION] « préciser les raisons pour lesquelles [il avait] tardé à déposer [sa] plainte ».

[3] Le secrétaire général adjoint a également fait parvenir au défendeur une lettre libellée en des termes semblables dans laquelle il faisait état de sa recommandation et invitait le défendeur à soumettre une réponse. Le secrétaire général adjoint a ajouté : [TRADUCTION] « Pour le cas où [le défendeur serait] d'avis que le retard qu'accuse le dépôt de la plainte risque de [lui] nuire dans la préparation de [sa] défense, [il pourra] inclure les renseignements suivants dans [ses] observations : la question de savoir si [le défendeur était] ou non au courant des accusations de discrimination ou de la probabilité qu'une plainte soit déposée, la possibilité de faire entendre des témoins et/ou de soumettre des preuves documentaires et le préjudice que le retard pourrait [lui] causer. »

[4] Les deux parties ont déposé des observations écrites.

[5] Le dossier soumis à la Commission lorsqu'elle a rendu la décision contestée comprenait la formule de plainte du demandeur, un résumé de la plainte, les lettres adressées au demandeur et au défendeur par le secrétaire général adjoint, les observations et les pièces jointes du demandeur et, enfin, les observations du défendeur. Après avoir examiné les pièces versées au dossier, la Commission a informé le demandeur le 21 juin 2007 qu'elle avait décidé de ne pas statuer sur sa plainte parce que celle-ci avait été déposée après l'expiration du délai de prescription d'un an prévu à l'alinéa 41(1)e) de la LCDP.

[6] Dans sa lettre de refus, la Commission écrit :

[TRADUCTION]

Avant de rendre sa décision, la Commission a revu l'analyse et la recommandation contenues dans la lettre que vous a déjà fait parvenir la Division des enquêtes, ainsi que les observations soumises en réponse à cette lettre. Après avoir examiné ces renseignements, la Commission a décidé, en vertu de l'alinéa 41(1)e) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de ne pas statuer sur la plainte parce que :

- i. la plainte a été déposée après l'expiration d'un délai d'un an après les faits sur lesquels elle est fondée.

Le dossier de la présente affaire est en conséquence clos.

[7] L'alinéa 41(1)e) de la LCDP dispose :

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 :
[...]

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

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
[...]

(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

circonstances.
[...]

receipt of the complaint.
[...]

[8] Comme on peut le constater, l'alinéa 41(1)e) de la LCDP ne précise pas les critères à respecter pour exercer le pouvoir discrétionnaire de proroger le délai d'un an. Il appartient donc à la Commission d'élaborer le critère qu'elle estime indiqué pour la guider dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Suivant la jurisprudence, les critères utilisés par la Commission peuvent être semblables, quoique non identiques, à ceux qu'appliquent les tribunaux : « Parmi ces facteurs, citons les suivants : (1) est-ce de bonne foi que la plainte a été déposée tardivement? et (2) la personne visée par la plainte a-t-elle subi un préjudice ou une injustice en raison du dépôt tardif de la plainte? » (*Bredin c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 1178, au paragraphe 51 (*Bredin*)). Cela suppose que la Commission doit tirer des conclusions de fait au sujet de la bonne foi du plaignant, du caractère raisonnable des explications que celui-ci avance pour justifier le retard et de la question de savoir si le défendeur a subi un préjudice en raison du retard.

[9] Chaque demande de prorogation de délai doit être jugée par la Commission selon sa valeur intrinsèque. Le poids à accorder à un facteur déterminé peut varier d'une affaire à l'autre. De plus, la liste des facteurs ou des critères applicables en matière de prorogation de délai n'est pas exhaustive. L'importance du retard et la nature précise de l'allégation de discrimination (c'est-à-dire la question de savoir si elle est exceptionnelle ou non et si elle était isolée ou continue), ajoutées au fait que le plaignant a agi de bonne foi et n'a pas déposé une plainte futile, frivole ou vexatoire sont également des facteurs dont la Commission peut tenir compte pour exercer son pouvoir discrétionnaire de proroger le délai d'un an. Compte tenu des objectifs de la

LCDP et du préjudice qui risque d'être causé aux victimes de discrimination, le long retard apporté à porter plainte peut ne pas constituer, en soi, un motif raisonnable de refuser de proroger le délai de prescription d'un an, et ce, d'autant plus si le plaignant avance une explication raisonnable pour justifier son retard ou si le défendeur ne subit aucun préjudice.

[10] C'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique au contrôle judiciaire de la décision contestée (*Khanna c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 576, [2008] A.C.F. n° 733 (QL), au paragraphe 24). Pour ce faire, la Cour doit vérifier la justification de la décision et la transparence et l'intelligibilité du processus décisionnel (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 47 (*Dunsmuir*)).

[11] D'ailleurs, la décision par laquelle la Commission rejette une plainte en vertu de l'article 41 de la LCDP devrait faire l'objet d'un examen plus attentif que les décisions par lesquelles des plaintes sont déferées au Tribunal (*Larsh c. Canada (Procureur général)*, [1999] A.C.F. n° 508 (QL), au paragraphe 36 (*Larsh*)). Ainsi que le juge Evans (alors juge à la Section de première instance) l'a déclaré dans le jugement *Larsh* : « Un débouté est, après tout, une décision définitive qui empêche le plaignant d'obtenir toute réparation prévue par la loi et qui, de par sa nature même, ne saurait favoriser l'atteinte de l'objectif général de la *Loi*, c'est-à-dire protéger les personnes physiques de toute discrimination, mais qui, s'il est erroné, risque de [le] mettre en échec. »

[12] Le paragraphe 42(1) de la LCDP est ainsi libellé :

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.

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.

[13] À cet égard, les motifs assurent « la transparence et l'équité de la prise de décision [...] réduit considérablement les risques de décisions arbitraires, raffermir la confiance du public dans le jugement et l'équité des tribunaux administratifs » et « favorise une meilleure prise de décision en ce qu'elle exige une bonne formulation des questions et du raisonnement et, en conséquence, une analyse plus rigoureuse » (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux paragraphes 38 et 39).

[14] Ceci étant dit, vu le laconisme des décisions de la Commission, le rapport d'enquête doit être considéré comme faisant partie des motifs de la Commission (*Sketchley c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 404, [2005] A.C.F. n° 2056 (QL), au paragraphe 37). Dans le cas qui nous occupe, le rapport de l'enquêteur qui a, le cas échéant, été soumis à la Commission, se résumait à une seule page intitulée « Résumé de la plainte » (Dossier du tribunal, à la page 5). Selon ce document, hormis les renseignements généraux concernant les parties et les dispositions applicables de la Loi, on n'y trouve aucune mention ou analyse de la plainte, pas plus qu'on y trouve d'explications au sujet du long retard. Le document se contente de mentionner que les faits reprochés se sont produits entre « 1978 et le 31 août 1985 ».

[15] Les parties ont tour à tour fait valoir un certain nombre d'arguments en faveur de l'octroi ou du refus d'accorder la prorogation de délai demandée. On peut résumer ces arguments comme suit : 1) du point de vue du demandeur, celui-ci avait des explications raisonnables (dont certaines sont d'ordre médical) pour justifier le long retard et il avait de solides arguments à faire valoir contre le défendeur, compte tenu du fait qu'il a [TRADUCTION] « été réduit à une sérieuse incapacité financière, physique et émotive sur une longue période de temps par suite de la discrimination homophobe systémique, continuelle et incessante dont il a été victime de la part de la Fonction publique fédérale pendant toute sa carrière »; 2) du point de vue du défendeur, proroger le délai prescrit lui causerait un préjudice, compte tenu de la difficulté de trouver d'éventuels témoins qui seraient en mesure de se souvenir des faits reprochés, qui remontent à plus d'une vingtaine d'années.

[16] Ainsi qu'il ressort de la lettre de refus, la Commission a décidé sommairement de refuser de statuer sur la plainte pour la simple raison que la plainte avait été déposée après l'expiration d'un délai d'un an après les faits sur lesquels elle était fondée. La Commission a toutefois négligé par ailleurs de se prononcer sur la demande motivée par laquelle le demandeur la priait d'exercer son pouvoir de proroger le délai de prescription d'un an.

[17] Même si je présume, comme le défendeur me prie instamment de le faire, que la Commission a implicitement statué sur la demande de prorogation de délai du demandeur, je suis d'avis que le fait que la Commission n'a pas motivé son présumé refus d'exercer son pouvoir discrétionnaire ou qu'elle a insuffisamment motivé cette décision fait en sorte que la décision

contestée est déraisonnable (*Khanna*, aux paragraphes 25 et 29; *Bredin*, aux paragraphes 58 et 61).

[18] D'ailleurs, dans la décision contestée et dans le résumé de la plainte préparé par la Division des enquêtes, on ne trouve aucune mention ou appréciation des critères utilisés par la Commission, pas plus qu'on y trouve d'analyse des observations et des éléments de preuve soumis par les parties au sujet du retard. Les deux lettres que le secrétaire général adjoint avait déjà adressées aux parties ne peuvent être considérées comme des motifs, d'autant plus qu'elles ne traitent pas des arguments ultérieurement invoqués par les parties en réponse à la recommandation par laquelle la Division des enquêtes recommandait à la Commission de déclarer la plainte irrecevable [TRADUCTION] « parce que le dernier acte discriminatoire reproché remonte à août 1985, et que [le demandeur] a attendu jusqu'au mois d'août 2005 pour communiquer avec la Commission ». Il convient notamment de signaler que la Commission n'a pas expressément conclu que les explications fournies pour justifier le retard n'étaient pas raisonnables ou que le retard causerait un préjudice au défendeur.

[19] Les propos que le juge Blanchard a tenus dans le jugement *Bredin*, aux paragraphes 55 à 58, s'appliquent également au cas qui nous occupe :

Vu la nature du dossier dont je suis saisi, il est impossible de dire si la directrice a fait porter son attention sur les facteurs que la Commission se devait d'examiner dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Ce qui est clair cependant, c'est que la recommandation de la directrice, selon laquelle la Commission devait s'abstenir de statuer sur la plainte, fut faite en l'absence des prétentions des parties sur l'opportunité pour la Commission d'exercer son pouvoir discrétionnaire et de proroger le délai de dépôt de la plainte.

Dans la lettre exposant sa décision, la Commission écrit qu'elle a passé en revue l'analyse et la recommandation de la Direction générale des enquêtes, ainsi que les prétentions déposées en réponse à cette recommandation, et qu'elle a décidé de ne pas statuer sur la plainte, parce qu'elle est fondée sur des actes qui se sont produits plus d'un an avant son dépôt. Dans sa décision, la Commission adopte pour l'essentiel la recommandation de la directrice, sans faire explicitement état des arguments des parties sur l'opportunité pour la Commission d'user de son pouvoir et de proroger le délai de dépôt. La Commission ne tient pas compte des facteurs susmentionnés qui circonscrivent l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, facteurs qui, selon les prétentions de la demanderesse, auraient dû la conduire à accorder la prorogation du délai pour recevoir la plainte.

J'ai examiné les documents, en particulier la lettre exposant la décision de la Commission, et il n'y a aucun moyen de savoir si la Commission a fait porter son attention sur l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, encore moins de savoir si ce pouvoir a été correctement exercé. Le rapport d'enquête ne traitait pas du sujet étant donné que la recommandation qu'il contenait avait été faite avant que les parties présentent leurs arguments sur les facteurs régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission. Il semble que la décision négative de la Commission tient seulement au fait que la plainte était prescrite. J'en suis réduit à conclure que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire. De ce fait, la Commission a commis une erreur susceptible de contrôle. La décision sera par conséquent annulée.

La décision de la Commission est également viciée en raison de l'insuffisance de ses motifs. Le paragraphe 42(1) de la Loi prévoit ce qui suit :

[...]

Vu les circonstances de la présente affaire, les motifs sont insuffisants. La lettre renfermant la décision ne répond pas à la norme qui a été établie dans la jurisprudence se rapportant au paragraphe 42 (1) de la Loi. Voir le jugement *Kidd c. Autorité aéroportuaire du Grand Toronto*, 2004 CF 703. La Commission n'a donné aucune explication, fut-elle brève, de sa décision de ne pas exercer son pouvoir discrétionnaire pour proroger le délai de dépôt de la plainte et rendre celle-ci recevable. Elle s'est limitée à une paraphrase de la disposition législative. La lettre renfermant sa décision est également insuffisante, selon les principes de la justice naturelle, pour constituer les motifs de la décision qui est ici contestée. Voir l'arrêt *Via Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.), paragraphes 17 à 19.

[20] Pour conclure, il semble que la décision défavorable de la Commission soit fondée uniquement sur le fait que la plainte est prescrite. Force m'est donc de présumer que la Commission n'a pas exercé le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'alinéa 41(1)e) de la LCDP. La décision contestée ne satisfait pas aux critères de justification de transparence et

d'intelligibilité qui doivent être respectés pour que la décision puisse être considérée comme raisonnable.

[21] En conséquence, la demande de contrôle judiciaire est accueillie, le tout avec dépens. La décision contestée est annulée et l'affaire est renvoyée à la Commission pour qu'elle rende une nouvelle décision en conformité avec les directives suivantes que la Cour juge appropriées de donner eu égard aux circonstances de l'espèce.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie, le tout avec dépens;
2. La décision du 21 juin 2007 de la Commission est annulée et l'affaire est renvoyée à la Commission pour qu'elle rende une nouvelle décision en conformité avec les directives suivantes;
3. La Commission accordera aux deux parties la possibilité de soumettre des éléments de preuve ou des observations écrites complémentaires au sujet de l'exercice par la Commission de son pouvoir discrétionnaire de proroger le délai de prescription d'un an dans lequel une plainte doit être soumise. Tout rapport ou recommandation supplémentaire de la Division des enquêtes, s'il en est, devra être soumis aux parties pour commentaires;
4. La décision de la Commission (ou le rapport ou la recommandation supplémentaire de la Division des enquêtes, s'il en est) doit contenir les éléments suivants : les motifs de la décision d'accorder ou de refuser la demande présentée par le demandeur en vue d'obtenir la prorogation du délai de prescription d'un an; les critères examinés (ou à examiner) pour exercer le pouvoir discrétionnaire de la Commission de proroger le

délai de prescription d'un an et les raisons pour lesquelles ces critères ont été ou non remplis en l'espèce.

« Luc Martineau »

Juge

Traduction certifiée conforme
Christiane Bélanger, LL.L.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1377-07

INTITULÉ : PAUL E. RICHARD c.
CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 16 juin 2008

MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE : LE JUGE MARTINEAU

DATE DES MOTIFS : Le 23 juin 2008

COMPARUTIONS :

Paul E. Richard LE DEMANDEUR

Nicholas Banks POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Paul E. Richard LE DEMANDEUR

John H. Sims, c.r.
Sous-procureur général du Canada
Montréal (Québec) POUR LE DÉFENDEUR