

Federal Court



Cour fédérale

Date : 20100414

Dossier : T-134-09

Référence : 2010 CF 404

Ottawa (Ontario), le 14 avril 2010

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE O'KEEFE

ENTRE :

CLAYTON N. DONOGHUE

demandeur

et

LE MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

LE JUGE O'KEEFE

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, visant la décision de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP ou la Commission), datée du 10 décembre 2008, de ne pas traiter une plainte déposée par le demandeur à l'encontre des Forces armées canadiennes (les Forces) le 30 novembre 2007, parce que la plainte était fondée sur des actes s'étant produits plus d'un an avant le dépôt de la plainte.

[2] Le demandeur sollicite une ordonnance annulant la décision de la Commission et enjoignant à celle-ci d'examiner le bien-fondé de sa plainte déposée le 30 novembre 2007.

Historique

[3] L'historique de la présente affaire a été résumé par le protonotaire Milczynski dans *Donoghue c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2004 CF 733, [2004] A.C.F. n° 889, une affaire antérieure procédant de la même série d'événements (voir aux paragraphes 8 à 27).

[4] Le demandeur était un réserviste. Entre les années 1996 et 1998, lui et d'autres membres de son unité dans les Forces ont été impliqués dans plusieurs incidents. À la même époque, un conflit de travail a éclaté par suite de l'annexion des réserves par les Forces et a eu une incidence sur ces incidents.

[5] Le demandeur a été libéré des Forces en mars 1999. Bien qu'il ait présenté un grief pour lequel il a eu gain de cause en 2000 relativement à sa libération, l'application des règles internes des Forces voulait qu'on ne lui offre que de se réenrôler, plutôt que de le réintégrer. Après un examen médical obligatoire, le demandeur a été jugé inapte au réenrôlement en raison de son acuité visuelle déficiente. Le demandeur a soulevé une objection et a attribué ses problèmes visuels aux événements qui avaient eu lieu entre 1996 et 1998. Le demandeur s'est vu offrir la possibilité de faire réexaminer la décision sur le réenrôlement, mais dans une lettre datée du 30 mai 2001, il s'est volontairement désisté de sa demande de réenrôlement.

[6] Par la suite, le demandeur a demandé que la raison officielle de son départ inscrite dans ses états de service soit remplacée pour [TRADUCTION] « libération sur demande ». Les Forces ont accédé à sa demande.

[7] Le demandeur a continué de faire valoir sa cause par d'autres voies, indiquant qu'il engagerait des poursuites et enverrait des lettres aux ministres de la Défense successifs ainsi qu'au bureau de l'ombudsman. Le demandeur a fait ouvrir des enquêtes au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et à la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, alléguant que ses supérieurs antérieurs avaient comploté en vue de lui causer un préjudice. Il appert que les deux organismes ont pris ses plaintes au sérieux, ont fait enquête, ont dressé des rapports et, au bout du compte, ont fermé leur dossier respectif.

[8] Dans une demande soumise à la Cour en 2004, le demandeur a sollicité l'annulation de plusieurs décisions des Forces qui avaient entraîné sa libération. Dans *Donoghue*, précité, le protonotaire Milczynski a accueilli la requête en radiation de la demande pour différentes raisons, concluant ce qui suit :

[40] Il est clair et évident que le demandeur n'a aucune chance de succès, et ce, quel que soit le fondement invoqué. Les décisions que le demandeur a désignées aux fins du contrôle judiciaire ne sont pas des décisions appropriées ou des décisions définitives qui peuvent faire l'objet d'un examen. La première décision (Hall) ne semble pas exister. La deuxième décision (Allard) ne comporte qu'une série de recommandations que le demandeur a lui-même acceptées.

[9] Le 30 novembre 2007, le demandeur a déposé une plainte en matière de droit de la personne à l'encontre des Forces, alléguant que sa libération ainsi que le traitement dont il avait fait l'objet

avant mai 2001 constituait de la discrimination fondée sur l'invalidité. Le demandeur a décrit cette invalidité, qui découle des événements s'étant produits en 1998, comme [TRADUCTION] « [...] une blessure aux yeux causé par un stress extrême attribuable à " l'intimidation dont il était victime sur son lieu de travail " ».

[10] Le 19 mars 2008, le demandeur a été informé qu'il était probable que la Commission refuserait de traiter sa demande 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 Loi), parce que les incidents allégués avaient eu lieu bien plus d'un an avant le dépôt de la plainte. Le demandeur a fait savoir qu'il voulait toujours que sa plainte soit examinée. Les deux parties ont eu l'occasion de présenter des observations écrites sur la seule question de savoir si la Commission devait refuser de traiter la plainte.

[11] Dans une première lettre adressée à la Commission le 26 juillet 2008, le demandeur a soutenu que sa plainte était toujours valable et il a joint une lettre des Forces indiquant que son dossier était à jour et en cours. Cette lettre renvoyait plus particulièrement à une demande qu'il avait adressée à Anciens Combattants Canada, qui lui avait récemment écrit pour l'informer que sa demande de prestations d'invalidité avait été accordée.

[12] De l'avis des Forces, la demande soumise par le demandeur à Anciens Combattants Canada ne constituait ni une continuation de la discrimination ayant fait l'objet de la plainte, ni une explication raisonnable du retard. À cet égard, les Forces ont répondu que, vu le temps écoulé, il serait difficile de retrouver les témoins, qu'il était possible que les souvenirs ne soient plus exacts et

que la documentation pertinente ne soit plus disponible. Les Forces ont également rappelé le fait que le demandeur s'était volontairement désisté du programme de réenrôlement en 2001.

[13] Dans une lettre du 20 septembre 2008, le demandeur estimait que les démarches qu'il avait entreprises auprès des Forces, du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, de la Cour fédérale, de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire et d'Anciens Combattants Canada, étaient toutes liées. Ces procédures procédaient des mêmes incidents que la présente plainte et avaient occupé son temps de 1998 jusqu'à novembre 2007. Il a également déclaré que si des documents manquaient, c'était à cause de l'inconduite manifeste des Forces, et que les principaux témoins étaient toujours disponibles. Comme autre raison du retard, il a également déclaré que, lorsqu'il était encore dans les Forces, ses supérieurs l'avaient plusieurs fois averti de ne pas présenter de plaintes à la Commission ou à d'autres organismes de l'extérieur.

[14] Dans une lettre datée du 10 décembre 2008, la Commission a informé le demandeur qu'elle ne traiterai pas sa plainte. Certaines cases d'un formulaire joint à la lettre étaient cochées, lesquelles comportaient la mention suivante :

[TRADUCTION]

Le dernier acte discriminatoire se serait produit plus d'un an avant la réception de la plainte par la Commission et il ne convient pas de traiter la plainte parce que le plaignant n'a pas fait tout ce qu'une personne raisonnable aurait fait dans les circonstances pour faire avancer sa plainte.

[...]

Le défendeur a démontré que le retard à signer la plainte a sérieusement nui à sa capacité de répondre à la plainte.

Questions en litige

[15] Les questions en litige sont les suivantes :

1. La Commission a-t-elle assuré au demandeur un processus équitable?
2. La décision de la Commission de ne pas traiter la plainte du demandeur était-elle raisonnable?

Observations écrites du demandeur

[16] Le demandeur fait valoir que les formulaires stricts de la Commission et la limite de dix pages imposée à l'égard des observations écrites relatives à l'alinéa 41(1)e) nuisaient à sa capacité de présenter sa cause. Il soutient également que les observations écrites que les Forces ont présentées à la Commission étaient trompeuses et non étayées par la preuve.

[17] Il serait déraisonnable que la Commission applique strictement la règle du délai d'un an, puisque les procédures internes des Forces qui ont suivi la libération du demandeur et qui avaient trait à ses problèmes médicaux ont duré bien plus d'un an. Dans son cas, trois ans.

[18] Il était déraisonnable de la part de la Commission de conclure que le dernier acte discriminatoire s'était produit en 2000 ou en 2001. La demande que le demandeur a soumise à Anciens Combattants Canada s'inscrit dans un continuum de discrimination, car on lui a demandé de démontrer qu'il avait été victime de mauvais traitements.

[19] La conclusion de la Commission selon laquelle le demandeur n'avait pas fait tout ce qu'une personne raisonnable aurait fait était déraisonnable. Il y eu une série continue d'activités à l'encontre des Forces de 1998 à 2004. Le retard du demandeur devrait en outre être excusé parce que, lorsqu'il était encore membre des Forces, ses supérieurs l'ont averti de ne pas s'adresser à la Commission.

[20] Subsidiairement, la Commission aurait dû accorder une considération spéciale au demandeur, étant donné ses problèmes sous-jacents et bien documentés de santé mentale.

Observations écrites du défendeur

[21] Le défendeur fait valoir que les décisions prononcées par la Commission sous le régime de l'alinéa 41(1)e) sont éminemment discrétionnaires et qu'elles ne devraient pas être annulées d'emblée. Par conséquent, il convient de faire montre d'un degré de retenue extrêmement élevé à l'égard de la décision de la Commission.

[22] Le défendeur fait valoir que la décision était raisonnable et que le processus était équitable. La Commission a donné au demandeur deux occasions d'envoyer des observations écrites de dix pages et lui avait fait parvenir des copies de documents qu'elle avait reçus des Forces pour qu'il les commente. Cela a duré plus longtemps que ne le requiert l'équité procédurale. La décision, quoique rendue dans un formulaire, indiquait que la Commission avait tenu compte de toutes les observations écrites et qu'elle s'était demandé si elle devait ou non exercer son pouvoir discrétionnaire de proroger le délai d'un an.

[23] Le défendeur fait également valoir que la décision était éminemment raisonnable à la lumière de l'explication justifiant la règle du délai d'un an. Le demandeur a déposé sa plainte près de dix ans après la discrimination faisant l'objet de la plainte et plus de trois ans après que la Cour ait radié une demande antérieure. De plus, les Forces ont expliqué qu'elles avaient été incapables de retrouver certains des documents mentionnés dans la plainte et qu'il se pourrait qu'elles ne puissent retrouver des témoins. La demande du demandeur auprès d'Anciens Combattants Canada n'était pas suffisamment liée à la présente affaire pour permettre d'expliquer le retard et ne constituait pas une continuation de la discrimination.

[24] En ce qui concerne l'argument selon lequel l'état de santé du demandeur le rend différent d'une personne raisonnable, le défendeur cite les nombreux endroits où il a présenté un recours pour démontrer que ses problèmes de santé mentale ne semblent pas avoir nui à sa capacité de demander réparation pour les préjudices qu'il prétend avoir subis. En ce qui concerne les avertissements que ses supérieurs lui ont donnés de ne pas s'adresser à la Commission, le défendeur reconnaît qu'ils lui ont effectivement été donnés, mais la preuve démontre seulement que cela a eu lieu une fois en 1998. Même si d'autres avertissements ont eu lieu, le dernier avertissement a eu lieu en 2002 et depuis, il était toujours loisible au demandeur de poursuivre la plainte.

Analyse et décision

Norme de contrôle applicable

[25] La norme de contrôle applicable à la décision de la Commission est celle de la décision raisonnable. Quoique le défendeur prétende qu'il convient d'accorder un degré extrêmement élevé de retenue à l'égard de telles décisions, je signale que la norme du caractère raisonnable est la seule norme déférente (voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick* 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, [2008] A.C.S. n° 9 (QL)).

[26] Je suis toutefois conscient de l'intention claire du législateur d'accorder à la Commission une liberté et une discrétion. Les propos de la Cour fédérale dans *Bell Canada c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1999] 1 C.F. 113, sont instructifs :

[38] La 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. Les paragraphes 40(2) et 40(4), et les articles 41 et 44 regorgent d'expressions comme "à son avis", "devrait", "normalement ouverts", "pourrait avantageusement être instruite", "des circonstances", "estime indiqué dans les circonstances", qui ne laissent aucun doute quant à l'intention du législateur. Les motifs de renvoi à une autre autorité (paragraphe 44(2)), de renvoi au président du Comité du tribunal des droits de la personne (alinéa 44(3)a) ou, carrément, de rejet (alinéa 44(3)b) comportent, à divers degrés, des questions de fait, de droit et d'opinion (voir *Latif c. La Commission canadienne des droits de la personne*, [1980] 1 C.F. 687 (C.A.), à la page 698, le juge Le Dain), mais on peut dire sans risque de se tromper qu'en règle générale, le législateur ne voulait pas que les cours interviennent à la légère dans les décisions prises par la Commission à cette étape.

Je souscris ces commentaires.

[27] Bien entendu, lorsqu'une question touchant l'équité procédurale est portée à l'attention de la Cour, il n'y a pas lieu de faire montre de déférence à l'endroit d'un office fédéral. Les processus administratifs, y compris ceux de la Commission, doivent être équitables (voir *Ellis-Don Ltd. c.*

Ontario (Commission des relations de travail), 2001 CSC 4, [2001] 1 C.S.C. 221, [2001] A.C.S. n° 5 (QL), au paragraphe 65, *Tomar c. Banque Toronto-Dominion*, 2009 CF 595, [2009] A.C.F. n° 782 (QL), au paragraphe 24). La norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.

[28] **Question litigieuse 1**

La Commission a-t-elle assuré un processus équitable?

Je suis convaincu qu'une possibilité équitable et significative a été donnée au demandeur de participer à l'instance et de soumettre des observations écrites à la Commission. Le demandeur semblait déçu de ne pas pouvoir soumettre l'intégralité de ses dossiers auprès du Commissariat à la protection de la vie privée et de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire. La politique interne de la Commission d'imposer une limite à la longueur des observations écrites à ce stade préliminaire semble rationnel et n'a pas empêché le demandeur de résumer l'essentiel des conclusions de la Commission. Quoiqu'il en soit, cette question ne pose aucun problème véritable d'équité procédurale.

[29] **Question litigieuse 2**

La décision de la Commission de ne pas traiter la plainte du demandeur était-elle raisonnable?

En ce qui concerne le fond de la décision, je ne vois aucun motif pour lequel elle serait déraisonnable. Le demandeur n'a pas établi que la décision est dénuée de justification, de transparence ou d'intelligibilité et je ne vois pas non plus qu'elle est quelque manière déraisonnable. À mon avis, la décision appartient clairement aux issues possibles acceptables qui se justifient au regard des faits et du droit.

[30] Le délai de prescription prévu à l'alinéa 41(1)e) de la Loi vise à permettre de recueillir des éléments de preuve crédibles, de garantir une certaine certitude et équité au défendeur et une célérité raisonnable au demandeur (voir *Price c. Concord Transportation Inc.*, 2003 CF 946, 8 Admin. L.R. (4th) 87, au paragraphe 38).

[31] Étant donné que le demandeur a déposé sa plainte près d'une décennie après les incidents de discrimination allégués, il aurait été raisonnable que la Commission exige une excuse claire et raisonnable pour ce retard. Le demandeur n'en a pas donnée. Sur la foi des observations écrites du demandeur, après la radiation par la Cour de sa demande visant à faire annuler sa libération (*Donoghue*, précité), la seule excuse du demandeur pour ne pas avoir présenté la plainte est qu'il s'occupait d'une demande de prestations d'invalidité auprès d'Anciens Combattants Canada qui a finalement été accordée. Il serait difficile d'admettre que la demande qu'il a soumise à Anciens Combattant Canada l'ait empêché de déposer la plainte. Cette demande n'était nullement pertinente pour la question de savoir s'il avait fait l'objet de discrimination. Le processus n'impliquait pas de

blâmer l'un quelconque de ses anciens supérieurs, ce qui était le point principal de sa plainte à la Commission.

[32] Il ressort nettement de la preuve que le demandeur avait reçu l'avertissement de ne pas s'adresser à la Commission au moins une fois en 1998, et le demandeur affirme avoir reçu à nouveau un tel avertissement à une époque aussi récente que 2002. Même si tel était le cas, il ne serait pas déraisonnable de la part de la Commission de conclure qu'il ne s'agissait pas d'une raison valide justifiant le report du dépôt de la plainte jusqu'en novembre 2007.

[33] De même, rien n'indique que la décision était déraisonnable du fait que la Commission n'a pas considéré que l'état psychologique du demandeur était un motif justifiant le retard. Le dossier donne clairement l'image d'une personne dont la capacité de demander réparation pour des préjudices allégués n'est pas amoindrie.

[34] Le demandeur a enfin soutenu que le retard n'aurait causé aucun préjudice aux Forces. Selon *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47, la cour de révision doit se demander « dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnable ». La décision rendue dans un libellé type ne comportait pas d'explication et la Commission n'était pas tenue de fournir davantage de raisons. Cependant, le fait que près de dix ans se soient écoulés entre les événements allégués et la plainte, ainsi que l'absence de toute action relativement à cette affaire depuis 2004, constituent des motifs intelligibles pour conclure qu'un préjudice avait été causé à la capacité des Forces de répondre à la plainte du demandeur.

[35] Je signalerais également que la Commission n'était pas tenue de conclure qu'un préjudice avait été démontré. Une explication insuffisante du retard constitue un motif aussi légitime pour refuser de traiter la demande qu'un préjudice causé au défendeur. (Voir *Good c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 1276, [2005] A.C.F. n° 1556).

[36] Pour les motifs ci-dessus, je suis d'avis de rejeter la demande. Aucune ordonnance sur les dépens ne sera prononcée.

JUGEMENT

[37] **LA COUR ORDONNE que :**

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Aucune ordonnance sur les dépens n'est prononcée.

« John A. O'Keefe »

Juge

Traduction certifiée conforme
Édith Malo, LL.B.

ANNEXE**Dispositions législatives pertinentes**

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

- | | |
|--|--|
| <p>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 :</p> | <p>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</p> |
| <p><i>a)</i> 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;</p> | <p>(a) the alleged victim of the discriminatory practice to which the complaint relates ought to exhaust grievance or review procedures otherwise reasonably available;</p> |
| <p><i>b)</i> la plainte pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une autre loi fédérale;</p> | <p>(b) the complaint is one that could more appropriately be dealt with, initially or completely, according to a procedure provided for under an Act of Parliament other than this Act;</p> |
| <p><i>c)</i> la plainte n'est pas de sa compétence;</p> | <p>(c) the complaint is beyond the jurisdiction of the Commission;</p> |
| <p><i>d)</i> la plainte est frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi;</p> | <p>(d) the complaint is trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith; or</p> |
| <p><i>e)</i> 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.</p> | <p>(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.</p> |

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-134-09

INTITULÉ : CLAYTON N. DONOGHUE

et –

LE MINISTRE DE LA DÉFENSE
NATIONALE

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 9 novembre 2009

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE O'KEEFE

DATE DES MOTIFS : Le 14 avril 2010

COMPARUTIONS :

Clayton N. Donoghue	DEMANDEUR S'EST REPRÉSENTÉ LUI-MÊME
Derek C. Allen	POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Clayton N. Donoghue Orillia (Ontario)	DEMANDEUR S'EST REPRÉSENTÉ LUI-MÊME
John H. Sims, c.r. Sous-procureur général du Canada	POUR LE DÉFENDEUR