

JUGEMENT RENDU LE 16 AVRIL 1981 D. T.- 4- 81

LA LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE

DEVANT: ROBERT W. KERR

ENTRE:

Michael Ward Plaignant, - et

Le Canadien National Express Mis en cause, - et

La Commission canadienne des droits de la personne Intervenante.

JUGEMENT DU TRIBUNAL

ONT COMPARU: R. G. Juriansz Procureur de la Commission canadienne des droits de la personne et Michael Ward L. L. Band Procureur du Canadien National

DATE DE L'AUDITION: Le 4 mars 1981

(Traduction- original en anglais) >

Dans la présente affaire, le mis en cause, Le Canadien National Express, demande au tribunal, qui est composé d'un seul membre, de se récuser au motif qu'il existe un doute raisonnable de partialité. La demande n'est pas fondée sur un intérêt personnel ou une implication antérieure quelconque de la part du membre du tribunal en ce qui concerne le sujet de la question qui lui est soumise, ou les parties en cause. Elle repose plutôt sur le fait que la Commission canadienne des droits de la personne a fait parvenir au tribunal, par l'entremise de son Président, la résolution suivante:

RESOLUTION MICHAEL WARD C. LE CANADIEN NATIONAL EXPRESS A la réunion du 10 novembre 1980 de la section de la Commission canadienne des droits de la personne, la résolution suivante a été adoptée à l'unanimité par les Commissaires:

La Commission déclare par la présente: - que la plainte de Michael Ward, du 128 Tarbart Terrace,

London, Ontario, contre le Canadien National Express, alléguant de la discrimination en matière d'emploi, sur la base d'un handicap physique, est fondée;

- qu'un tribunal des droits de la personne soit constitué; - que le Président soit lui-même ou, en son absence, la

Vice- Présidente, une section de la Commission chargée de constituer ce tribunal, pour instruire la plainte.

Gordon Fairweather Président

> - 2 Le président de la Commission faisait parvenir au tribunal la résolution susmentionnée, accompagnée de la constitution du tribunal, d'une copie de la plainte et des copies des lettres expédiées aux parties les avisant de la constitution du tribunal, ainsi qu'une lettre de couverture datée du 28 novembre 1980. La lettre de couverture énumérait les pièces jointes, citait l'article 40(1) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, faisait mention de la disponibilité d'un service de secrétariat préposé aux arrangements administratifs, et résumait le règlement 4 de la Commission qui traite de la rémunération du tribunal.

La préoccupation principale du mis en cause est à l'effet que le fait d'avoir transmis l'opinion de la Commission sur les mérites de la cause au tribunal conjointement avec la constitution du tribunal pourrait être interprété par une personne raisonnablement bien renseignée comme une tentative visant à influencer le tribunal, surtout en regard du fait que la constitution et la rémunération dudit tribunal découlent de l'autorité de la Commission. A la lumière de l'important brocard qui veut que la justice doit non seulement être faite, mais doit avoir l'apparence d'avoir été faite, M. Band soutenait que ces faits avaient soulevé une crainte raisonnable de partialité qui, en droit, commandait que le tribunal, considérant son rôle quasi-judiciaire, se récuse. La nature quasi-judiciaire de ce tribunal ne fait aucun doute. Par conséquent, il est tenu d'observer les règles de justice naturelle, y compris celle qui empêche un tribunal de procéder lorsqu'il existe une crainte raisonnable de partialité.

>-

- 3 Lorsque la loi autorise expressément la présence de facteurs qui pourraient autrement soulever un doute de partialité, la présence de ces facteurs ne constitue plus de motif de récusation d'un organisme quasi-judiciaire: *Law Society of Upper Canada v. French* (1974), 49 D. L. R.(3e) 1 (S. C. C.). Il s'ensuit que, bien que la Commission canadienne des droits de la personne se soit rangée du côté de l'une des parties à l'audition, le fait que la Commission constitue un tribunal et en réglemente la rémunération ne peut être en soi un motif de récusation, puisque la Loi l'autorise spécifiquement à le faire. Le mis en cause reconnaît ceci, mais soutient que la présence de ces facteurs crée l'obligation d'être plus vigilant afin d'éviter tout autre geste qui pourrait soulever un doute de partialité. Cette prétention semble toutefois insoutenable. Puisque l'on doit présumer que le Parlement connaît les principes de justice naturelle et qu'il prend soin de les préserver lorsqu'il constitue des organismes quasi-judiciaires, l'adoption de dispositions qui sembleraient violer ces principes doit être perçue comme une indication que le Parlement en est venu à la conclusion qu'ils ne sont pas réellement violés dans un cas particulier ou que d'autres considérations plus importantes doivent prévaloir. Ce tribunal ne peut concevoir aucune raison pour laquelle une telle ligne de conduite devrait donner lieu de compenser un acte du Parlement en se préoccupant plus qu'il ne l'a fait des possibilités additionnelles de partialité.

La norme appropriée applicable est celle qu'adoptaient à la fois la majorité et la minorité dans la décision *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board* (1976), 68 D. L. R. (3e) 716 (S. C. C.).

> - 4 L'Honorable juge en chef Laskin, parlant au nom de la majorité, disait qu'une récusation devait avoir lieu lorsque les circonstances "... soulèvent une crainte raisonnable de partialité que des personnes raisonnablement bien renseignées pourraient vraisemblablement avoir du bien-fondé de l'évaluation et du jugement des questions en cause...", page 733. Le rôle de la Commission de constituer le tribunal et de régler sa rémunération ne commande pas une norme plus élevée. Ces facteurs peuvent néanmoins affecter la façon de percevoir les communications de la Commission au tribunal d'une personne raisonnablement bien renseignée, et ce point sera discuté plus amplement ci-après.

M. Juriansz soutenait que la transmission de la résolution de la Commission au tribunal avait pour seul but d'établir clairement l'autorité de constituer le tribunal. Il soulignait que la résolution contenait l'autorisation de mettre sur pied une section de la Commission afin de constituer le tribunal sans autre action de la part de la Commission dans son ensemble. En réponse à l'argument de M. Band à l'effet que la transmission de l'opinion de la Commission sur les mérites de la cause pourrait vraisemblablement être interprétée comme une tentative visant à influencer le tribunal, M. Juriansz maintenait que l'on s'attend normalement à ce que la Commission ait déjà pris la décision en

question, c'est-à-dire le bien-fondé de la plainte, avant de procéder à la constitution d'un tribunal. Il maintenait également qu'un tribunal, du seul fait de sa constitution, présumerait que telle était l'opinion de la Commission, et que de l'avoir explicitée ne comportait rien d'incorrect. Il comparait les constatations de la

> - 5 Commission à la décision de renvoyer un prévenu à procès suite à une enquête préliminaire dans une cause criminelle; une procédure bien connue et qui n'est pas perçue comme une source d'influence sur le juge du procès.

Afin d'établir si la crainte de partialité dont se réclame le procureur au nom du mis en cause est une crainte raisonnable, il nous faut examiner soigneusement le rôle de la Commission canadienne des droits de la personne. Mais il convient auparavant de souligner que la question n'est pas de savoir si l'interprétation des faits de M. Band ou celle de M. Juriansz est plus raisonnable. Il est fort plausible que les interprétations et, par conséquent, les craintes de personnes raisonnables puissent différer dans de telles situations. La récusation aura lieu si la crainte de partialité répond à n'importe laquelle des interprétations raisonnables possibles.

En vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, telle que modifiée, la Commission reçoit des plaintes alléguant des actes discriminatoires, ou elle peut prendre l'initiative de déposer elle-même des plaintes: art. 32 (1) et (4). Plusieurs options sont ouvertes à la Commission pour disposer d'une plainte, bien que certaines de ces options soient assujetties à diverses constatations de sa part. Elle peut rejeter une plainte au motif qu'elle n'est pas de sa compétence, qu'elle est frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi, ou qu'elle a

été déposée après l'expiration d'un délai d'un an après les événements (cette dernière catégorie est sujette à la discrétion de la Commission: art. 33(b)(ii) à (iv). La Commission peut refuser

> - 6 d'examiner une plainte au motif que le plaignant doit d'abord épuiser les recours internes ou les procédures d'appel qui lui sont ouverts, ou que la plainte pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une autre loi fédérale: art. 33a) 2b)(i). Elle peut charger une personne d'enquêter sur la plainte et de lui faire rapport, suite auquel elle peut être tenue de la rejeter si elle est convaincue que la plainte n'est pas fondée ou qu'il existe un des motifs de rejet susmentionnés: art. 36(3) b). Si la Commission est convaincue que le plaignant devrait épuiser les autres recours internes et procédures d'appel ou toute autre procédure statutaire plus appropriée, elle doit l'en aviser: art. 36 (22). Elle peut accepter le rapport de l'enquêteur si elle est convaincue que la plainte est fondée: art. 36(3) a). Elle peut nommer un conciliateur chargé d'essayer d'en arriver à un règlement de la plainte: art.

37(1). Elle peut constituer un tribunal pour faire enquête et rendre une décision exécutoire de redressement: art. 39(1) et 41.

Bien que l'on puisse percevoir une certaine séquence naturelle logique à travers ces options, et certaines sont expressément reliées entre elles, la question de savoir si les séquences ou inter-relations implicites de certaines options sont de rigueur ou simplement permises, reste nébuleuse. En outre, il semble que, même si l'on s'attend à ce que de telles séquences soient suivies, certaines sont nettement assujetties au pouvoir de la Commission d'en décider autrement. Par exemple, à moins qu'un motif de rejet ne soit apparent à la face même de la plainte, la Commission doit-elle nommer un enquêteur avant de

> - 7 rejeter une plainte? Tout au moins, la question de savoir si une telle situation est laissée à l'entière discrétion de la Commission reste ouverte. La même question se pose à savoir si la Commission doit nommer un enquêteur avant un conciliateur ou les deux à la fois, avant de constituer un tribunal. Il semble toutefois qu'elle puisse nommer un conciliateur et/ ou un tribunal sans nécessairement passer de l'enquête à la conciliation avant de constituer un tribunal.

De plus, bien que la Loi prévoit une énumération extensive des options ouvertes à la Commission, rien n'indique clairement qu'elle soit limitative. Il peut y en avoir d'autres qui sont implicites. Par exemple, il est concevable que, suite à une enquête, le bien-fondé de la plainte reste douteux. Aucune disposition ne prévoit une telle situation de façon explicite. Ce qui pourrait signifier que lorsque le bien-fondé d'une plainte reste nébuleux, elle doit être traitée comme en étant une qui n'est pas fondée. Le cas tomberait alors sous l'article 36(3) b) qui exige son rejet. Par contre, il peut s'agir d'un cas qui tombe implicitement sous l'article 36(3), donnant à la Commission le choix de constituer un tribunal pour résoudre la question.

Le tribunal est d'avis que cette dernière ambiguïté est particulièrement importante en ce qui concerne la question d'établir si la transmission de l'opinion de la Commission au tribunal crée une crainte raisonnable de partialité. Si l'article 36(3) contient une énumération exhaustive des options disponibles à la Commission sur réception du rapport d'un enquêteur, elle serait tenue de rejeter la

> - 8 plainte, à moins qu'elle ne décide que son bien-fondé a été établi. Ce qui signifierait que la Commission a le pouvoir de constituer un tribunal seulement avant la réception du rapport d'un enquêteur ou après la réception d'un tel rapport si celui-ci indique que la plainte est bien fondée. Dans le premier cas, puisqu'il est logique de présumer que la Commission procéderait rarement à la constitution d'un tribunal, il serait concevable qu'une personne raisonnablement bien renseignée craigne davantage que la

confirmation expresse des constatations de la Commission sur le bien-fondé de la plainte influence le tribunal.

D'un autre côté, s'il existe une option implicite permettant à la Commission de refuser de décider si la plainte est bien fondée ou non après la réception du rapport d'un enquêteur, et qu'elle constitue un tribunal, la crainte de partialité est plus plausible. Si la Commission n'est pas tenue d'élucider la question du bien-fondé, elle serait sans doute encline à laisser la question ouverte dans plusieurs cas dans lesquels elle pourrait autrement établir le bien-fondé de la plainte. Dans de telles circonstances, si la Commission devait aviser le tribunal qu'elle a constaté le bien-fondé de la plainte, il serait concevable qu'une personne raisonnablement bien renseignée craigne que l'audition soit biaisée puisque le tribunal pourrait alors s'attendre à un cas bien évident.

Le tribunal en vient à la conclusion que l'énumération de l'article 36(3) des options disponibles à la Commission lorsqu'elle demande un rapport d'enquêteur, n'est pas exhaustive. En vertu du

> - 9 contraste évident des mots "peut" dans l'alinéa a) et "doit" dans l'alinéa b), la Commission est définitivement libre d'accepter ou de rejeter le rapport de l'enquêteur, même lorsqu'elle est convaincue que la plainte est bien fondée. Aucune disposition n'indique quelle ligne de conduite la Commission doit suivre lorsqu'elle décide de rejeter le rapport d'un enquêteur dans une telle situation. Il est néanmoins évident qu'elle peut demander que le même enquêteur ou un autre fasse une enquête plus approfondie; elle peut demander une conciliation ou constituer un tribunal. Si l'article n'est pas exhaustif sur ce point, rien ne porte à croire qu'il le soit sur d'autres.

Les dispositions expresses couvrent les situations où la Commission est convaincue que la plainte est bien ou mal fondée. Ses possibilités lorsqu'elle a un doute sur le bien-fondé de la plainte sont complètement ouvertes. La constitution d'un tribunal serait sans doute un moyen approprié de résoudre la question, si non, en fait, le seul moyen efficace d'en arriver à une solution définitive dans plusieurs cas. Par voie de conséquence, la décision de la Commission sur le bien-fondé d'une plainte devient plus significative que routinière, de sorte que la crainte de partialité suite à la communication au tribunal de telles constatations est plus digne de foi.

Même si cette interprétation devait s'avérer erronée, la présence de telles ambiguïtés, à ce stade de la mise en application de la Loi canadienne sur les droits de la personne, laissent les individus perplexes quant à leurs droits. Dans le contexte actuel, la crainte de partialité est concevable et elle ne sera dissipée que lorsque les

ambiguïtés auront été clarifiées de façon définitive et que l'incertitude aura disparu.

La connexité entre l'opinion de la Commission et la question réelle qui est soumise au tribunal, est un autre facteur important pour établir si la crainte de partialité est raisonnable ou non. Le dictionnaire Oxford définit l'expression "bien- fondé" par les mots "donner de bons motifs". Etant donné qu'il s'agit d'une Commission qui n'a pas le pouvoir d'altérer légalement les droits des parties par décision, ces mots pourraient s'interpréter comme ne signifiant qu'une constatation qui pourrait vraisemblablement justifier la nomination d'un conciliateur ou la constitution d'un tribunal. Toutefois, si l'on regarde de près le langage de l'article 41 en ce qui touche la décision ultime du tribunal, l'on se rend compte que le langage est le même. La constatation du tribunal sur le bien- fondé, ou l'inverse, de la plainte doit servir de fondement à sa décision. Le fait que le même langage soit utilisé donne plus de poids à la possibilité que la constatation de la Commission puisse influencer le tribunal, puisque le processus de décision sur les mérites de la plainte semble être identique devant les deux organismes. Par conséquent, la constatation, de la Commission sur le bien- fondé serait plus significative que la décision prise lors d'une enquête préliminaire qui ne constitue qu'une étape routinière dans une cause criminelle. La constatation, au contraire, constitue un jugement antérieur sur le point principal de la question soumise au tribunal.

> - 11 La formulation de la résolution de la Commission est également pertinente. L'opinion de la Commission sur le bien- fondé de la plainte formait une partie intégrante de la résolution qui était transmise au tribunal. L'article 36(3) a) de la Loi est à l'effet que le bien- fondé d'une plainte est une conclusion de fait qui sert de fondement à la décision de la Commission de prendre une action quelconque. L'inclusion de l'opinion de la Commission sur le bien- fondé dans le corps de la résolution plutôt que dans une sorte de préambule, pourrait porter à croire qu'il s'agissait de directives réelles de la part de la Commission ou d'une tentative visant à influencer le tribunal, et non simplement d'un énoncé routinier de détails.

Aucun de ces facteurs pris isolément engendrerait forcément une crainte raisonnable de partialité chez une personne raisonnablement bien renseignée, surtout lorsque l'on considère que cette personne doit connaître le souci scrupuleux de justice dont ont fait preuve la Commission ou les tribunaux d'enquête en ce qui concerne la législation canadienne sur les droits de la personne. S'il ne s'agissait que d'un seul de ces facteurs, la transmission de l'opinion de la Commission au tribunal pourrait être considérée comme une simple indiscretion technique qui n'engendre pas une crainte de partialité raisonnable. Si ce n'était du fait qu'il incombe à la Commission de constituer le tribunal et de réglementer sa rémunération, même l'ensemble de ces facteurs ne justifierait pas une crainte raisonnable de partialité. Toutefois, lorsque la Commission fait part de son opinion sur le point principal de la question en cause au tribunal, lorsque cette opinion n'est pas forcément une condition routinière préalable à la

> - 12 constitution, et lorsque cette opinion est exprimée comme s'il s'agissait d'une décision plutôt que d'un énoncé préliminaire, il est concevable qu'une personne raisonnablement bien renseignée perçoive le tout comme une tentative de diriger et d'influencer le tribunal. Lorsque la Commission, qui est l'organisme responsable de la constitution du tribunal et de la réglementation visant sa rémunération, transmet son opinion et l'avis de constitution ensemble, un tel geste peut donner lieu à une crainte raisonnable de partialité.

La présente décision ne doit pas être perçue comme une implication que la Commission ou son Président ont délibérément tenté d'influencer le tribunal. Il n'existe aucune preuve à cet effet. Le désir de la Commission de s'assurer qu'une autorité sans équivoque visant la constitution du tribunal soit au dossier dès le départ, est compréhensible. C'est sans doute par inadvertance que la Commission n'a pas prévu que le fait d'incorporer son opinion sur le bien-fondé de la plainte dans sa résolution pourrait soulever une crainte de partialité. En ce qui concerne l'autorité de constituer le tribunal, les constatations du bien-fondé de la plainte sont redondantes puisqu'elles ne constituent pas un prérequis à la constitution. Par conséquent, la Commission peut, sans difficulté d'ordre pratique, établir l'autorité requise sans risquer de créer un doute sur la partialité, en s'abstenant d'inclure ses constatations sur le bien-fondé de la plainte dans la résolution qui autorise la constitution d'un tribunal.

> - 13 La demande de récusation du tribunal du mis en cause est accordée. La Commission, ou une section de la Commission, devra constituer un nouveau tribunal pour procéder à l'affaire en question.