

**Tribunal canadien des droits de la personne
Tribunal**

Canadian Human Rights

ENTRE:

FRANCINE LAURENDEAU

la plaignante

- et -

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

la Commission

- et -

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA

l'intimée

**OBJECTION PRÉLIMINAIRE SUR LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL
CANADIEN DES DROITS DE LA PERSONNE**

MEMBRE INSTRUCTEUR : Me Michel Doucet

2003 TCDP 44

2003/12/09

TABLE DES MATIÈRES

Page

I. INTRODUCTION	1
II. LES FAITS	1
III. QUESTION EN LITIGE LORS DE L'OBJECTION PRÉLIMINAIRE.....	3
IV. ANALYSE JURIDIQUE	3
V. CONCLUSION.....	20

I. INTRODUCTION

[1] Le 27 août 2003, l'avocat de l'intimée, M^e Robert Bonhomme, faisait valoir une objection préliminaire quant à la compétence du Tribunal canadien des droits de la personne (le Tribunal) de disposer de la constitutionnalité d'une disposition de sa loi habilitante. Plus spécifiquement, il soulève que le Tribunal n'a pas la compétence de répondre à la question posée par la plaignante quant à la constitutionnalité de l'alinéa 15(1)c) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (la *Loi*)¹.

[2] Suite à une conférence téléphonique tenue le 11 septembre 2003, il fut convenu que la question de la compétence du Tribunal serait débattue en premier et que les questions portant sur le fond seraient abordées après la décision du Tribunal sur l'objection préliminaire.

[3] L'audience sur l'objection préliminaire a eu lieu à Montréal le 17 novembre 2003.

II. LES FAITS

[4] Francine Laurendeau (la plaignante), a été à l'emploi de la Société Radio-Canada (l'intimée) à compter de l'année 1973, d'abord à titre de réalisatrice et à compter de 1989, à titre de réalisatrice et d'animatrice à la chaîne culturelle de l'intimée.

[5] Le 12 juillet 2001, l'intimée met la plaignante à la retraite. Cette décision fut prise en vertu d'une politique appliquée chez l'intimée depuis 1978 et intitulée Politique des ressources humaines n10.0, laquelle précise: Le moment de la retraite s'établit en fonction de l'âge et est fixé au dernier jour ouvrable du mois où l'employé(e) atteint 65 ans.

[6] En anticipation de cette mise à la retraite, la plaignante déposait le 6 juin 2001 une plainte à la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) afin de contester la décision de l'intimée. Dans sa plainte, elle allègue que l'intimée a agi de façon discriminatoire envers [elle] en maintenant une politique de retraite obligatoire, en raison de [son] âge (65 ans), contrairement aux articles 7 et 10 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

[7] Le 26 novembre 2002, l'enquêtrice de la Commission déposait son rapport d'enquête sur la plainte. Compte tenu de l'alinéa 15(1)c)², l'enquêtrice de la Commission recommandait qu'en vertu de [l'alinéa] 44(3)b) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, que la Commission rejette la plainte. Suite à la réception de ce rapport, la Commission invitait la Plaignante à lui faire des représentations supplémentaires, ce qu'elle fit le 20 décembre 2002.

[8] Le 27 février 2003, la Commission informait la plaignante et l'intimée de sa décision, suite au rapport d'enquête. Entre autres, elle indiquait:

Après avoir examiné cette information, la Commission a décidé, en vertu de l'article 49 de la Loi canadienne sur les droits de la personne qu'elle demandera à la présidente du Tribunal canadien des droits de la personne de désigner un membre pour instruire la plainte parce qu'elle est convaincue que, compte tenu des circonstances, l'instruction de celle-ci est justifiée.

[9] Le 1^{er} avril 2003, le registraire du Tribunal informait les parties de leur droit en vertu du paragraphe 50(1) de la *Loi*, de présenter au Tribunal des éléments de preuve et des observations juridiques à l'appui de leur position dans le présent dossier. En conformité avec les Règles de procédure provisoires du Tribunal, celui-ci demandait également aux parties de soumettre de brefs énoncés écrits dans le but d'énumérer les questions en litige, ainsi que la preuve qui sera soumise au Tribunal.

[10] Dans sa divulgation de la preuve déposée le 20 août 2003, la plaignante a énoncé les questions en litige comme suit:

1. La SRC a-t-elle exercé un acte discriminatoire sur la base de l'âge en violation de l'article 7 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en mettant fin à l'emploi de Mme Laurendeau sur la seule et unique base qu'elle avait atteint l'âge de 65 ans?

2. Subsidiairement et dans l'éventualité où le Tribunal en venait à la conclusion que l'acte discriminatoire de la SRC tombait sous l'exception de l'article 15(1)c), cet article de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est-il inconstitutionnel parce que contraire à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

[11] Le 27 août 2003, l'intimée faisait savoir au Tribunal canadien des droits de la personne (le Tribunal) qu'elle entendait soulever une objection préliminaire et faire valoir que le Tribunal n'a pas la compétence pour répondre à la question soulevée par la plaignante à l'égard de la constitutionnalité de l'alinéa 15(1)c) de la *Loi*.

III. QUESTION EN LITIGE LORS DE L'OBJECTION PRÉLIMINAIRE

[12] Le Tribunal canadien des droits de la personne a-t-il la compétence pour trancher une question portant sur la constitutionnalité d'une disposition de sa loi habilitante, notamment, l'alinéa 15(1)c) de la *Loi*?

IV. ANALYSE JURIDIQUE

[13] La question relative à la compétence d'un tribunal administratif de trancher une question portant sur la constitutionnalité d'une disposition de sa loi habilitante a fait l'objet de plusieurs décisions de la Cour suprême du Canada. Nous n'avons qu'à penser aux décisions de cette Cour dans les affaires *Douglas/Kwanten, Faculty Assn. c. Douglas College* [3](#), *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)* [4](#), *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)* [5](#), *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)* [6](#) et, plus récemment, dans *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin* [7](#).

[14] Pour les fins de la présente décision, nous nous attarderons plus particulièrement aux deux derniers arrêts soit les arrêts *Cooper* et *Martin*.

[15] Dans son argumentation, l'avocat de l'intimée a beaucoup insisté sur le fait que le Tribunal, selon l'alinéa 44(3)a) et le paragraphe 49(1) de la *Loi*, ne peut être saisi d'une plainte que suite à une demande formulée par la Commission. Il en conclut que la compétence du Tribunal est, dans ce contexte, tributaire de celle de la Commission. En d'autres mots, si la Commission n'a pas la compétence nécessaire pour trancher une question, alors le Tribunal ne peut, non plus, avoir cette compétence.

[16] Afin d'appuyer cet argument, l'intimée s'appuie sur deux décisions de la Cour d'appel du Québec soit l'arrêt *Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* [8](#) et l'arrêt *Québec (Procureure générale) c. Tribunal des droits de la personne* [9](#).

[17] Dans le premier arrêt, l'intimée fait surtout référence aux propos de la juge Rousseau-Houle qui, s'exprimant au nom de la majorité, indique que La compétence du Tribunal est tributaire de sa saisine par la Commission. [] [10](#) et du juge Robert qui, en dissidence, mentionne Tel que nous l'avons vu plus tôt, le Tribunal est tributaire de sa saisine par la Commission. [11](#)

[18] Se référant ensuite à l'arrêt *Québec (Procureure générale) c. Tribunal des droits de la personne*, l'intimée fait mention du passage suivant de la décision de la Cour d'appel du Québec:

Toutes les parties devant la Cour reconnaissent, à bon droit, que la compétence du Tribunal est ici tributaire de sa saisine par la Commission. La compétence de la Commission pour présenter la demande dont il s'agit dans ce pourvoi détermine la compétence du Tribunal pour en être saisi.

[12]

[19] Pour bien comprendre ces très courts extraits de ces décisions, il nous faut pousser un peu plus loin notre analyse de celles-ci. Premièrement, rappelons que la question en litige dans la décision *Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* était la suivante: le principe bien établi au Québec de l'exclusivité arbitrale doit-il céder le pas au développement d'une théorie favorisant une exclusivité ou encore une concurrence des compétences entre l'arbitre des griefs et le Tribunal des droits de la personne de la province de Québec parce que le litige soulève une question des droits de la personne ? [13](#) Une question qui porte essentiellement sur la compétence du tribunal québécois eu égard à la compétence exclusive de l'arbitre des griefs; question qui est bien différente de celle dont nous sommes saisis en l'espèce. Dans la présente affaire, aucune des parties ne questionne le fait que la Commission était pleinement compétente de se saisir de la plainte déposée par la plaignante et personne ne conteste la compétence du Tribunal canadien des droits de la personne d'être saisi de cette plainte. La question en litige porte sur la compétence du Tribunal de trancher une question portant sur la constitutionnalité d'une disposition de la *Loi*.

[20] Il est intéressant de noter que la juge Rousseau-Houle est consciente de la distinction qui existe entre la loi fédérale et la loi provinciale sur la question de la compétence exclusive de l'arbitre des griefs. Elle constate à cet effet:

Certaines lois canadiennes portant sur les droits de la personne contiennent des dispositions dont le but est d'écartier la possibilité que les plaintes de ceux qui sont lésés soient simultanément ou successivement déferées aux organismes chargés de l'application de ces lois et à des arbitres de griefs. Ainsi, l'article 41 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de même que l'article 34(1) du *Human Rights Code* de l'Ontario habilite la Commission des droits de la personne à ne pas donner suite à une plainte si elle estime que son auteur dispose d'un autre recours approprié incluant la procédure de griefs. À cet égard, on note que, dans l'arrêt *Cooper c. Commission canadienne des droits de la personne* portant sur la compétence de la Commission canadienne des droits de la personne d'examiner la constitutionnalité de sa loi habilitante, les pilotes de ligne qui devaient être mis à la retraite à 60 ans conformément à la convention collective se sont adressés à la Commission canadienne des droits et non à l'arbitre des griefs parce que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* le permettait.[14](#)

[21] Ainsi, si la même question s'était posée au niveau fédéral, tout semble indiquer que la décision aurait pu être différente.

[22] Un peu plus loin parlant de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec [15](#), elle ajoute:

En droit québécois, les dispositions de la charte attributives de la compétence du Tribunal ne permettent pas, à mon avis, d'écarter la compétence exclusive de l'arbitre des griefs lorsque le litige dans son contexte factuel, résulte expressément ou implicitement de la convention collective.[16](#)

[23] Face à la juridiction exclusive de l'arbitre des griefs, la Commission québécoise ne pouvait donc porter sa demande devant le Tribunal des droits de la personne et celui-ci aurait dû déclarer qu'il n'avait pas compétence *ratione materiae*.[17](#)

[24] Considérant la situation particulière soulevée dans cette affaire, je ne vois pas en quoi celle-ci peut être pertinente dans la détermination de la question dont nous sommes saisis en l'espèce. Dans le contexte québécois, le législateur a explicitement permis que les recours pour assurer le respect des droits garantis par la charte québécoise soient exercés devant d'autres forums que le Tribunal. En conséquence, la Cour d'appel du Québec a conclu que le principe de l'exclusivité arbitrale doit prédominer puisque le litige découlait essentiellement de l'application de la convention collective et que le régime du *Code du travail* est apte à régir tous les aspects des rapports entre les parties dans le cadre des relations du travail.[18](#)

[25] Dans l'arrêt *Québec (Procureure générale) c. Tribunal des droits de la personne*, les questions que la Cour devait décider portaient sur le pouvoir de la Commission québécoise des droits de la personne de présenter une demande touchant la validité ou l'opposabilité d'une disposition législative par rapport à la charte québécoise des droits de la personne et quant à la juridiction du Tribunal québécois des droits de la personne d'en décider.

[26] Après une lecture attentive de cette décision, je constate que sous plusieurs égards elle ne favorise pas nécessairement la thèse de l'intimée. J'en prends pour exemple, entre autres, le passage suivant de la décision :

Les arrêts de la Cour suprême du Canada enseignent qu'il faut rechercher l'intention du législateur pour déterminer si le tribunal administratif a compétence pour statuer sur des questions de droit en général, ce qui implique le pouvoir de se prononcer sur la validité constitutionnelle d'une disposition législative. L'analyse doit dépasser la simple recherche d'un texte accordant expressément un pouvoir donné. En l'absence d'une disposition explicite privant un tribunal d'un pouvoir, il faut interpréter sa loi habilitante de façon à donner à cet organisme, que le législateur a voulu efficace, les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Dans *Dunedin*, traitant du pouvoir du juge de paix saisi d'un litige fondé sur la *Loi sur les infractions provinciales*, la juge en chef de la Cour suprême semble même faire bénéficier les tribunaux d'une présomption de compétence lorsque aucun texte ne l'exclut

L'approche fonctionnelle et structurelle permet de réaliser cet équilibre entre l'accès concret aux réparations prévues par la *Charte* et la déférence envers le rôle des législatures. Elle repose sur la théorie selon laquelle, lorsqu'un législateur confie à un tribunal judiciaire ou administratif une fonction l'amenant à trancher des questions susceptibles de toucher des droits garantis par la *Charte* et le dote de mécanismes et procédures lui permettant de décider de façon juste et équitable ces questions accessoires liées à la *Charte*, il faut alors en déduire, en l'absence d'intention contraire, que le législateur entendait habiliter ce tribunal à appliquer la *Charte*.¹⁹

[27] Le passage de l'arrêt *Dunedin*, cité par la Cour d'appel du Québec, s'applique d'autant plus au Tribunal canadien des droits de la personnes puisqu'il existe, comme nous le verrons plus loin, dans la *Loi* une disposition expresse lui confiant le pouvoir de trancher des questions de droit et qu'il est doté de mécanismes et procédures lui permettant de décider de façon juste et équitable ces questions.

[28] Comme la procureure générale du Québec dans l'affaire *Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, l'intimée, en l'espèce, a beaucoup insisté sur l'effet, selon elle, déterminant de l'arrêt *Cooper*. L'intimée en tire la conclusion que la Commission n'a pas le pouvoir de juger qu'une disposition de la *Loi*, dont elle doit par ailleurs assurer le respect et la mise en application, est invalide et, qu'en conséquence, le Tribunal n'a pas non plus le pouvoir d'invalider une disposition de la *Loi*. L'intimée reprend, à ce titre, les propos du juge La Forest dans *Cooper* afin d'appuyer sa conclusion :

Il découle logiquement de ma conclusion selon laquelle la Commission n'a pas compétence pour examiner la constitutionnalité de sa loi habilitante, qu'un tribunal constitué en vertu de la *Loi* et, en fait, un tribunal d'appel formé en vertu de l'art. 56 sont également dépourvus de la compétence pour déclarer inconstitutionnelle une disposition limitative de la *Loi*. Prenons l'exemple de la présente espèce: si la Commission doit appliquer la *Loi* telle qu'elle est énoncée, la plainte des appelants ne pourra être déférée à un tribunal, puisqu'il faudrait pour cela que l'al. 15c) soit déclaré inopérant. Il en irait de même de toute plainte qui nécessiterait que la Commission tranche une question constitutionnelle avant de pouvoir conclure qu'il est justifié de déférer la plainte à un tribunal pour qu'il en fasse enquête. Il serait quelque peu paradoxal que le législateur confère aux tribunaux constitués en vertu de la *Loi* une compétence qu'ils ne pourraient jamais exercer.²⁰

[29] Toutefois, je suis d'avis que cet arrêt, dans le contexte législatif actuel et selon l'état de la jurisprudence récente de la Cour suprême, n'appuie pas les prétentions de l'intimée. D'ailleurs, pour bien comprendre ce passage de *Cooper*, il faut également faire référence aux paragraphes qui suivent où le juge La Forest ajoute:

64 Comme pour la Commission, la *Loi* [telle qu'elle était à l'époque] ne confère pas expressément à ces tribunaux le pouvoir d'examiner des questions de droit. Pris ensemble, les par.50(1) et 53(2) de la *Loi* disposent qu'un tribunal examine l'objet de la plainte qui lui est déférée par la Commission pour déterminer si elle est fondée. Il s'agit

d'abord et avant tout d'une enquête portant sur l'appréciation des faits, qui vise à établir si oui ou non un acte discriminatoire a été commis. Au cours d'une telle enquête, un tribunal peut effectivement examiner des questions de droit. Comme dans le cas de la Commission, ces questions porteront souvent essentiellement sur l'interprétation à donner à la loi habilitante. Cependant, contrairement à ce qui en est pour la Commission, l'économie de la loi pose implicitement qu'un tribunal possède une compétence plus générale de statuer sur les questions de droit. Ainsi, on a reconnu aux tribunaux administratifs le pouvoir d'interpréter d'autres lois que leur loi habilitante (voir *Canada (Procureur général) c. Druken*, [1989] 2 C.F. 24 (C.A.)) et d'examiner des questions constitutionnelles autres que celles mentionnées ci-dessus. En particulier, il est bien établi qu'un tribunal administratif a le pouvoir d'examiner des questions portant sur le partage des compétences constitutionnelles (*Public Service Alliance of Canada c. Qu'Appelle Indian Residential Council* (1986), 7 C.H.R.R. D/3600 (T.C.D.P.)), et sur la validité d'un motif de discrimination visé dans la Loi (*Nealy c. Johnston* (1989), 10 C.H.R.R. D/6450 (T.C.D.P.)), et on peut envisager qu'un tribunal puisse entendre une argumentation fondée sur la Charte quant à la constitutionnalité des recours disponibles dans une affaire donnée (voir *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 R.C.S. 892). Cependant, même dans ce cas, la règle de la retenue judiciaire ne s'appliquera pas aux conclusions juridiques formulées. C'est ce que notre Cour a fermement établi dans *Mossop*, précité, à la p.585:

L'expertise supérieure d'un tribunal des droits de la personne porte sur l'appréciation des faits et sur les décisions dans un contexte de droits de la personne. Cette expertise ne s'étend pas aux questions générales de droit comme celle qui est soulevée en l'espèce. Ces questions relèvent de la compétence des cours de justice et font appel à des concepts d'interprétation des lois et à un raisonnement juridique général, qui sont censés relever de la compétence des cours de justice.

65 J'ajouterais une mise en garde pratique en ce qui concerne le pouvoir d'un tribunal des droits de la personne d'examiner des arguments fondés sur la Charte. Premièrement, comme il en a déjà été fait état, un tel tribunal ne dispose pas toujours d'une expertise particulière, exception faite du domaine de l'appréciation des faits dans un contexte de droits de la personne. Deuxièmement, les gains en efficacité que semble à première vue procurer la voie permettant d'éviter le système judiciaire disparaissent lorsque les inévitables demandes de contrôle judiciaire sont déposées devant la Cour fédérale. Troisièmement, si la capacité absolue de recevoir toute preuve jugée utile peut convenir pour trancher une plainte en matière de droits de la personne, elle n'est pas appropriée lorsqu'il s'agit de se prononcer sur la constitutionnalité d'une disposition législative. Enfin, la raison peut-être la plus déterminante est que la complexité, les coûts et les délais accrus qui découleraient de la possibilité pour les tribunaux des droits de la personne d'entendre des questions constitutionnelles mineraient, dans une large mesure, l'objectif principal poursuivi par la création de ces tribunaux, savoir le traitement efficace et diligent des plaintes en matière de droits de la personne.

66 Compte tenu de tous ces facteurs, j'estime que, bien qu'il puisse avoir la compétence d'examiner des questions de droit et des questions constitutionnelles d'ordre général, un

tribunal des droits de la personne ne peut logiquement avoir la compétence qui lui permettrait de mettre en cause la constitutionnalité d'une disposition limitative de la Loi. (C'est moi qui souligne.)

[30] Dans *Cooper*, la Cour s'appuyait, dans sa conclusion que le Tribunal ne pouvait trancher une question portant sur la constitutionnalité d'une disposition de sa loi habilitante, sur le fait que la *Loi* en vigueur à l'époque ne conférait pas expressément au Tribunal le pouvoir d'examiner et de trancher des questions de droit. Elle reconnaissait toutefois que l'économie de la *Loi* permettait implicitement au Tribunal de statuer sur des questions de droit et des questions constitutionnelles d'ordre général. Dans l'arrêt *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, une Cour suprême unanime rejettera cette distinction entre les questions de droit générales et les questions de droit limitées.²¹

[31] Quoi qu'il en soit, et en toute déférence pour l'opinion de la majorité dans l'arrêt *Cooper*, je me dois aujourd'hui de porter mon attention sur le nouveau contexte législatif et sur la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Martin* qui propose une nouvelle approche pour répondre à la question qui nous est posée en l'espèce.

[32] Avant de procéder à l'analyse de la décision dans l'arrêt *Martin*, je me dois de clarifier une certaine confusion qui semble exister quant aux rôles respectifs de la Commission et du Tribunal. Dans son argument l'intimée mentionne que la Commission est un organisme aux fonctions essentiellement administratives et qu'elle est notamment chargée d'assurer la mise en application et le respect de la *Loi*. Elle s'appuie à cet effet sur les propos du juge La Forest qui dans l'affaire *Cooper* ²², indique que :

La Commission n'est pas un organisme décisionnel; cette fonction est remplie par les tribunaux constitués en vertu de la *Loi*. Lorsqu'elle détermine si une plainte devrait être déferée à un tribunal, la Commission procède à un examen préalable assez semblable à celui qu'un juge effectue à une enquête préliminaire. Il ne lui appartient pas de juger si la plainte est fondée. Son rôle consiste plutôt à déterminer si, aux termes des dispositions de la *Loi* et eu égard à l'ensemble des faits, il est justifié de tenir une enquête. L'aspect principal de ce rôle est alors de vérifier s'il existe une preuve suffisante. Le juge Sopinka a souligné ce point dans *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, à la page 899.

[33] Si c'est là le rôle et les fonctions de la Commission, ceux du Tribunal sont différents.

[34] Sans vouloir entrer dans les détails du rôle de ces deux organismes, je tiens à préciser que dans l'arrêt *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone* ²³ la Cour suprême a bien résumé le rôle et la nature du Tribunal :

23 La principale fonction du Tribunal canadien des droits de la personne est de nature juridictionnelle. Il tient des audiences formelles sur les plaintes dont il est saisi par la Commission. Il détient plusieurs des pouvoirs d'une cour de justice. Il est habilité à

statuer sur des faits, à interpréter et à appliquer le droit aux faits qui lui sont soumis et à accorder les redressements appropriés. De plus, ses audiences sont structurées sensiblement de la même façon qu'un procès formel devant une cour de justice. Les parties en présence devant le tribunal présentent une preuve, font entendre et contre-interrogent des témoins, et présentent des observations sur l'application du droit aux faits. Le Tribunal ne participe pas à l'élaboration des politiques et ne mène pas ses propres enquêtes indépendants sur les plaintes: le législateur a délibérément attribué les fonctions d'enquête et d'élaboration de politique à un organisme différent, soit la Commission.

□

26[] Le Tribunal fait partie d'un régime législatif visant à identifier les pratiques discriminatoires et à y remédier. À ce titre, l'objectif plus général qui sous-tend sa fonction juridictionnelle consiste à veiller à la mise en oeuvre de la politique gouvernementale en matière de discrimination. Il est crucial pour atteindre cet objectif plus général, que toute ambiguïté dans la Loi soit interprétée par le Tribunal d'une manière qui favorise plutôt que de contrecarrer la réalisation des objectifs de la Loi. (C'est moi qui souligne)

[35] Le Tribunal est donc un organisme de nature juridictionnelle dont la fonction principale est de décider des plaintes dont la Commission le saisit et d'interpréter la *Loi* de façon à en réaliser les objectifs.

[36] Ce dont la Commission saisit le Tribunal ce sont des plaintes. En l'espèce, toutes les parties, y inclus l'intimée, s'entendent pour dire que le Tribunal a bel et bien été saisi d'une plainte par la Commission.

[37] Il est évident à la lecture de la lettre de la présidente de la Commission à la présidente du Tribunal que tous les aspects de la plainte, tels que présentés dans le formulaire de plainte signé par la plaignante en 2001, ont été renvoyés au Tribunal. En outre, comme le souligne si bien mon collègue, le membre instructeur Hadjis, dans *Côté c. Procureur général du Canada* il ne faut pas perdre de vue le fait que, même si la Commission est habilitée à décider si une plainte doit être renvoyée au Tribunal (par. 44(3) et art. 49 de la Loi), la plainte demeure celle de la plaignante et non celle de la Commission . [24](#)

[38] Une fois saisi d'une plainte, le Tribunal, selon le paragraphe 50(2) de la Loi, paragraphe qui n'existait pas à l'époque de la décision dans l'arrêt *Cooper*, tranche les questions de droit et les questions de fait dans les affaires dont il est saisi en vertu de la présente partie. . La version anglaise du paragraphe nous apparaît d'ailleurs plus clair : the member or panel may decide all questions of law or fact necessary to determining the matter. (C'est moi qui souligne.) Le législateur fédéral, connaissant les conclusions de la Cour suprême dans l'arrêt *Cooper*, a clairement choisi en adoptant cette disposition en 1998, d'élargir la compétence du Tribunal. Cette décision est d'ailleurs conforme au principe de la suprématie de la Constitution que nous retrouvons à l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et à la règle générale qui veut que le tribunal administratif à qui l'on a conféré le pouvoir d'interpréter la loi a aussi le pouvoir concomitant de déterminer

si la loi est constitutionnelle [25](#) ou, dans les mots de la Cour suprême dans l'arrêt *Cooper* si un tribunal administratif jouit du pouvoir d'examiner des questions de droit, il s'ensuit, par application du par. 52(1) [*Loi constitutionnelle de 1982*], qu'il peut se prononcer sur des questions constitutionnelles, dont celle de la constitutionnalité de sa loi habilitante [26](#) ; conclusion qui sera confirmée à nouveau dans l'arrêt *Bell* :

[]Le pouvoir de trancher[r] les questions de droit et les questions de fait dans les affaires dont il est saisi , conféré au Tribunal par le par. 50(2) de la Loi, est manifestement un pouvoir général d'examiner des questions de droit, notamment des questions relatives à la Charte et à la Déclaration canadienne des droits. [27](#)

[39] Dans les arrêts *Douglas College*, *Cuddy Chicks* et *Tétreault-Gadoury*, la Cour suprême a également examiné cette question et dans chaque cas, elle a fait ressortir les raisons sérieuses, tant sur le plan des principes que sur celui de la politique générale, qui justifient d'accorder un tel pouvoir aux tribunaux administratifs; raisons que nous trouverons clairement énoncées aux paragraphes 28 à 32 de la décision dans l'arrêt *Martin*.

[40] Le Tribunal ayant le pouvoir, en vertu du paragraphe 50(2), de trancher toute question de droit, est, dans les mots de la Cour suprême, présumé avoir le pouvoir concomitant d'examiner et de trancher des questions à la lumière de la *Charte*, à moins que le législateur lui ait retiré ce pouvoir. Ainsi, le tribunal administratif investi du pouvoir de trancher les questions de droit découlant de l'application d'une disposition législative particulière sera présumé avoir le pouvoir de se prononcer sur la constitutionnalité de cette disposition. En d'autres termes, le pouvoir de trancher une question de droit s'entend du pouvoir de la trancher en n'appliquant que des règles de droit valides.[28](#) (C'est moi qui souligne.) Ou encore, dans les mots de la Cour suprême dans l'arrêt *Bell* : Aucune loi invalide ne lie le Tribunal. [29](#)

[41] Dans l'arrêt *Paul c. Colombie Britannique (Forest Appeals Commission)*[30](#) , la Cour suprême avait à trancher la question à savoir si une province pouvait habiliter une commission à entendre et à trancher des questions relatives à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* relativement à un droit ancestral reconnu. En réponse à cette question la Cour suprême avait ceci à dire:

À titre préliminaire, je souligne que rien ne justifie d'exiger une attribution expresse de compétence pour qu'un tribunal administratif soit capable d'appliquer l'art. 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Il n'y a aucune raison sérieuse de distinguer le pouvoir de trancher des questions relatives à l'art. 35 de celui de se prononcer sur d'autres questions de droit constitutionnel - comme le partage des compétences établi par la Loi constitutionnelle de 1867- ou sur un droit garanti par la Charte. L'article 35 n'est pas plus que la Charte un texte sacré que seuls les initiés des cours supérieures peuvent aborder (Cooper, précité, par. 70, la juge McLachlin(maintenant Juge en chef), dissidente). [] Les arguments voulant que les droits garantis par l'art. 35 soient qualitativement différents - qu'ils soient plus complexes et exigent une plus grande expertise relativement à la preuve produite - sont peu fondés. Comme le fait observer le juge Moen dans la décision

Ermineskin Cree Nation c. Canada (2001), 297 A.R. 226, 2001 ABQB 760, par 51, en décidant qu'un tribunal des droits de la personne était compétent pour examiner un argument fondé sur l'art. 35 :

[TRADUCTION] [I]l n'y a aucune raison fondée sur des principes de distinguer les questions relatives à la Charte de celles relatives à l'art. 35, dans le contexte du pouvoir du tribunal d'examiner des questions de droit constitutionnel. Dans les deux cas, l'instance décisionnelle ne fait qu'appliquer les critères énoncés dans la jurisprudence pour déterminer si un droit revendiqué est protégé par la Constitution. Dans les deux cas, si le demandeur a gain de cause, il s'ensuit une déclaration d'invalidité ou un refus d'appliquer seulement la loi ou la disposition en cause devant l'instance décisionnelle.³¹ (C'est moi qui souligne)

[42] Ces propos s'appliquent également en l'espèce. Fait à remarquer, la cour de première instance de l'Alberta était justement appelée, dans l'arrêt *Ermineskin Cree Nation c. Canada*, cité dans l'arrêt *Paul*, à se prononcer sur le paragraphe 50(2) de la Loi à la lumière de l'arrêt *Cooper* et elle a conclu que le pouvoir de trancher des questions de droit conférait au Tribunal le pouvoir de disposer de questions d'ordre constitutionnel.

[43] Dans sa récente décision dans l'arrêt *Martin*, la Cour suprême a présenté la nouvelle approche pour déterminer si un tribunal, comme le Tribunal canadien des droits de la personne, peut soumettre des dispositions législatives à un examen fondé sur la *Charte*. Cette approche peut se résumer comme suit :

- (1) Le tribunal administratif a-t-il expressément ou implicitement compétence pour trancher les questions de droit découlant de l'application de la disposition contestée.
- (2) a) La compétence expresse est celle exprimée dans le libellé de la disposition habilitante.
b) La compétence implicite ressort de l'examen de la loi dans son ensemble. Les facteurs pertinents sont notamment les suivants: la mission que la loi confie au tribunal administratif en cause et la question de savoir s'il est nécessaire de trancher des questions de droit pour accomplir efficacement cette mission; l'interaction entre ce tribunal et les autres composantes du régime administratif; la question de savoir si le tribunal est une instance juridictionnelle, des considérations pratiques telle la capacité du tribunal d'examiner des questions de droit. Les considérations pratiques ne sauraient toutefois l'emporter sur ce qui ressort clairement de la Loi elle-même.
- (3) S'il est jugé que le tribunal a le pouvoir de trancher les questions de droit découlant de l'application d'une disposition législative, ce pouvoir sera présumé inclure celui de se prononcer sur la constitutionnalité de cette disposition au regard de la *Charte*.
- (4) La partie qui prétend que le tribunal n'a pas compétence pour appliquer la *Charte* peut réfuter la présomption a) en signalant que le pouvoir d'examiner la *Charte* a été retiré expressément, ou b) en convainquant le Tribunal qu'un examen du régime établi par la loi mène clairement à la conclusion que le législateur a voulu exclure la *Charte* des questions de droits soumises à l'examen du tribunal. Une telle inférence doit émaner de la loi elle-même et non de considérations externes.³²

[44] En l'espèce, la compétence du Tribunal est prévue de manière expresse au paragraphe 50(2) de la *Loi*. Dans les mots du juge Gonthier dans l'arrêt *Martin* s'il est investi du pouvoir d'examiner les questions de droit liées à une disposition, ce pouvoir englobe habituellement celui d'évaluer la constitutionnalité de cette disposition. La compatibilité d'une disposition avec la Constitution est une question de droit découlant de l'application de cette disposition.³³ Puisque le Tribunal a le pouvoir de trancher les questions de droit découlant de l'application d'une disposition législative, ce pouvoir est présumé inclure celui de se prononcer sur la constitutionnalité de cette disposition au regard de la *Charte*.

[45] Il est vrai que dans l'arrêt *Martin*, le juge Gonthier a mentionné :

À mon avis, les nouvelles règles actuellement en vigueur auraient permis d'arriver au même résultat que dans l'arrêt *Cooper*, compte tenu de la conclusion du juge La Forest que la commission *n'avait aucun pouvoir exprès ou implicite de trancher les questions de droit* découlant de l'application de l'al. 15c) de la *Loi canadienne* sur les droits de la personne. Il est donc inutile, pour le moment, de revoir la décision rendue dans cette affaire [] ³⁴

[46] Ainsi, la question à savoir si la Commission possède dans le nouveau cadre législatif un tel pouvoir demeure entière. Toutefois, cette question n'a pas besoin d'être répondue dans la présente instance puisqu'il est clair que le législateur a conféré de façon expresse ce pouvoir au Tribunal.

[47] L'honorable juge Gonthier ajoute:

J'estime cependant que, dans la mesure où il est incompatible avec les présents motifs, le raisonnement des juges majoritaires dans l'arrêt *Cooper* n'est plus valable. Cela est particulièrement vrai dans la mesure où il laisse entendre que la distinction entre les questions de droit générales et les questions de droit limitées est généralement utile pour analyser le pouvoir d'un tribunal administratif d'appliquer la *Charte*, ou que la nature juridictionnelle de l'organisme administratif est un facteur nécessaire (voir prépondérant) dans la recherche d'un pouvoir implicite. De même, les opinions exprimées par le juge en chef Lamer dans ses motifs concourants vont à l'encontre de l'approche actuelle et ne sauraient être invoqués.³⁵

[48] En conséquence, je suis d'avis que depuis l'adoption des modifications à la *Loi* en 1998, la conclusion des juges majoritaires dans l'arrêt *Cooper* n'est plus, du moins en ce qui concerne le Tribunal, compatible avec les motifs de la Cour suprême dans l'arrêt *Martin*.

[49] Le pouvoir de trancher des questions de droit ayant été accordé expressément au Tribunal, il revient maintenant à l'intimée, selon l'approche dans l'arrêt *Martin*, de réfuter cette présomption en signalant soit que le pouvoir d'examiner la *Charte* a été retiré expressément, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, ou en convainquant le Tribunal qu'un examen du régime établi par la *Loi* mène clairement à la conclusion que le législateur a

voulu exclure la *Charte* des questions de droits soumises à l'examen du Tribunal. Une telle inférence doit émaner de la *Loi* elle-même et non de considérations externes.

[50] Considérant la nature quasi-constitutionnelle de la *Loi* et l'objet de celle-ci qui est d'identifier les pratiques discriminatoires et d'y remédier, il est crucial que la *Loi* soit interprétée par le Tribunal d'une manière qui favorise plutôt que de contrecarrer la réalisation de ses objectifs.³⁶ La *Loi* témoigne de l'intention du législateur d'établir un Tribunal qui fonctionne selon un processus quasi-judiciaire et dont les fonctions permettront que celle-ci soit interprétée de manière non discriminatoire.

[51] En raison de ce qui précède, je ne suis pas convaincu que l'intimée a réussi à rencontrer le fardeau qui est le sien et à démontrer qu'un examen du régime établi par la *Loi* mène clairement à la conclusion que le législateur a voulu exclure la *Charte* des questions de droits soumises à l'examen du Tribunal ou encore qu'il ait voulu exclure les questions portant sur la constitutionnalité des dispositions de la loi habilitante.

[52] L'argument que cette volonté d'exclure la possibilité de trancher les questions portant sur la constitutionnalité d'une disposition de la loi habilitante découle du paragraphe 49(5)³⁷ de la *Loi* ne m'aura également pas convaincu. Il est clair, à la lecture du paragraphe 49(6)³⁸, que le paragraphe 49(5) n'a qu'un effet procédural et que sa non observation n'entraîne aucunement la nullité des procédures.

V. CONCLUSION

[53] Pour les raisons qui précèdent, je suis d'avis de rejeter l'objection préliminaire de l'intimée. Mes conclusions signifient que le Tribunal est compétent pour poursuivre l'instruction de tous les aspects de l'affaire, y inclus la question quant à la constitutionnalité de l'alinéa 15(1)c), de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* eu égard à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

signée par

Michel Doucet

OTTAWA (Ontario)

Le 9 décembre 2003

**TRIBUNAL CANADIEN DES DROITS DE LA PERSONNE
PARTIES AU DOSSIER**

DOSSIER DU TRIBUNAL : T785/3503

INTITULÉ DE LA CAUSE : Francine Laurendeau c. Société Radio-Canada

DATE DE LA DÉCISION DU TRIBUNAL : le 9 décembre 2003

ONT COMPARU :

Mireille Bergeron Pour la plaignante

Philippe Dufresne Pour la Commission canadienne des droits de la personne

Robert Bonhomme Pour l'intimée

1. L.R. (1985), ch. H-6.

2. L'alinéa 15(1)c) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (la Loi) prévoit:

15.(1) Ne constituent pas des actes discriminatoires

□

c) le fait de mettre fin à l'emploi d'une personne en appliquant la règle de l'âge de la retraite en vigueur pour ce genre d'emploi.

3. [1990] 3 R.C.S. 570

4. [1991] 2 R.C.S.5.

5. [1991] 2 R.C.S. 22

6. [1996] 3 R.C.S. 854

7. [2003] CSC 54

8. [2002] R.J.D.T. 55

9. [2002] R.J.Q. 628

10. *Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, au par. 119.

11. *Ibid.*, par. 66.
12. *Québec (Procureure générale) c. Tribunal des droits de la personne*, par. 69.
13. *Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, par. 90.
14. *Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* par. 114.
15. L.R.Q. c. C-12.
16. *Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, par. 117.
17. *Ibid.*, au par. 134.
18. *Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, par. 127.
19. *Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, au par. 32.
20. *Cooper*, supra, par. 63.
21. *Martin*, supra, au par 47.
22. *Cooper*, supra, par. 53.
23. 2003 CSC 36.
24. 20003 TCDP 32, par. 12.
25. *Cuddy Chicks*, à la page 13.
26. *Cooper*, par. 46.
27. *Bell*, par. 47.
28. *Martin*, par. 36.
29. *Bell*, par. 47.
30. 2003 CSC 55
31. *Ibid.*, au par. 36.

32. *Martin*, par. 48.

33. *Martin*, par. 28. Voir également *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, 2003 CSC 55, au par. 39.

34. *Martin*, par. 47.

35. *Ibid.*

36. *Bell*, par. 26.

37. 49(5) Dans le cas où une plainte met en cause la compatibilité d'une disposition d'une autre loi fédérale ou de ses règlements d'application avec la présente loi ou ses règlements d'application, le membre instructeur ou celui qui préside l'instruction, lorsqu'elle est collégiale, doit être membre du barreau d'une province ou de la Chambre des notaires du Québec.

38. 49(6) Le fait qu'une partie à l'enquête soulève la question de la compatibilité visée au paragraphe (5) en cours d'instruction n'a pas pour effet de dessaisir le ou les membres désignés pour entendre l'affaire et qui ne seraient pas autrement qualifiés pour l'entendre.