DÉBUT PAGE 1

# Tribunal canadien des droits de la personne

# Ottawa, ON K1A 1J4

## Projet de loi C-81, Loi visant à faire du Canada un pays exempt d’obstacles

## Mémoire au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes

**Le 25 octobre 2018**

DÉBUT PAGE 2

### I. INTRODUCTION

Le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) se réjouit de l’occasion qui lui est donnée de faire des commentaires sur le projet de loi C-81, intitulé *Loi visant à faire du Canada un pays exempt d’obstacles*.

Le projet de loi C-81 confère, notamment, au TCDP le pouvoir d’entendre les appels des décisions ou des ordonnances que rend le commissaire à l’accessibilité (CA) en application de l’article 101 ou du paragraphe 102(1), respectivement. Malheureusement, ce projet de loi fournit peu d’indications législatives sur la manière dont le TCDP doit s’acquitter de ce nouveau rôle.

Le présent mémoire vise à faire part de nos commentaires sur les dispositions du projet de loi C-81 qui se rapportent au TCDP, de manière à éclaircir le rôle que nous jouons dans le cadre du régime législatif et à rendre plus efficace le processus d’appel qui sera mis en oeuvre.

### II. LE MANDAT DU TCDP

#### La Loi canadienne sur les droits de la personne

La *Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP)* est notre loi habilitante. Aux termes de cette dernière, nous « instruisons NOTE DE BAS DE PAGE 1 » les plaintes relatives aux droits de la personne que nous renvoie la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP). Le TCDP et la CCDP sont des institutions distinctes et indépendantes qui jouent chacune un rôle qui leur est propre dans le cadre du processus de règlement des plaintes relatives aux droits de la personne.

DÉBUT NOTE DE BAS DE PAGE 1 :

Voir l’article 49 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* :

**Instruction des plaintes**

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.

**Formation**

(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.

[...]

FIN NOTE DE BAS DE PAGE 1.

Nous entendons des preuves et des témoignages au sujet de plaintes de discrimination en vue de décider si un acte discriminatoire a été commis ou non. Dans les cas où une plainte de discrimination est jugée fondée, la *LCDP* nous habilite à ordonner le paiement d’une indemnité, l’octroi de droits, de chances ou d’avantages ainsi que la prise de mesures visant à prévenir des actes discriminatoires semblables.

DÉBUT PAGE 3

Il est important de signaler que les instructions des plaintes que mène le TCDP ne sont pas des appels ou des révisions d’enquêtes et de décisions de la CCDP. Cette dernière agit plutôt comme un organe d’examen préalable qui, dans certaines circonstances, renvoie des plaintes au TCDP. Celui-ci se lance ensuite dans un processus d’établissement des faits, et il instruit l’affaire à titre d’organe décisionnel de première instance.

#### Le projet de loi C-81 crée un nouveau rôle pour le TCDP

Le paragraphe 104(1) du projet de loi C-81 nous confère des pouvoirs supplémentaires pour entendre les appels relatifs aux décisions ou aux ordonnances que rend le CA en application de l’article 101 ou du paragraphe 102(1), respectivement. Lorsque le CA rejette une plainte en matière d’accessibilité en vertu du projet de loi ou qu’il la juge fondée, et qu’un appel est ensuite interjeté devant la TCDP, nous sommes habilités à confirmer, à modifier ou à annuler sa décision.

Le rôle d’organe d’appel que le projet de loi C-81 confère au TCDP est fondamentalement différent de celui que joue ce dernier sous le régime de la *LCDP*, sa loi habilitante. Malheureusement, le projet de loi C-81 donne peu d’indications quant à la manière dont nous devrions nous acquitter de cette nouvelle fonction d’appel. L’actuel libellé du projet de loi donne lieu à un certain nombre de questions, qui sont analysées en détail ci-dessous.

### III. AVIS ET RECOMMANDATIONS DU TCDP AU SUJET DE SUGGESTIONS D’AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI C-81

#### 1. La nature de la fonction de révision en appel du TCDP

Le projet de loi C-81 n’indique pas la nature de la révision que nous devons effectuer quand nous tenons des audiences relatives aux appels des décisions du CA.

En tant qu’organisme créé par une loi, le TCDP est lié par le principe de la primauté du droit et se doit de respecter la volonté du législateur, qui est exprimée dans notre loi habilitante NOTE DE BAS DE PAGE 2. Si le législateur ne confère pas de pouvoirs à un organe administratif, tel que le TCDP, ni le tribunal administratif ni une cour de justice ne peuvent en conférer au TCDP NOTE DE BAS DE PAGE 3.

DÉBUT NOTES DE BAS DE PAGE :

2. *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au par. 28; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, par. 33.

3. *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, par. 38.

FIN NOTES DE BAS DE PAGE.

Le rôle que joue un organe d’appel administratif spécialisé est une question d’interprétation législative car le législateur peut concevoir n’importe quelle structure administrative à plusieurs niveaux pour répondre à n’importe quel contexte NOTE DE BAS DE PAGE 4. Il lui incombe

DÉBUT PAGE 4

de tenir compte de facteurs tels que l’utilisation optimale des ressources de l’exécutif et la question de savoir s’il est nécessaire de limiter le nombre, la durée et le coût des recours administratifs NOTE DE BAS DE PAGE 5. Cela explique pourquoi les lois qui régissent les organes d’appel administratifs fixent habituellement la norme en fonction de laquelle un organe d’appel exécute son pouvoir de révision (c.-à-d., s’il tient une nouvelle audience (« *de novo* ») ou s’il procède à une révision en se fondant sur le dossier soumis à l’organe de première instance (ce qui peut se faire de vive voix ou par écrit)). Les lois prévoient parfois que ces révisions peuvent être complétées par la présentation d’autres preuves en appel si les circonstances le justifient.

DÉBUT NOTES DE BAS DE PAGE :

4. *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93, par. 46.

5. *Ibidem*, par. 49.

FIN NOTES DE BAS DE PAGE.

Comme le projet de loi C-81 ne dit rien à propos de la norme que le TCDP doit appliquer pour exercer sa fonction d’appel, nous ne pouvons nous appuyer que sur notre loi habilitante, la *LCDP*, pour pouvoir le déterminer. La *LCDP* nous autorise à tenir des audiences pour établir les faits. Elle nous prescrit de tenir des audiences orales sur le fond des plaintes, des audiences au cours desquelles nous donnons aux parties la possibilité pleine et entière de comparaître, de présenter des éléments de preuve et de formuler des observations.

Compte tenu de la fonction d’établissement des faits essentielle que prévoit la LCDP, et à défaut d’un texte législatif explicite dans le projet de loi C-81, il est possible de soutenir que nous ne sommes peut-être pas en mesure de trancher un appel sur la foi du dossier soumis au CA. Les parties pourraient faire valoir plutôt que nous sommes tenus de procéder à une nouvelle enquête sur les plaintes soumises au CA et que nous ne devrions faire preuve d’aucune déférence envers la décision de ce dernier NOTE DE BAS DE PAGE 6. Cela ne correspond peut-être pas à l’intention du législateur, et le manque de clarté du texte législatif est susceptible de créer des litiges, ainsi que des délais et des frais inutiles pour toutes les parties en cause.

DÉBUT NOTE DE BAS DE PAGE 6 :

*Ibidem*, par. 39 et 61 à 79.

FIN NOTE DE BAS DE PAGE 6.

Il existe de nombreux exemples de lois fédérales dans lesquelles le législateur a expressément défini la manière dont un organe d’appel est censé réviser la décision d’un organe d’instance inférieure NOTE DE BAS DE PAGE 7.

DÉBUT NOTE DE BAS DE PAGE 7 :

Voir, par exemple : *Loi sur le Tribunal d’appel des transports du Canada*, L.C. 2001, c. 29, art. 14 [LTATC]; *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, DORS / 2013-60, art. 28, 37, 43 et 48 [RTSS]; *Loi sur les douanes*, L.R.C., 1985, c. 1 (2e suppl.), art. 67; *Loi sur les mesures spéciales d’importation*, L.R.C., 1985, c. S-15, art. 61; *Règles de la section d’appel de l’immigration*, DORS / 2002-230, art. 25.

FIN NOTE DE BAS DE PAGE 7.

#### 2. Les pouvoirs du TCDP en matière de procédure

Le projet de loi C-81 ne contient aucune disposition qui nous autorise à établir des règles de procédure régissant les pratiques à appliquer au cours d’un appel interjeté en vertu

DÉBUT PAGE 5

de l’article 104. Il ne confère pas non plus au gouverneur en conseil le pouvoir de créer des règlements au sujet de la nouvelle fonction d’appel du TCDP NOTE DE BAS DE PAGE 8.

DÉBUT NOTE DE BAS DE PAGE 8 :

Par contraste, voir notamment les art. 108 et 117 du projet de loi, qui confèrent au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements portant sur d’autres questions, dont la procédure à suivre par le CA pour l’examen d’une plainte.

FIN NOTE DE BAS DE PAGE 8.

Cela dit, le paragraphe 48.9(2) de la *LCDP* confère au président du TCDP le pouvoir d’établir des règles de pratique NOTE DE BAS DE PAGE 9.

DÉBUT NOTE DE BAS DE PAGE 9 :

À noter qu’on emploie le mot « proceedings » dans la version anglaise de l’art. 48.9 de la *LCDP*, et que l’on considère donc qu’il s’agit de quelque chose de différent de l’« inquiry », soit l’instruction des plaintes que la CCDP renvoie au TCDP en vertu de l’art. 49 de la *LCDP*.

FIN NOTE DE BAS DE PAGE 9.

Il se peut que l’intention du législateur soit que l’on interprète le paragraphe 48.9(2) de la *LCDP* de manière à englober les appels visés à l’article 104 du projet de loi C-81, même si les deux procédures sont de nature très différente. Si tel est le cas, nous recommandons d’ajouter des dispositions au projet de loi de façon à préciser quelles dispositions et quels pouvoirs que la *LCDP* accorde au TCDP s’appliquent lorsque nous exerçons la fonction d’appel que nous confie le projet de loi.

L’absence de telles dispositions soulève des doutes quant à la compétence du TCDP d’exercer les pouvoirs que prévoit la *LCDP* et quant à celle d’établir ses propres règles pour s’acquitter du mandat que confère le projet de loi NOTE DE BAS DE PAGE 10. Cette question, si elle n’est pas éclaircie au cours du processus législatif, pourrait faire l’objet d’un litige ultérieur et empêcher dans une large mesure le TCDP d’exercer la fonction qu’on envisage de lui confier dans le cadre du régime.

DÉBUT NOTE DE BAS DE PAGE 10 :

Voir, par exemple, l’art. 29 de la *Loi sur l’équité en matière d’emploi*, L.C. 1995, c. 44, qui accorde certains pouvoirs au TCDP lorsque celui-ci exerce sa fonction à titre de Tribunal de l’équité en matière d’emploi.

FIN NOTE DE BAS DE PAGE 10.

#### 3. Les motifs d’appel

Le paragraphe 104(2) du projet de loi exige qu’une demande d’appel comporte un exposé des moyens d’appel. Le projet de loi ne précise toutefois pas quels sont les moyens d’appel admissibles.

Nous suggérons de modifier le paragraphe 104(2) du projet de loi pour énumérer les moyens d’appel précis que le TCDP peut entendre (p. ex. : questions de droit, questions de fait, questions mixtes de fait et de droit, manquement à l’équité procédurale). Les éclaircissements concorderaient avec les dispositions d’autres lois qui créent des organes d’appel administratifs NOTE DE BAS DE PAGE 11.

DÉBUT NOTE DE BAS DE PAGE 11 :

Voir, par exemple, l’art. 58 de la *Loi sur le ministère de l’Emploi et du Développement social* [LMEDS]; le par. 67(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27 [LIPR].

FIN NOTE DE BAS DE PAGE 11.

#### 4. La protection de la vie privée et la confidentialité

Nous croyons comprendre que les enquêtes menées devant le CA ne sont pas censées être rendues publiques. Nous nous fondons à cet égard sur des dispositions du projet de

DÉBUT PAGE 6

loi qui autorisent expressément la communication de renseignements personnels entre les instances qui prennent part au régime législatif NOTE DE BAS DE PAGE 12.

DÉBUT NOTE DE BAS DE PAGE 12 :

Voir le projet de loi C-81, art. 110 et par. 122(4).

FIN NOTE DE BAS DE PAGE 12.

Le projet de loi ne dit pas si le TCDP exécutera sa fonction d’appel en public.

Nous ne prenons aucune position quant au fait de savoir si les appels interjetés auprès du TCDP en vertu du projet de loi C-81 doivent être traités comme une instance publique ou confidentielle. Il s’agit là d’une question qu’il incombe au législateur de trancher. Nous tenons toutefois à souligner que, contrairement à la CCDP (qui englobe le CA), le TCDP n’est pas inscrit comme une institution gouvernementale dans les annexes de la *Loi sur l’accès à l’information* ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il n’est donc pas tenu de donner accès à des dossiers ou à des renseignements personnels conformément au régime d’AIPRP fédéral, pas plus qu’il ne lui est interdit de communiquer des renseignements personnels conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Sans d’autres indications du législateur, nous nous heurterons à de sérieuses difficultés quand des membres du public demanderont d’avoir accès à des renseignements figurant dans des dossiers ainsi qu’à des décisions d’appel, ou quand ils souhaiteront assister à une audience d’appel.

#### 5. Les pouvoirs de réparation du TCDP

Nous recommandons de modifier le paragraphe 106(1) pour préciser si le TCDP a le pouvoir de rendre la décision que le CA aurait dû rendre et s’il est autorisé à renvoyer l’affaire au CA pour nouvel examen.

Comme nous l’avons expliqué plus tôt, le TCDP est un organe créé par une loi. Les lois particulières qui établissent les organes d’appel et leur accordent des pouvoirs particuliers circonscrivent leur compétence NOTE DE BAS DE PAGE 13. À défaut d’un texte plus clair, on pourrait dire que le législateur n’a pas envisagé de conférer au TCDP le pouvoir d’accorder les réparations susmentionnées NOTE DE BAS DE PAGE 14.

DÉBUT NOTES DE BAS DE PAGE :

13. *Pfizer Canada Inc. c. Teva Canada Limited*, 2016 CAF 218, par. 16.

14. Voir, par exemple, la LMEDS, par. 59(1).

FIN NOTES DE BAS DE PAGE.

### IV. CONCLUSION

Outre les commentaires qui précèdent, nous avons ébauché des options législatives possibles qui, nous le croyons, aideraient à dissiper les incertitudes que suscite le texte actuel du projet de loi C-81. Par souci de concision, cette ébauche de texte législatif n’est pas jointe au présent mémoire, mais il est possible de la fournir au Comité, sur demande. Dans l’intervalle, nous avons donné à plusieurs reprises dans les notes de bas de page des exemples d’autres lois dans lesquelles le rôle et la compétence d’organes d’appel d’origine législative ont été définis plus clairement.

DÉBUT PAGE 7

Nous espérons que les commentaires qui précèdent contribueront à faire ressortir les incertitudes du processus d’appel que comporte le projet de loi C-81. Nous croyons qu’il est dans l’intérêt des plaignants et des entités réglementées que l’on règle ces incertitudes grâce à un texte législatif plus clair plutôt que dans le cadre d’un litige, avec le temps et les dépenses qu’un tel litige implique.

Nous serons heureux de faire part d’autres suggestions, sous la forme quelconque qui conviendra au législateur.

Merci.

FIN DU FICHIER 1 DE 1.