

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20220718

Dossier : A-242-21

Référence : 2022 CAF 131

[TRADUCTION FRANÇAISE]

En présence de monsieur le juge Rennie

ENTRE :

**ALLIANCE POUR L'ÉGALITÉ DES PERSONNES
AVEUGLES DU CANADA**

appelante

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

et

**SOCIÉTÉ DE SOUTIEN À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES
PREMIÈRES NATIONS DU CANADA**

intervenante

Requête jugée sur dossier sans comparution des parties.

Ordonnance rendue à Ottawa (Ontario), le 18 juillet 2022.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE :

LE JUGE RENNIE

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20220718

Dossier : A-242-21

Référence : 2022 CAF 131

En présence de monsieur le juge Rennie

ENTRE :

**ALLIANCE POUR L'ÉGALITÉ DES PERSONNES
AVEUGLES DU CANADA**

appelante

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

et

**SOCIÉTÉ DE SOUTIEN À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES
PREMIÈRES NATIONS DU CANADA**

intervenante

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE RENNIE

[1] La Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada

[la Société de soutien] présente, aux termes de la règle 109 des *Règles des Cours fédérales*,

DORS/98-106 [les Règles], une requête afin d'obtenir l'autorisation d'intervenir dans le présent appel.

[2] Le litige concerne une décision de la Commission canadienne des droits de la personne [la Commission] selon laquelle cette dernière n'avait pas compétence pour entendre une plainte de l'appelante, l'Alliance pour l'égalité des personnes aveugles du Canada [l'AEBC], car la discrimination alléguée visait l'AEBC en tant que personne morale, et non des personnes, comme l'exige la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 [la LCDP].

[3] Il est inutile et contre-indiqué d'examiner en profondeur les décisions de la Commission ou de la Cour fédérale. Il suffit de souligner que l'AEBC interjette appel de la décision de la Cour fédérale au motif que cette dernière, en faisant preuve d'une [TRADUCTION] « trop grande déférence » envers la Commission, a commis une erreur dans l'application de la norme du caractère raisonnable. L'AEBC interjette également appel au motif que la Commission et la Cour fédérale n'ont pas tenu compte du fait que les Canadiens aveugles qui auraient bénéficié du financement du gouvernement fédéral refusé à l'AEBC – refus qui constitue l'acte discriminatoire selon l'appelante – sont des « individu[s] » au sens de l'alinéa 5a) et du paragraphe 40(1) de la LCDP.

[4] La Société de soutien entend faire valoir que la Commission a commis une erreur en ne tenant pas dûment compte de la valeur d'égalité consacrée par la Charte ou en n'appliquant pas le cadre établi dans l'arrêt *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395

[Doré]. Compte tenu de cette erreur, elle soutient que la décision de la Commission ne peut pas être raisonnable.

[5] L'objection du procureur général concerne la portée de l'intervention proposée. Il soutient que, en formulant cet argument, la Société de soutien soulève une nouvelle question qui dépasse la portée de l'appel.

[6] Les critères régissant la question de l'octroi ou du refus de l'autorisation d'intervenir ont été examinés dans bon nombre d'arrêts rendus par des formations complètes de notre Cour (*Ralliement national des Métis et Fédération Métisse du Manitoba Inc. c. Varley*, 2022 CAF 110; *Gordillo c. Canada (Procureur général)*, 2022 CAF 23 [*Gordillo 2022*]; *Première Nation de Whapmagoostui c. McLean*, 2019 CAF 187; et *Sport Maska Inc. c. Bauer Hockey Corp.*, 2016 CAF 44, [2016] 4 R.C.F. 3 [*Sport Maska*]).

[7] On compte également de nombreuses ordonnances de notre Cour rendues par des juges siégeant seuls à la suite de requêtes en autorisation d'intervenir (*Right to Life Association of Toronto and Area c. Canada (Emploi, Développement de la main-d'œuvre et Travail)*, 2022 CAF 67; *Canada (Environnement et Changement climatique) c. Nation crie Ermineskin*, 2022 CAF 36 [*Nation crie Ermineskin*]; *Droits des voyageurs c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 201; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Camayo*, 2021 CAF 20; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés*, 2021 CAF 13 [*Conseil canadien pour les réfugiés*]; *Gordillo c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 198 [*Gordillo 2020*]; et *Canada (Procureur général) c. Kattenburg*, 2020 CAF 164).

[8] Toutes ces affaires s'appuient sur l'arrêt de notre Cour *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 1 C.F. 90, 1989 CanLII 9432 [*Rothmans*].

[9] Dans l'arrêt *Rothmans*, notre Cour relève un certain nombre de facteurs à prendre en considération, à savoir, notamment, si l'issue a une incidence directe sur l'intervenant, si l'une des parties défend adéquatement la position de l'intervenant et si l'intérêt de la justice est mieux servi grâce à l'intervention. Dans l'arrêt *Sport Maska*, notre Cour fait observer qu'aucun des facteurs énoncés dans l'arrêt *Rothmans* n'est, en soi, déterminant. Comme le souligne le juge Nadon au paragraphe 42 :

Les critères à remplir pour accueillir ou rejeter une requête en intervention doivent demeurer souples, car chaque requête est différente : il y a des faits différents, des questions juridiques différentes et des contextes différents. Autrement dit, la souplesse est de mise lorsqu'il est question de requêtes en intervention. En fin de compte, nous devons décider si, dans une affaire donnée, l'intérêt de la justice nous oblige à accueillir ou à rejeter la requête en intervention. On ne gagne rien à ajouter des facteurs pour répondre à chaque situation nouvelle qu'une requête en intervention amène. À mon avis, les facteurs énoncés dans *Rothmans, Benson & Hedges* sont bien adaptés à cette tâche. Plus particulièrement, le cinquième facteur, « L'intérêt de la justice sera-t-il mieux servi si l'intervention demandée est autorisée? », permet à la Cour de se pencher sur les circonstances et les faits particuliers de l'affaire qui fait l'objet de la demande d'intervention.

[10] Il faut parfois suppléer aux facteurs énoncés dans l'arrêt *Rothmans* ou encore ces derniers peuvent ne pas être pertinents. D'autres facteurs peuvent être pris en considération. Par exemple, la capacité d'un intervenant d'appuyer, par ses connaissances et son expertise, l'argument qu'il souhaite formuler est un élément pertinent dont il n'est pas fait mention dans l'arrêt *Rothmans*, mais qui est fréquemment soulevé au soutien de la demande. Il y a une bonne raison à cela; il est peu probable que l'exigence du caractère utile prévue à l'article 109 des Règles puisse être respectée si l'intervenant n'a pas les antécédents, l'expérience ou l'expertise nécessaires pour

aborder la question. De même, on peut soutenir que le critère énoncé dans l'arrêt *Rothmans* visant à établir si l'appel peut être instruit sans la présence d'intervenants est peu pertinent. Comme il est souligné dans l'arrêt *Gordillo* 2020, si l'appel ne peut pas être instruit sans les intervenants, des problèmes plus fondamentaux entrent en jeu. Il en va de même pour l'exigence relative à l'existence d'une « question qui relève de la compétence des tribunaux ou d'un véritable intérêt public »; s'il n'en existe pas, il revient assurément aux parties, et non à un intervenant, de le signaler.

[11] Différents facteurs ou considérations jouent un plus grand rôle dans certaines requêtes en autorisation d'intervenir que dans d'autres, ce qui ne signifie pas que les critères sont éphémères ou que le droit n'est pas normatif; cette réalité signifie simplement que les juges font ce qu'ils sont tenus de faire, c'est-à-dire qu'ils exercent leur pouvoir discrétionnaire en appliquant des critères juridiques pertinents. La décision d'accorder ou non l'autorisation d'intervenir est une décision discrétionnaire prise en fonction d'une matrice juridique, factuelle et procédurale unique. Il faut éviter d'aborder les critères relatifs à l'intervention comme s'il s'agissait d'une liste d'épicerie.

[12] Toutefois, un critère est invariable. L'intervention doit être utile, c'est-à-dire, dans les termes de la règle 109 des Règles, qu'elle « aidera à la prise d'une décision sur toute question de fait et de droit se rapportant à l'instance ». Par ailleurs, l'exigence relative à l'utilité des observations nécessite, quant à elle, que le juge examine la nature des questions en litige dans l'appel, ce que l'intervenant entend dire sur ces questions, ainsi que la probabilité que ces observations aident à la prise d'une décision quant aux questions en litige.

[13] Est donc soulevée la question du point de vue. Ainsi, du point de vue de qui faut-il examiner la question de l'utilité? L'avis d'appel est le point de départ, viennent ensuite les mémoires des parties. C'est à partir de ces documents que la question à trancher est définie. Comme il est souligné au paragraphe 99 de l'arrêt *Gordillo* 2022, un intervenant doit se limiter aux questions telles qu'elles ont été formulées par les parties et ne pas façonner l'affaire comme il aurait préféré qu'elle soit débattue.

[14] Je ne laisse pas entendre qu'une requête en autorisation d'intervenir doit nécessairement comprendre un projet de mémoire des faits et du droit pour appuyer les arguments que l'intervenant présenterait. Bien qu'un projet de mémoire puisse être utile, le fait d'en exiger un pourrait imposer un fardeau financier très lourd à l'intervenant potentiel et cette exigence n'est pas conforme aux principes généraux selon lesquels les règles et la procédure devraient favoriser l'accès à la justice, et non l'entraver (règle 3 des Règles). Toutefois, la Cour doit avoir une idée de la teneur de la thèse de l'intervenant, sans quoi elle ne dispose d'aucun contexte lui permettant d'apprécier l'utilité de l'intervention.

[15] Le tribunal doit conclure qu'une intervention sert également les intérêts de la justice. Ce critère élargit la portée des facteurs pertinents. Au paragraphe 14 de l'arrêt *Conseil canadien pour les réfugiés*, le juge Stratas énumère des facteurs susceptibles de jouer dans l'évaluation du critère de l'intérêt de la justice. Le caractère opportun de l'intervention, le risque que cette dernière crée un déséquilibre dans la présentation des arguments et la probabilité que l'intervenant accepte le dossier et les questions en litige tels qu'ils ont été présentés par les parties sont autant de facteurs qui peuvent influencer sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

J'ajouterais à cette liste la question de la prématurité, à savoir si l'intervention porte sur le fond de l'affaire alors que celle-ci en est encore à l'étape interlocutoire.

[16] Ces facteurs ne sont ni obligatoires ni une reformulation définitive du droit sur la question de l'intervention. Leur réserver un tel traitement est incompatible avec la diversité de matrices factuelles et juridiques qui caractérise les requêtes en autorisation d'intervenir et, en fait, avec les exigences prévues à la règle 109(2) des Règles. Les critères à évaluer pour déterminer s'il convient ou non d'accorder l'autorisation d'intervenir demeurent généraux, et différentes affaires mettront en évidence différents critères en fonction des circonstances.

[17] Selon les arguments, il y aurait divergence dans la jurisprudence de notre Cour, bien illustrée dans l'articulation récente de ce qui est considéré comme un nouveau critère, c'est-à-dire la question de savoir si l'intervention est « vouée à l'échec ». Je ne souscris pas à l'argument selon lequel il y aurait divergence, mais je conviens que le critère proposé, selon la façon dont il est compris, pourrait poser problème. Plusieurs raisons m'amènent à faire cette affirmation.

[18] D'abord, ce critère présuppose que l'on ait un avis sur le fond des questions à trancher avant même que les parties n'aient présenté leurs arguments à la formation de juges. Comme les requêtes en autorisation d'intervenir sont le plus souvent traitées par des juges qui siègent seuls, ces derniers tâchent d'éviter de formuler des commentaires sur le fond d'un appel. De plus, comme notre Cour n'a pas besoin d'un exposé détaillé des arguments proposés, il est impossible de dire que l'argument de l'intervenant est voué à l'échec. Je souligne également que la plupart des interventions devant notre Cour, compte tenu de la nature publique et nationale de sa

compétence, ont pour objet de représenter des intérêts. L'intervention vise à informer la Cour des répercussions des choix qui lui sont présentés ainsi que de la façon dont une décision peut influencer sur les intérêts de l'intervenant. Il est impossible d'évaluer, et donc de conclure, qu'une intervention de cette nature est vouée à l'échec.

[19] À la lumière de ce qui précède, je crois que ce libellé vise simplement les interventions qui sont frivoles et vexatoires, qui prennent position sur le fond d'une instance qui en est à l'étape interlocutoire, ou qui comprennent des arguments politiques ou stratégiques manifestes. Autrement dit, des interventions qui ne sauraient être utiles ou aider à la prise de décision et qui ne peuvent donc pas satisfaire aux exigences énoncées à la règle 109 des Règles. Bref, il est préférable de se concentrer sur la question de savoir si l'intervention peut être utile à la Cour, et non d'importer les concepts et critères associés aux requêtes en radiation dont il est fait mention à la règle 221 des Règles.

[20] L'accent est mis sur le critère du contrôle et sur la question de savoir si l'intervention « aidera » la Cour à trancher une question juridique ou factuelle. L'intervention n'a pas à être concluante ou déterminante quant à la question en litige et n'a pas à traiter de toutes les questions dont la Cour est saisie. Le juge saisi de la requête doit également garder à l'esprit que les juges de la formation chargée d'entendre l'appel peuvent avoir des points de vue différents sur l'utilité d'une intervention. Il convient de faire preuve d'une certaine souplesse lors de l'évaluation d'une requête en autorisation d'intervenir.

[21] L'intervention vise à faire valoir le point de vue de l'intervenant sur une question juridique et non pas à simplement reproduire l'argument ou appuyer le résultat souhaité par l'une des parties. Notre Cour a toujours exigé que les intervenants proposés démontrent que leurs observations diffèrent de celles des parties (*Première nation de Prophet River c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 120 [*Prophet River*]; *Nation crie Ermineskin*; et *Gordillo* 2020).

[22] L'AEBC n'a pas soulevé la valeur d'égalité consacrée par la Charte ni l'application du cadre énoncé dans les arrêts *Doré* et *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12, [2015] 1 R.C.S. 613 [*Loyola*] comme question distincte devant la Commission ou comme motif de contrôle devant le juge de première instance. Devant notre Cour, l'AEBC soutient que le juge de première instance a [TRADUCTION] « fait preuve d'une trop grande déférence » à l'égard de la Commission et que la Commission a mal interprété, mal compris ou écarté les allégations. Ni l'avis d'appel ni le mémoire de l'appelante ne font mention des valeurs consacrées par la Charte ou du cadre énoncé dans les arrêts *Doré* et *Loyola*.

[23] Les intervenants n'ont pas le droit de transformer l'affaire en une chose qu'elle n'est pas. Ils doivent prendre le dossier et les questions à trancher tels quels.

[24] La Société de soutien déclare, dans sa réponse, que le procureur général ne serait pas lésé par l'argument et qu'il a le temps de répondre à la nouvelle question.

[25] Deux points peuvent être soulevés à ce sujet. Premièrement, la question du préjudice n'est qu'indirectement pertinente. Le présent appel concerne un contrôle judiciaire. La question

de savoir si le procureur général a le temps de répondre à un argument, même s'il s'agit d'une préoccupation, n'est pas prédominante. En revanche, il importe que la Cour ne puisse disposer de l'analyse de la Commission et de la Cour fédérale concernant l'application du cadre énoncé dans l'arrêt *Doré*. Deux types de préjudices sont en jeu; tout préjudice causé à une partie peut être redressé par des prorogations de délai, mais aucune ordonnance de redressement ne peut remplacer les décisions des cours et tribunaux de juridiction inférieure ou s'y substituer.

[26] Si la Cour a le pouvoir discrétionnaire d'entendre une question constitutionnelle soulevée pour la première fois en appel, elle doit exercer ce pouvoir avec modération (*Guindon c. Canada*, 2015 CSC 41, [2015] 3 R.C.S. 3). Les règles qui limitent la présentation d'une nouvelle question en appel ont évolué dans le cas des parties; elles s'appliquent avec plus de force lorsque c'est un intervenant qui cherche à soulever de nouvelles questions.

[27] Dans l'affaire *Gordillo* 2022, notre Cour a refusé d'examiner les arguments des intervenants au sujet des valeurs consacrées par la Charte dans le cadre d'un appel de la décision de la Cour fédérale à l'issue d'un contrôle judiciaire, au motif que les arguments n'avaient pas d'abord été examinés par le décideur. Bien que la Cour ait reconnu que l'arrêt *Doré* et les valeurs consacrées par la Charte peuvent éclairer la prise de décisions administratives, elle a conclu qu'elle ne devait pas tenir compte des arguments :

[S]i l'on fait abstraction du bien-fondé des observations de ces intervenants, leur prise en compte dans le présent appel pose problème. Ces observations n'ont pas été présentées au commissaire. Elles n'ont pas non plus été exposées à la Cour fédérale lors du contrôle judiciaire.

[...]

On ne peut généralement pas contester le caractère raisonnable d'une décision administrative en se fondant sur une question qui n'a pas été soumise au

décideur. Afin de respecter le choix du législateur quant aux instances investies des principaux pouvoirs décisionnels, les questions comme celles qui ont été soulevées par les intervenants auprès de notre Cour devraient plutôt être tranchées en première instance par ceux à qui le législateur a confié la responsabilité de trancher ces questions sur le fond – en l’espèce, le commissaire – et non par une cour de révision ou une cour siégeant en appel d’une décision d’une cour de révision, dont les rôles sont plus limités. Si la décision fait ensuite l’objet d’un contrôle judiciaire, la cour de révision pourra alors bénéficier des motifs, de l’expérience et de l’expertise du décideur pour déterminer si la décision était raisonnable. Et si la décision est ensuite portée en appel, la cour d’appel pourra aussi bénéficier (même si elle doit de nouveau statuer sur le caractère raisonnable) des motifs de la cour de révision.

[Renvois omis.]

[28] Par conséquent, j’accueillerais la requête en autorisation d’intervenir de façon limitée, selon les modalités énoncées dans mon ordonnance en cette date.

« Donald J. Rennie »

j.c.a.

Traduction certifiée conforme

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-242-21

INTITULÉ : ALLIANCE POUR L'ÉGALITÉ
DES PERSONNES AVEUGLES
DU CANADA c. PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA ET
SOCIÉTÉ DE SOUTIEN À
L'ENFANCE ET À LA FAMILLE
DES PREMIÈRES NATIONS DU
CANADA

REQUÊTE JUGÉE SUR DOSSIER SANS COMPARUTION DES PARTIES

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LE JUGE RENNIE

DATE DES MOTIFS : LE 18 JUILLET 2022

OBSERVATIONS ÉCRITES

Anne Levesque POUR L'APPELANTE

Mathew Johnson POUR L'INTIMÉ
Monika Rahman

M. Alyssa Holland POUR L'INTERVENANTE
Abdalla Barqawi PROPOSÉE
David P. Taylor

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

A. François Daigle POUR L'INTIMÉ
Sous-procureur général du Canada

Conway Baxter Wilson LLP/s.r.l. POUR L'INTERVENANTE
Ottawa (Ontario) PROPOSÉE