

Canadian Human
Rights Tribunal



Tribunal canadien
des droits de la personne

Entre :

Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada

- et -

Assemblée des Premières Nations

les plaignantes

- et -

Commission canadienne des droits de la personne

la Commission

- et -

**Procureur général du Canada (Représentant le ministre des Affaires indiennes et du Nord
canadien)**

l'intimé

- et -

Chefs de l'Ontario

- et -

Amnistie Internationale

les parties intéressées

Décision sur requête

Membre : Susheel Gupta

Date : Le 10 juillet 2012

Référence : 2012 TCDP 16

Table des matières

I.	La requête.....	1
II.	Le contexte.....	1
III.	Les positions des parties	2
IV.	L'analyse.....	4
V.	La décision sur requête	9

I. La requête

[1] La plaignante dans la présente affaire, l'Assemblée des Premières Nations (APN) présente une requête en vue d'obtenir [traduction] «[...] une ordonnance portant que Susheel Gupta, vice-président et président par intérim, désigne une formation de trois membres [par opposition à un membre seul] pour instruire la présente plainte ».

II. Le contexte

[2] La présente requête est déposée dans le contexte d'une plainte déposée en vertu de l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C., 1985, ch. H-6 (la *Loi*), par l'APN et la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada (SSEFPN). Les plaignantes allèguent que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (l'intimé), aujourd'hui appelé le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, verse, au titre des services d'aide à l'enfance, des niveaux inéquitables de fonds pour les enfants des Premières Nations qui vivent dans les réserves. Selon les plaignantes, cela équivaut à de la discrimination fondée sur la race et l'origine nationale ou ethnique.

[3] Le 14 mars 2011, à la suite d'une requête de l'intimé, le Tribunal avait rejeté la plainte (voir *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada*, 2011 TCDP 4 [SSEFPN et al.]).

[4] Par la suite, trois demandes de contrôle judiciaire concernant la décision sur requête que le Tribunal avait rendue en mars 2011 ont été déposées auprès de la Cour fédérale. Dans la décision *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 445, datée du 18 avril 2012, la Cour fédérale a fait droit aux demandes de contrôle judiciaire et annulé la décision sur requête du Tribunal. L'affaire a été renvoyée à un membre instructeur différent pour nouvelle décision.

[5] Conformément à l'ordonnance de la Cour fédérale dans la décision 2012 CF 445 et au paragraphe 49(2) de la *Loi*, le 7 mai 2012 le soussigné, agissant à titre de président par intérim, a désigné la membre instructrice Sophie Marchildon pour instruire la plainte.

[6] Le 23 mai 2012, l'avocat de la SSEFPN a envoyé au Tribunal une lettre indiquant, notamment, qu'il avait sollicité l'opinion de l'APN et de la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) au sujet de la désignation d'un nouveau membre pour instruire l'affaire et que ces deux entités étaient collectivement d'avis que le Tribunal devait désigner une formation de trois membres en vue d'instruire l'affaire.

[7] Le 31 mai 2012, j'ai informé les parties que M^{me} Marchildon avait été désignée pour instruire la plainte le 7 mai 2012.

[8] Le 5 juin 2012, l'APN a écrit au Tribunal en me demandant instamment de réexaminer la décision d'attribuer l'affaire à un membre seul et de désigner plutôt une formation de trois membres. L'APN a demandé de pouvoir discuter de l'affaire dans le cadre d'une conférence téléphonique ou de faire des observations au Tribunal sur la question.

[9] En réponse à la lettre de l'APN, j'ai indiqué le 8 juin 2012 que j'étudierais une requête que présenterait l'APN à l'appui de sa demande de réexamen concernant ma décision de désignation du 7 mai 2012.

[10] Le 15 juin 2012, l'APN a déposé la présente requête, demandant que je désigne une formation de trois membres pour instruire sa plainte.

III. Les positions des parties

[11] Selon l'APN, le paragraphe 49(2) de la *Loi* confère au président un vaste pouvoir discrétionnaire pour ce qui est de régir la procédure du Tribunal, et le président conserve le

pouvoir discrétionnaire de réviser les décisions de désignation tant qu'il n'y a pas de manquement aux principes de l'équité, ni de préjudice causé à une partie comparaissant devant lui.

[12] En se fondant sur des discussions de gestion d'instance antérieures, tenues le 14 décembre 2009, l'APN soutient qu'elle s'attendait raisonnablement à ce que l'on mette tout en œuvre pour désigner une formation de trois membres. L'APN soutient également qu'elle s'attendait légitimement à ce qu'il y ait une possibilité d'exposer plus en détail ses préoccupations dans le cadre d'un processus ouvert et transparent, semblable à celui d'une réunion de gestion d'instance. À cet égard, l'APN soutient que le fait de ne pas donner une occasion de participer et d'énoncer les motifs justifiant le changement d'engagement, c'est-à-dire d'une formation composée de trois membres à une formation composée d'un membre seul, peut constituer une erreur susceptible de contrôle.

[13] L'APN soutient également qu'il est avantageux, par souci de justice et de célérité, que je révise la décision de désignation qui a été prise en l'espèce. Selon elle, pour décider s'il convient de désigner une formation composée de trois membres, il est nécessaire de prendre en considération l'effet que cette décision peut avoir sur la conduite de l'audience ainsi que sur le processus de délibération. Elle ajoute que la plainte soulève des questions complexes qui auront des conséquences d'une grande portée, tant pour ce qui est de l'impact que cela aura sur les enfants des Premières Nations que sur la jurisprudence des droits de la personne en général. La preuve sera volumineuse et détaillée, et le Tribunal sera vraisemblablement appelé à rendre de nombreuses décisions au sujet d'objections d'ordre procédural. De plus, aussi compétent que puisse être un membre seul, dans les affaires complexes il y a un avantage à disposer des connaissances et de la contribution au processus de délibération de deux membres de plus. À cet égard, l'APN ajoute que le degré élevé d'examen auquel sera soumise la présente affaire mérite que l'on prenne en considération le degré de confiance accru que peut procurer le fait que les parties et le public en général savent que l'on a obtenu un résultat plus nuancé grâce à la contribution et à la réflexion d'une formation composée de trois membres.

[14] La SSEFPN soutient que, depuis plusieurs années, le Tribunal a pour usage de réexaminer les décisions de désignation si cela est fait dans l'intérêt de l'efficacité, de la célérité et de la justice. Selon elle, une décision de désignation prise en vertu du paragraphe 49(2) de la *Loi* a une incidence sur les intérêts des parties et, de ce fait, il faudrait généralement solliciter l'avis de ces dernières si elles ont une opinion sur l'affaire. La SSEFPN soutient qu'en raison des antécédents de la présente affaire, ainsi que de la complexité des questions juridiques et de fait qui sont soulevées, il aurait été bon que le Tribunal, avant de prendre sa décision au sujet de la désignation, sollicite le point de vue des parties sur la question de savoir s'il convenait de désigner une formation ou non.

[15] La Commission a fait siennes les observations que la SSEFPN a déposées.

[16] Le procureur général n'a adopté aucune position à l'égard de la requête.

IV. L'analyse

[17] Le paragraphe 48.4(3) de la *Loi* prévoit que le vice-président, en cas d'absence ou d'empêchement du président ou de vacance de son poste, assume la présidence.

[18] À cet égard, les paragraphes 49(1) et (2) de la *Loi* disposent :

49. (1) La Commission peut, à toute étape postérieure au dépôt de la plainte, demander au président du Tribunal de désigner un membre pour instruire la plainte, si elle est convaincue, compte tenu des circonstances relatives à celle-ci, que l'instruction est justifiée.

49. (1) At any stage after the filing of a complaint, the Commission may request the Chairperson of the Tribunal to institute an inquiry into the complaint if the Commission is satisfied that, having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry is warranted.

(2) Sur réception de la demande, le président désigne un membre pour instruire la plainte. Il peut, s'il estime que la difficulté de l'affaire le justifie, désigner trois membres, auxquels dès lors les articles 50 à 58 s'appliquent.

(2) On receipt of a request, the Chairperson shall institute an inquiry by assigning a member of the Tribunal to inquire into the complaint, but the Chairperson may assign a panel of three members if he or she considers that the complexity of the complaint requires the inquiry to be conducted by three members.

[19] Le pouvoir de désigner un membre ou une formation composée de trois membres est conféré exclusivement au président (voir *Brink's Canada Ltd. c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 2 CF 113 (QL), au paragraphe 28 [*Brink's*]). Le paragraphe 49(2) prévoit que, pour prendre cette décision, le président tient compte de la difficulté de la plainte.

[20] La difficulté de la plainte doit être évaluée au cas par cas et certains des facteurs dont il faut tenir compte peuvent inclure la nature et la portée de la plainte, les faits précis qui ont donné lieu à cette dernière, les questions de droit soulevées ainsi que la nature et le volume potentiels de la preuve documentaire et des témoignages des témoins.

[21] Le paragraphe 48.9(1) de la *Loi* prescrit que l'instruction des plaintes se fait de la manière la plus expéditive possible. La *Loi* dispose aussi que le président est le premier dirigeant du Tribunal et que, à ce titre, il en assure la direction et en contrôle les activités, notamment en ce qui a trait à la répartition des tâches entre les membres et à la gestion de ses affaires internes (voir le paragraphe 48.4(2)). En tant que gardien et protecteur de fonds publics, il incombe au président de gérer les ressources du Tribunal de façon à s'acquitter de manière efficace et efficiente de son mandat envers le public. Cette responsabilité consiste, notamment, à prendre en

considération les ressources des institutions au moment de décider de l'affectation des affaires de façon à permettre au Tribunal de traiter de la totalité des plaintes qui lui sont soumises.

[22] Par conséquent, compte tenu de l'économie et du libellé de la *Loi*, la décision d'affecter un membre seul ou une formation composée de trois membres à l'instruction d'une plainte est une décision qui repose sur l'examen que fait le président de la complexité de la plainte, mais aussi de la gestion du Tribunal. Sous réserve de l'analyse qui suit, les parties n'ont pas montré qu'il est généralement obligatoire de présenter des observations avant que l'on prenne une décision au sujet de l'affectation d'une affaire en vertu du paragraphe 49(2) de la *Loi*.

[23] En l'espèce, le Tribunal a désigné un membre seul pour instruire la présente plainte le 7 mai 2012. Cela dit, le pouvoir qu'a le président de désigner des membres en vue d'instruire une plainte n'est pas assujéti au principe du *functus officio*, où les circonstances exigent que le pouvoir soit exercé à plus d'une reprise pour répondre aux fins de la *Loi* (voir la décision *Brink*, au paragraphe 28). Cependant, le pouvoir de modifier une décision d'affectation ne permet pas d'effectuer de tels changements si une telle mesure occasionne un manquement aux principes de l'équité ou porte préjudice à une partie quelconque qui comparaît devant le Tribunal (voir *Brink*, au paragraphe 29). Dans le cas de la présente requête, aucune des parties n'a évoqué un problème d'équité quelconque ou soutenu que ce serait préjudiciable si la désignation, le 7 mai 2012, d'un membre unique était remplacée par la désignation d'une formation composée de trois membres. À part le procureur général qui n'a adopté aucune position au sujet de la requête, les autres parties recommandent plutôt au Tribunal de désigner une formation constituée de trois membres pour la présente instruction. J'ai donc toute latitude pour réexaminer la décision de désignation que j'ai prise le 7 mai 2012.

[24] L'APN soutient qu'elle s'attendait raisonnablement à ce que l'on mette tout en œuvre pour désigner une formation composée de trois membres. Sa position repose sur une réunion de gestion d'instance, tenue le 14 décembre 2009 entre le Tribunal et les parties, réunion qui a été résumée dans une lettre que le Tribunal a envoyée aux parties le 23 décembre 2009. Dans ce

document, sous la rubrique [TRADUCTION] « Formation », il est indiqué : [TRADUCTION] « [L]a présidente a indiqué qu'elle est disposée à faire de son mieux pour constituer une formation. »

[25] Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817 [*Baker*], la Cour suprême du Canada a statué que la doctrine de l'attente légitime :

[...] est fondée sur le principe que les «circonstances» touchant l'équité procédurale comprennent les promesses ou pratiques habituelles des décideurs administratifs, et qu'il serait généralement injuste de leur part d'agir en contravention d'assurances données en matière de procédures, ou de revenir sur des promesses matérielles sans accorder de droits procéduraux importants.

(*Baker*, au paragraphe 26)

[26] Bien que la doctrine de l'attente légitime puisse donner naissance à un droit de présenter des observations, un droit d'être consulté ou des droits de nature procédurale plus étendus, elle ne crée pas de droits fondamentaux et n'entrave pas le pouvoir discrétionnaire du décideur légal (voir *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, au paragraphe 78).

[27] Comme la doctrine de l'attente légitime ne crée pas de droits fondamentaux et n'entrave pas le pouvoir discrétionnaire du décideur légal, je conclus qu'il ne pouvait pas y avoir d'attente légitime qu'une formation constituée de trois membres serait absolument désignée pour instruire la présente affaire. Cependant, étant donné que la présidente consultait activement les parties dans le cadre de la gestion d'instance, et qu'elle a déclaré que l'on ferait de son mieux pour constituer une formation, cela a pu avoir créé une attente que les parties seraient consultées avant que l'on prenne une décision d'affectation. Les parties n'ont pas eu cette occasion avant le 7 mai 2012, date à laquelle j'ai pris ma décision d'affectation, mais la présente requête a permis aux parties d'exprimer leurs vues sur le sujet. Par conséquent, selon moi, s'il existait une attente quant au fait d'être consulté avant la désignation d'un membre pour instruire l'affaire, le fait que

les parties aient pu faire des observations sur la question visée par la présente requête répond à cette attente.

[28] L'APN soutient également qu'il est dans l'intérêt de la justice et de la célérité de réviser la décision d'affectation qui a été prise en l'espèce. Plus précisément, elle laisse entendre que, dans les affaires complexes, il y a un avantage à bénéficier des connaissances et de la contribution au processus de délibération de deux membres de plus, ce qui rehausse également le degré de confiance à l'égard de la décision rendue. Le Tribunal et la Cour fédérale ont tous deux reconnu la complexité et l'importance des questions qui sont soulevées dans le cadre de la présente plainte. Comme le fait remarquer l'APN, la complexité de la plainte obligera à présenter des éléments de preuve nombreux et détaillés, ce qui mènera à de nombreuses décisions concernant des objections de nature procédurale, ainsi que plusieurs semaines d'audition. À cet égard, que ce soit un membre seul ou une formation constituée de trois membres que l'on désigne pour instruire la présente affaire, les parties et le Tribunal ont dépensé et continueront de dépenser un temps et des ressources considérables en vue du règlement de la présente plainte. En tant que président et premier dirigeant par intérim, et conformément au paragraphe 48.4(2) de la *Loi*, comme il a été mentionné plus tôt je me dois de gérer d'une manière efficace les ressources restreintes du Tribunal, ce qui inclut la répartition du travail entre les membres. En évaluant les besoins de la présente affaire et la gestion du Tribunal, je me dois de favoriser un processus équitable et expéditif, non seulement pour le règlement de la présente plainte, mais aussi pour celui de toutes les plaintes qui sont soumises au Tribunal. Comme l'ont indiqué les plaignantes, et ce, tout récemment dans la lettre du 23 mai 2012 que la SSEFPN a adressée au Tribunal, le règlement expéditif de la présente plainte a pour elles de sérieuses conséquences :

[TRADUCTION] Comme il a été indiqué dans des lettres antérieures au Tribunal, il est de la plus haute importance pour nos clients que l'affaire soit réglée rapidement. [...] Tout retard dans cette affaire amène des milliers d'enfants des Premières Nations à être isolés davantage de leurs familles et de leurs collectivités et les prive de soins adéquats et culturellement pertinents. Tout autre retard aurait pour effet de discréditer l'administration de la justice et de causer un préjudice considérable aux victimes de discrimination.

[29] Vu la charge de travail actuelle du Tribunal et la disponibilité de ses membres, la désignation d'une formation composée de trois membres pour instruire l'affaire particulière dont il est ici question pourrait avoir une incidence sur la planification des conférences téléphoniques de gestion d'instance, l'audition des requêtes et les dates ultimes de l'audition, comparativement au fait de procéder avec un membre seul. Cela dit, si les parties demeurent conscientes et souples à l'égard des difficultés que présente le fait de coordonner la disponibilité des membres, et si elles travaillent de concert pour hâter le déroulement de l'affaire avec la gestion et l'aide du Tribunal, je conclus que la désignation d'une formation constituée de trois membres en vue d'instruire la présente plainte pourrait ne pas avoir d'incidences importantes sur la gestion de la charge de travail du Tribunal, sur ses affaires internes ou sur l'instruction expéditive de la présente plainte. En gardant cela à l'esprit, je note l'ouverture des parties et leur accord à l'égard du fait que M^{me} Marchildon, membre instructrice, assure la gestion de la présente affaire pendant l'examen de la présente requête. Sur ce fondement, une formation constituée de trois membres sera désignée pour instruire la présente plainte.

V. La décision sur requête

[30] Pour les motifs qui précèdent, la présente décision a pour objet d'informer les parties qu'une formation constituée de trois membres est désignée en vue de l'instruction de la présente plainte. Outre M^{me} Marchildon, les deux autres membres désignés pour instruire la présente plainte et constituer la formation sont M. Bélanger et M. Lustig. Conformément au paragraphe 49(3) de la *Loi*, je délègue à M^{me} Marchildon la présidence de l'instruction.

Signée par

Susheel Gupta
Vice-président, président et premier dirigeant par intérim

Ottawa (Ontario)
Le 10 juillet 2012

Tribunal canadien des droits de la personne

Parties au dossier

Dossier du tribunal : T1340/7008

Intitulé de la cause : Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)

Date de la décision sur requête du tribunal : Le 10 juillet 2012

Comparutions :

Paul Champ, pour la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada, la plaignante

David Nahwegahbow, pour l'Assemblée des Premières Nations, la plaignante

Daniel Poulin et Samar Musallam, pour la Commission canadienne des droits de la personne

Jonathan Tarlton et Edward Bumburs, pour l'intimé

Michael Sherry, pour les Chefs de l'Ontario, partie intéressée

Justin Safayeni, pour Amnistie Internationale, partie intéressée