

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20170131

Dossiers : T-1419-16

Citation : 2017 CF 122

Ottawa (Ontario), le 31 janvier 2017

En présence de monsieur le juge Roy

ENTRE :

EVEDA NOSISTEL

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

ORDONNANCE ET MOTIFS

[1] Une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* (LRC (1985), ch F 7) a été instaurée par Madame Nosistel , la demanderesse, le 25 août dernier. La demande est ostensiblement relative à un « décision » qu'aurait prise l'un des défendeurs, M. Don Head. Il est le Commissionnaire du Service correctionnel du Canada.

[2] Il n'est pas clair à la seule lecture de l'avis de la demanderesse de quelle décision il s'agit de la part de M. Head. Mme Nosistel, qui se représente seule, recherche une série de conclusions allant de l'obtention de la reconnaissance d'irrégularité dans la gestion de dossier de demande d'accès à l'information et d'une plainte d'harcèlement jusqu'à un redressement intégral de l'intégrité, la dignité, la réputation ainsi que l'assurance d'une restitution équitable à la partie demanderesse. D'ailleurs, les défendeurs prétendent que beaucoup des remèdes recherchés ne sont pas disponibles sur contrôle judiciaire.

[3] Pour une raison qui reste nébuleuse, les défendeurs ont choisi de faire une requête en vertu de la règle 369 des *Règles des Cours fédérales* (DORS/98/106) aux fins d'obtenir le rejet de la demande de contrôle judiciaire plutôt que d'en débattre au mérite. C'est de cette requête seule dont il est question.

[4] On y fait trois allégations :

- a) La décision dont contrôle judiciaire est demandé n'aurait pas été rendue par un office fédéral;
- b) La demande de contrôle judiciaire serait hors délai, celui-ci étant prévu au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*;
- c) Si la requête est rejetée, on demande de modifier l'intitulé de la demande de contrôle judiciaire pour substituer aux défendeurs nommés le Procureur général du Canada.

[5] J'avoue ne pas comprendre très bien la démarche des défendeurs. Il me semble qu'il aurait été plus simple de faire progresser l'affaire pour en disposer au mérite. Au lieu de cela, on

prétend que la lettre du Commissaire du service correctionnel reçue le 27 juillet 2016 ne constitue pas une décision susceptible de contrôle judiciaire.

[6] Les défendeurs arguent qu'il ne s'agirait là que de lettres « de politesse », ou de courtoisie, qui ne constituent pas une décision qui puisse donner ouverture à contrôle judiciaire. Mais là est toute la question. En quoi consiste réellement cet échange entre Madame Nosistel et le Commissaire?

[7] J'évite d'entrer dans l'enchevêtrement des faits, mais il est nécessaire d'en relater certains pour une compréhension minimale de cette affaire:

- a) La demanderesse s'est plainte le 19 juillet 2013 de harcèlement à son endroit par des employés du Service correctionnel du Canada [SCC];
- b) Cette plainte est déclarée admissible le 19 août 2013;
- c) Une enquête est décrétée, enquête qui sera menée par une consultante externe au SCC à compter d'octobre 2013;
- d) Puisque cette enquête est relative à quatre personnes dont la demanderesse s'est plainte, quatre rapports seront préparés. Ils sont complétés le 6 août 2015, mais ils doivent être caviardés, ce qui serait complété le 30 septembre 2015;
- e) La décision d'accepter les conclusions des rapports d'enquête, qui concluent tous que les plaintes de la demanderesse ne sont pas fondées, est prise le 2 septembre 2015, mais elle ne sera communiquée à Mme Nosistel qu'en octobre 2015;
- f) Le 18 novembre 2015, la demanderesse dépose un grief relativement à ces rapports finaux. Elle conteste la conclusion que ses plaintes ne sont pas fondées. Le grief contient une série d'allégations l'égard de l'enquête, mais aussi des allégations qui semblent sortir du seul cadre des rapports.
- g) La Commissaire adjointe, Gestion des ressources humaines répond à la demande de grief le 28 janvier 2016. La lettre est obscure. On y trouve une explication selon laquelle en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, un grief ne pourrait être déposé par un ancien fonctionnaire (la demanderesse aurait démissionné en juin 2015) que s'il a fait l'objet d'une suspension ou d'un

licenciement, aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les rapports d'enquête ne traitent pas de ces questions. Mais la Commissaire adjointe ajoute :

« Compte tenu de ce qui précède, et même si je n'ai pas raison, je vous rappelle que les objets de la Politique sur la prévention et la résolution du harcèlement du Secrétariat du Conseil du Trésor sont de favoriser les conditions propices à un milieu de travail sûr et respectueux et de rétablir des relations de travail harmonieuses... Cette politique ne s'applique pas à un ancien fonctionnaire. »

(J'ai souligné)

Non seulement on ne comprend pas en quoi la Politique du Secrétariat du Conseil du Trésor a à voir avec un grief pourtant sur des rapports finaux d'enquête, mais la Commissaire adjointe ne semble pas convaincue de la raison qu'elle avance pour, à ce qu'il semble, rejeter le grief.

- h) Il n'est donc pas surprenant que la demanderesse écrive au Commissaire du SCC le 3 mars 2016, lui présentant trois copies de griefs :
- i. Un, en date du 15 février 2015, touchant ce que la demanderesse prétend être le traitement subi au cours de l'enquête mais bien avant que les rapports finaux soient soumis. Il n'est pas clair quel est le statut de ce grief. Il pourrait être englobé dans celui du 18 novembre 2015. Ce qui semble clair est qu'il n'aurait pas été traité;
 - ii. un autre grief, en date du 4 mars 2016, relativement à ce que la demanderesse dit être son « congédiement déguisé »;
 - iii. le grief du 18 novembre 2015 qui aurait fait l'objet de la décision de la Commissaire adjointe du 28 janvier 2016.

[8] La réponse du Commissaire à la lettre du 3 mars n'est pas éloquente. Le 29 mars 2016, il accuse réception de la lettre du 3 mars sans jamais référer à son contenu. Sans qu'il ne semble y avoir d'à-propos, il indique avoir été informé d'une enquête menée par la Commission canadienne des droits de la personne à laquelle il assure la collaboration du SCC.

[9] La demanderesse écrivait au Commissaire à nouveau le 14 juin 2016. Elle insistait sur sa compréhension que les griefs n'ont pas été « adressés par la direction » et désirait s' « enquérir

de votre position ainsi que de vos intentions en référence aux prochaines étapes, le cas échéant ». La réponse du Commissaire est encore une fois laconique. Il accuse réception le 16 juillet, ajoutant que « le processus suivi pour répondre à vos griefs était conforme aux politiques ». La lettre aurait été reçue le 27 juillet, date à laquelle le délai de 30 jours commence à être compté aux fins d'une demande de contrôle judiciaire, s'il en est.

[10] La demanderesse déposait sa demande de contrôle judiciaire en Cour fédérale. L'estampe de la Cour porte la date du 25 août alors que la procédure elle-même est datée du 19.

[11] Tel qu'indiqué plus haut, les défendeurs prétendent dans leur requête en rejet du 10 novembre dernier qu'aucune décision n'a été prise par le Commissaire le 29 mars et le 16 juillet 2016. À mon avis, cela est loin d'être clair à la seule lecture du dossier devant la Cour. Les défendeurs voudraient que la lettre de la Commissaire adjointe du 28 janvier 2016 soit la décision finale sur le grief du 18 novembre 2015. Mais qu'en serait-il des deux autres griefs? La demanderesse semble plutôt mettre de l'avant trois griefs : un en février 2015, avant qu'elle ne quitte son emploi, celui du 18 novembre 2015 et un nouveau grief le 4 mars 2016, celui-là relatif à ce qu'elle prétend être son congédiement déguisé. Que ces derniers griefs puissent être valides ou non, ce dont je ne traite pas, ils devraient recevoir une réponse. La lettre de la Commissaire adjointe du 28 janvier 2016 tend à répondre au grief du 18 novembre 2015, mais ne peut toucher au grief du 4 mars 2016. Quant au grief de février 2015, c'est le grand silence semble-t-il.

[12] C'est donc clair que, au mieux, la lettre du 28 janvier 2016 pourrait être une réponse au grief du 18 novembre 2015. Les autres griefs n'auraient pas été traités. La correspondance entre

le Commissaire et la demanderesse pourrait être un refus de se saisir des griefs ou le rejet de ceux-ci.

[13] Se posent donc deux questions différentes. D'abord, les griefs de février 2015 et mars 2016 ont-ils été traités? Les griefs de février 2015 et mars 2016 ne semblent pas avoir fait l'objet de décision, y inclus le Commissaire par son absence de réponses aux lettres de la demanderesse. Ensuite, le Commissaire avait-il raison de traiter le grief de novembre 2015 en l'ignorant, ce qui pourrait constituer une décision?

[14] Je concède aisément que la demande de contrôle judiciaire est brouillonne et qu'il n'est pas simple d'en déterminer les contours. Deux de ses griefs ont été soumis après la démission de la demanderesse et elle me semble inclure dans son argumentaire des éléments non pertinents, trop généraux ou sujets à prudence. Ainsi dans son volumineux dossier de réponse à la requête des demandeurs (28 novembre 2016), elle prétend au paragraphe 196 de son mémoire ne pas avoir « eu la possibilité d'exercer son droit de se faire entendre, d'avoir la possibilité équitable de présenter son cas et avoir assez de temps et de détails pour répondre ». Outre cette assertion générale, on cherche les faits qui soutiennent le tout, d'autant que le même dossier de réponse de Mme Nosistel révèle une lettre du 27 novembre 2014 de la Commissaire adjointe (il s'agit d'une personne différente de la signataire de la lettre du 28 janvier 2016), qui y récite une longue liste de sommaires d'entrevue envoyée à la demanderesse au cours des mois précédents et sur lesquels ses commentaires requis n'ont pas été faits. La lettre note que l'enquête demandée par la demanderesse avait commencé en octobre 2013.

[15] Aux paragraphes 157 et 158 de son mémoire, la demanderesse commente sur la première lettre du Commissaire, le 29 mars 2016, où elle indique que le Commissaire concluait son accusé de réception en disant « Je peux vous assurer que nous allons collaborer... ». La demanderesse prétend que « la lecture de cette lettre a donné l'indication que les préoccupations (c.-à-d. les griefs) de la demanderesse seraient adressées et a créé l'attente légitime d'une réponse ». Un tel commentaire est surprenant puisque la lettre du Commissaire ne traitait pas à sa face même, et sans équivoque, des griefs mais bien d'un autre recours que Mme Nosistel aurait lancé. Si la demanderesse avait cité au long la phrase au lieu de la tronquer au mot « collaborer », on aurait vite compris le sens réel : « Je peux vous assurer que nous allons collaborer et fournir à la Commission (canadienne des droits de la personne) tout renseignement et document nécessaire à leur enquête. »

[16] La question en l'espèce n'est pas de déterminer si la demanderesse a raison. Elle est plutôt de déterminer si la demande de contrôle judiciaire souffre du défaut allégué par les défendeurs, à savoir si le Commissaire a rendu une décision le 16 juillet 2016. La démonstration qu'aucune décision n'a été rendue n'a pas été faite. À la lecture du dossier présenté, on ne sait pas pourquoi l'écrit du 16 juillet ne constitue pas une décision. Les défendeurs soumettent que Mme Nosistel « demande plutôt à cette Cour de se pencher sur le processus de traitement de ses plaintes de harcèlement qui mené (sic) à la décision du 2 septembre 2015 déterminant que les plaintes étaient non fondées ainsi que sur la décision du 28 janvier 2016 portant sur son grief » (Mémoire des défendeurs, para 26). Cette phrase est nébuleuse et je ne crois pas que ce soit vraiment l'objet de la demande de contrôle judiciaire. La décision du 2 septembre 2015 n'est pas celle qui fait l'objet du contrôle judiciaire et il y a lieu de bien faire la différence. Une certaine

précision peut être apportée au mémoire du 2 décembre où l'on indique que la Commissaire adjointe est responsable du processus de règlement des plaintes de harcèlement. On argue alors que la demanderesse ne cherchait qu'à obtenir l'intervention du Commissaire pour faire modifier les décisions de la Commissaire adjointe.

[17] Je crains qu'il y ait confusion des genres. La demanderesse se plaint que ses griefs n'ont pas été traités par le Commissaire. Deux de ceux-ci sont relatifs à l'enquête menée à sa demande. La demanderesse veut utiliser le processus des griefs pour attaquer semble-t-il les rapports finaux d'enquête et le traitement qu'elle aurait reçu en cours d'enquête (grief de février 2015). Les réponses données, s'il en est, par le SCC ne sont pas limpides et la requête en rejet de la demande de contrôle judiciaire ne l'est guère plus. Aucune réponse n'est donnée quant à deux griefs. De plus, on croit comprendre que la demanderesse prétend que le Commissaire constitue un palier dans le processus de grief. Si tel puisse être le cas, ce qui n'est pas établi, cela ne s'appliquerait de toute manière que pour l'un des trois griefs, celui de novembre 2015.

[18] Il eut été beaucoup plus efficace et efficient de traiter de l'affaire avec transparence. Si les défendeurs ont une position à faire valoir au sujet du processus de traitement des griefs, qu'ils la fassent valoir clairement. Cela peut faire partie de ses représentations au mérite. Il en est de même de la suggestion faite que les remèdes recherchés, ou de certains de ceux-ci, dépassent ce qui est permis sur contrôle judiciaire. Ce qui est en cause ce sont les trois griefs que le Commissaire, à tort ou à raison, n'a pas traités. C'est là, à mon avis, l'objet de cette demande de contrôle judiciaire.

[19] Sans jamais le dire franchement, on pourrait lire en filigrane que les défendeurs voudraient prétendre que la Commissaire adjointe agirait au dernier palier du processus de griefs. Si tel est le cas, il faudrait le dire ouvertement et le prouver. Je n'ai rien trouvé qui indique où seraient les paliers de résolution de griefs précédents. Je n'ai pas plus trouvé en quoi auraient consisté les décisions prises. Il semble plutôt qu'aucune décision n'a été prise quant à deux des trois griefs. De fait, si la Commissaire adjointe décidait du grief du 18 novembre en dernier ressort, alors que ce grief est relatif aux rapports d'enquête finaux, c'est aussi elle qui avait accepté le 2 septembre 2015 les conclusions des quatre rapports d'enquête au sujet desquels le grief a été fait.

[20] Pour ajouter à la confusion, la demanderesse fait une demande de prorogation de délai si tant est que c'est de la décision de la Commissaire adjointe du 28 janvier 2016 dont contrôle judiciaire aurait dû être demandé comme le prétendent les défendeurs (mémoire du 10 novembre 2016). Au mieux, la lettre du 28 janvier traite du grief du 18 novembre 2015. Je n'aurais aucune hésitation à accorder une prorogation de délais pour contester la décision du 28 janvier 2016 si elle était nécessaire. Le test à appliquer est présenté dans *Canada (Procureur général) c Hennelly*, (1999) 244 NR 399 (CAF) et il comporte quatre éléments :

1. Y'a-t-il une intention continue de présenter la demande
2. la demande a-t-elle un certain mérite
3. les défendeurs en subiraient-il un préjudice
4. y a-t-il une explication raisonnable au délai.

[21] Quant aux deux autres griefs, ce serait la lettre du 16 juillet, reçue le 27 juillet 2016, qui en disposerait. La demande de contrôle judiciaire du 25 août ne serait donc pas hors délai.

[22] Cette affaire baigne dans la confusion. C'est là l'explication du délai. Le traitement des griefs est confus, les griefs eux-mêmes sont confus, les décisions sur les griefs, s'il en est, sont elles-mêmes confuses. Si la demanderesse a eu tort de contester la décision du Commissaire parce qu'il n'en aurait pas prise malgré la lettre de la demanderesse sans équivoque du 14 juin 2016 où la demande d'en traiter était présente, cette erreur procède de toute cette confusion.

[23] La demanderesse n'est pas une personne d'une grande diligence. Malgré cela, elle a fait preuve d'une certaine diligence dans la poursuite de ses recours, comme en font foi les différents écrits en 2016. Je ne perçois aucun préjudice pour les défendeurs, d'autant qu'ils sont responsables d'une bonne partie de la confusion.

[24] Quant aux chances de succès, il suffit qu'il y ait un certain mérite à la demande. Celle-ci ne me semble pas dénuée de tout fondement au point que la demanderesse doive être empêchée de s'adresser à la Cour. De fait, le traitement des griefs reste embué : la transparence fait défaut. Étant donné la confusion, il est préférable qu'une décision au mérite soit rendue une fois que les parties auront fait valoir leurs arguments et auront clarifié l'imbroglio au sujet des trois griefs et des décisions qui ont été rendues ou non.

[25] Le Commissaire était alerté de l'existence de 3 griefs. Celui du 18 novembre 2015 aurait pu avoir fait l'objet d'une décision en janvier 2016. Mais pouvait-il avoir été décidé valablement au dernier palier? Quant aux deux autres griefs, le dossier ne révèle pas comment ils ont été traités. Là sont des enjeux de la demande de contrôle judiciaire.

[26] À cet égard, les parties auraient avantage à clarifier leurs positions. La demanderesse doit expliquer en quoi précisément consiste son recours. Quant aux défendeurs, ils auraient avantage à expliquer le processus de traitement des griefs dans cette affaire. L'absence de transparence aura nui à l'examen de leur requête sous la règle 369; la clarté d'expression est recherchée. Une meilleure clarté de la preuve serait aussi souhaitable. Il y a lieu de remettre ce dossier sur les rails.

[27] Enfin, je ferais droit à la demande des défendeurs qui ne devraient pas être désignés comme défendeurs. Le SCC n'est pas une entité juridique et ne devrait pas être désignée comme une partie. Quant aux deux autres défendeurs, dans la mesure où ils pourraient constituer un office fédéral dont les décisions sont contestées, ils ne peuvent être désignés comme défendeurs aux termes de l'alinéa 303(1)a) des *Règles des Cours fédérales*:

Défendeurs

303 (1) Sous réserve du paragraphe (2), le demandeur désigne à titre de défendeur :

a) toute personne directement touchée par l'ordonnance recherchée, autre que l'office fédéral visé par la demande;

Respondents

303 (1) Subject to subsection (2), an applicant shall name as a respondent every person

(a) directly affected by the order sought in the application, other than a tribunal in respect of which the application is brought; or

[28] J'ajoute d'abondant que Liette Dumas-Sluyter pourrait être disqualifiée du fait qu'elle n'est de toute manière pas touchée par l'ordonnance recherchée.

[29] Il n'y aura pas de dépens accordés en l'espèce. L'octroi de dépens est l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. A mon avis, la demanderesse a participé à la confusion si bien que le

résultat de l'instance ne lui est pas attribuable. L'affaire n'est pas tant complexe qu'elle est confuse. Il me semble qu'il s'agisse d'un cas approprié pour l'utilisation de la Règle 400(6).

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que

1. La requête en rejet de la demande de contrôle judiciaire est rejetée;
2. Ladite demande de contrôle judiciaire n'est pas hors délai et, si tant est qu'elle fut hors délai, lesdits délais sont prorogés;
3. Les défendeurs Service Correctionnel du Canada, Don Head et Liette Dumas-Sluyter sont remplacés par Procureur général du Canada, y compris dans l'intitulé de la présente ordonnance et motifs;
4. Des dépens ne sont pas adjugés;
5. Les délais en vertu des *Règles des Cours fédérales* recommencent à courir à compter de la date d'émission de la présente ordonnance

« Juge Roy »

Juge