

[TRADUCTION]

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK



Commission du travail et de l'emploi

HR-007-06

DANS L'AFFAIRE DE LA *LOI SUR LES DROITS DE LA PERSONNE*, L.R.N.B. 1973,
ch. H-11

ET DANS L'AFFAIRE D'UNE PLAINTÉ RELATIVE À L'ARTICLE 3 DE LA *LOI*

ENTRE :

Warren McConnell

plaignant,

- et -

Commission des droits de la personne

Commission,

- et -

Brunswick News Inc.

intimé.

DÉCISION PRÉLIMINAIRE CONCERNANT LE DÉLAI

DEVANT :

G. L. Bladon, vice-président

COMPARUTIONS :

Pour la Commission des droits de la personne :

Chantal L. Gauthier

Pour le plaignant :

Tricia Gallant-LeBlanc

Pour l'intimé :

Kelly VanBuskirk et Natalie L. Godbout

DATES DE L'AUDIENCE :

les 28 février, 28 mars et 18 avril 2008

DATE :

le 21 mai 2008

[TRADUCTION]

1. L'intimé demande à la présente commission d'enquête de suspendre les procédures relatives à la plainte déposée par Warren McConnell en vertu de la *Loi sur les droits de la personne* pour motif de délai.

LES FAITS

La plainte – le 3 décembre 2002

2. McConnell a déposé une plainte en vertu de la *Loi sur les droits de la personne* (la *Loi*), le 3 décembre 2002, alléguant avoir fait l'objet de discrimination aux termes de la *Loi* parce qu'on a mis fin à son emploi [Traduction] « uniquement en raison de son incapacité mentale, c'est-à-dire une grave dépression ». Il soutenait, plus précisément, que son employeur n'avait pas pris à son égard les mesures d'adaptation requises pour tenir compte de son incapacité lors de son retour au travail après un congé médical en avril 1998, puis en octobre 2001, ce qui avait finalement mené à la cessation de son emploi le 2 juin 2002.

Le traitement de la plainte

3. La plainte n'a pas été signifiée à l'intimé avant décembre 2003; la date précise n'est pas claire. Ce délai de douze mois est le premier d'une série de délais qui, pris ensemble déclare l'intimé, constituent un abus de procédure justifiant la suspension des procédures.

4. Sur réception d'une plainte, la Commission des droits de la personne est tenue, en application de la *Loi sur les droits de la personne du Nouveau-Brunswick*, « d'examiner » la plainte (l'étape de l'enquête) et de « s'efforcer de parvenir à un règlement de la question faisant l'objet de la plainte » (l'étape de la médiation) [paragraphe 18(1)]. Lorsqu'il est impossible de « parvenir à un règlement », l'affaire peut être renvoyée devant la Commission du travail et de l'emploi constituée en commission d'enquête [paragraphe 20(1)]. Celle-ci peut, à la fin de l'enquête, rejeter la plainte ou, si elle conclut qu'une violation à la *Loi sur les droits de la personne* a été commise, formuler la réparation convenable parmi celles prévues au paragraphe 20(6) de la *Loi*, notamment réintégrer la partie affectée, l'indemniser pour la perte pécuniaire ou

pour « les souffrances émotionnelles, l'atteinte à sa dignité, à ses sentiments ou au respect de sa personne », et ce au montant que la commission d'enquête estime juste et approprié.

(i) L'étape de l'enquête : du 3 décembre 2002 au 9 mars 2004 (15 mois)

5. L'affidavit de Susan Butterfield, directrice de la Commission des droits de la personne, déposée en opposition à la présente requête indique que sur réception de la plainte, le 3 décembre 2002, on a estimé qu'il y avait apparence de conflit d'intérêts entre la directrice d'alors de la Commission et le plaignant, qui étaient parents par les liens du mariage. Par conséquent, la Commission décide de faire appel à un enquêteur « externe » le 26 février 2003. Le 7 mars 2003, l'avocat de la Commission écrit à un avocat local afin de retenir ses services pour faire enquête sur la plainte. Le 12 juin 2003, l'enquêteur a écrit à l'intimé pour l'informer qu'il examinait la plainte que McConnell avait déposée contre lui en vertu de la *Loi sur les droits de la personne* et selon laquelle il y avait eu [Traduction] « discrimination fondée sur une infirmité physique ou mentale ».

6. Malgré les lettres envoyées par la Commission à l'enquêteur les 24 juin et 25 août 2003, et les messages vocaux restés sans réponse, l'enquête semble au point mort, de sorte que la Commission exige, le 10 septembre 2003, que l'enquêteur lui retourne le dossier. On dénombre « au moins » trois tentatives de récupération du dossier. Les services d'un deuxième enquêteur sont retenus le 19 décembre 2003. Celui-ci écrit à l'avocat de l'intimé le 22 décembre 2003 lui demandant de répondre à la plainte au plus tard le 13 janvier 2004, date qui est reportée au 30 janvier 2004 à la demande de l'avocat de l'intimé. L'enquêteur reçoit la réponse le 29 janvier 2004. Une entrevue de l'intimé par l'enquêteur est fixée au 23 février 2004. L'enquêteur soumet son rapport de l'enquêteur le 9 mars 2004, à la suite de l'entrevue (de l'avocat de l'intimé au lieu d'un représentant).

(ii) L'étape de la médiation : du 22 avril 2004 au 21 mars 2005 (11 mois)

7. Le 22 avril 2004, la Commission se réunit et décide de renvoyer la plainte à la médiation. Selon l'affidavit de Butterfield, le médiateur de la Commission [Traduction] « a tenté de conci-

lier l'affaire au moyen de lettres, de courriels et de conversations téléphoniques avec les avocats des parties », entre juin 2004 et décembre 2004, mais en vain. Le 20 janvier 2005, les parties acceptent de se rencontrer dans le cadre d'une séance de médiation fixée au 21 mars suivant. La rencontre a lieu, mais la tentative de médiation échoue.

(iii) L'étape avant le renvoi : de mars 2005 au 17 mars 2006 (12 mois)

8. L'affidavit de Jamie Eddy, qui représente le plaignant, révèle que la Commission a fait une demande, en mars 2005, afin d'obtenir des renseignements médicaux à l'appui de la plainte. Le 21 mars 2005, le bureau de M. Eddy fait parvenir une lettre à trois professionnels de la santé (notamment Wendy Rogers, une psychologue clinicienne), à laquelle est jointe une renonciation signée par le plaignant et exigeant des renseignements détaillés et un rapport. Les 9 mai 2005, 18 août 2005, 12 octobre 2005 et 28 février 2006, M^{me} Rogers laisse des messages sur le système de messagerie vocale du bureau de M. Eddy et promet un rapport. Celui-ci paraît avoir été expédié aux alentours du 1^{er} mars 2006. La documentation médicale est transmise à la Commission le 17 mars 2006.

(iv) Du 17 mars 2006 au 30 août 2006 (4,5 mois)

9. Au cours de cette période, la Commission, selon toutes apparences, examine le dossier et, le 11 juillet 2006, adopte une motion afin de renvoyer l'affaire à une commission d'enquête. La demande officielle de nomination d'une telle commission a été faite par la Commission le 19 juillet 2006 en vertu de l'alinéa 20(1)b) de la *Loi*. L'affaire est renvoyée devant la Commission du travail et de l'emploi par le ministre de l'Éducation postsecondaire et de la Formation le 31 juillet 2006. La commission d'enquête est saisie du dossier le 23 août 2006 et communique avec les parties pour la première fois le 30 août 2006.

(v) La procédure préalable à l'audience : Divulgence de documents – du 30 août 2006 au 28 novembre 2006 (3 mois)

10. Une conférence téléphonique entre les parties est fixée au 2 octobre 2006 par la commission d'enquête. En prévision de la conférence, soit le 22 septembre 2006, l'avocat de l'intimé transmet par télécopieur à l'avocat du plaignant une demande exigeant la divulgation de tous les documents que celui-ci entend invoquer à l'audience. Au terme de la conférence téléphonique préparatoire, les parties s'entendent sur un calendrier de production des documents, lesquels doivent être remis au plus tard le 31 octobre 2006. Au cours de cette conférence téléphonique, l'avocat de l'intimé ne [Traduction] « soulève aucune question concernant les délais », mais indique que l'intimé pourrait vouloir [Traduction] « conserver des renseignements médicaux indépendants pour les opposer à ceux dont la Commission et le plaignant se serviraient », une décision qu'il doit prendre au plus tard le 15 novembre 2006. Le plaignant et la Commission remettent une liste de leurs documents et des copies d'un rapport médical de M^{me} Rogers, de la fiche de la D^{re} Thorpe et d'une évaluation psychiatrique du D^r Ruben le 13 octobre 2006. L'intimé fournit sa liste de documents le 28 novembre 2006.

(vi) Production d'autres renseignements médicaux : du 29 novembre 2006 au 28 février 2008 (15 mois)

11. Le 29 novembre 2006, l'avocat du plaignant reçoit une demande de l'intimé visant les documents médicaux suivants :

[Traduction]

- « 1. Des copies de tous les résumés à la sortie de l'Hôpital Dr Everett Chalmers ou de tout autre hôpital où M. McConnell a reçu des soins à titre d'hospitalisé. Sur cette note, le rapport du D^r Ruben mentionne de nombreux résumés à la sortie, mais un seul (celui de juillet 2000) est inclus dans la documentation;
2. Des copies du dossier complet d'hospitalisé de M. McConnell, incluant toutes les notes interdisciplinaires rédigées par le personnel médical, tels psychiatres, infirmières, psychologues, travailleurs sociaux et autres;

[TRADUCTION]

3. Des copies de tous les rapports de consultation préparés par des spécialistes, incluant le rapport du D^r Addleman à l'intention du D^r Ifabumuyi, daté du 4 février 2000;
4. Des copies de tous les rapports psychologiques et de la correspondance du psychologue traitant de M. McConnell, Wendy Rogers;
5. Une copie de la lettre adressée à Wendy Rogers par M. VanSlyke, du Centre de santé mentale communautaire de Fredericton, N.-B. (27 novembre 2000);
6. Toutes les notes et tous les dossiers de counselling, incluant les dossiers de consultation matrimoniale, ceux sur les séances de thérapie de jour et sur les rencontres de counselling avec Wendy Rogers ».

L'avocat du plaignant demande des directives à la commission d'enquête et une conférence téléphonique est fixée au 21 décembre 2006. On demande au plaignant de produire d'autres renseignements médicaux et, au cours de la conférence téléphonique, on exige que l'intimé remette tous les documents relatifs à la plainte qui sont en sa possession.

12. Au cours des sept mois suivants, les avocats des parties s'échangent de la correspondance et des messages vocaux au sujet de la production des documents prévue le 21 décembre 2006. Le 5 juillet 2007, l'avocat de l'intimé confirme à celui du plaignant que tous les documents ont été divulgués. Le 12 juillet 2007, l'avocat du plaignant fait parvenir à l'intimé les autres renseignements médicaux demandés.

13. Le 20 juillet 2007, l'avocat de l'intimé demande au plaignant les « notes de séance et autres données brutes » de M^{me} Rogers. La réticence de M^{me} Rogers à produire ces renseignements était connue des parties et, le 15 août 2007, l'avocat du plaignant suggère à l'avocat de l'intimé de délivrer une assignation à M^{me} Rogers pour l'obliger à produire les documents. Le même jour, puis une autre fois le 14 septembre 2007, l'avocat du plaignant écrit à la commission d'enquête, avec copies à l'intimé, demandant qu'une audience soit fixée en janvier 2008. Après une autre conférence téléphonique qui a lieu le 26 octobre 2007, l'avocat de l'intimé demande qu'une assignation soit délivrée à M^{me} Rogers pour qu'elle divulgue [Traduction] « l'ensemble des notes au dossier, notes d'entrevue, pièces de correspondance, rapports, résultats d'examen, fiches médicales et autres documents de toute nature ou de tout genre, sous forme électronique ou autre ». Le même jour, la commission d'enquête fixe le début de l'audition au 25 février

[TRADUCTION]

2008, laquelle doit se poursuivre tout au long de la semaine. Malgré la signification d'une assignation, M^{me} Rogers refuse de remettre à l'avocat de l'intimé les données brutes et notes de séance que ce dernier exige pour évaluer la nécessité de procéder à un examen médical indépendant. Madame Rogers se présente devant la commission d'enquête le 25 février 2008 et produit les documents demandés. La commission d'enquête ordonne qu'ils soient divulgués à l'intimé le 27 mars 2008, sous réserve de l'issue de la présente demande de suspension des procédures.

14. À l'appui de la présente requête, l'intimé a déposé un affidavit dans lequel il allègue que le délai lui a causé un préjudice puisque de nombreux témoins potentiels ne sont plus à l'emploi de l'intimé et, dans certains cas, on ne sait pas où ils se trouvent.

L'ANALYSE

15. La compétence de la présente commission d'enquête à l'égard de la suspension des procédures en raison du délai précédant l'audience est de jurisprudence constante. La commission d'enquête doit avoir la capacité de se protéger contre les parties qui ont recours à sa procédure de façon indue : voir *Gagné c. Société canadienne des postes*, [2007] T.C.D.P. 18 au paragraphe 8.

16. Il est également bien établi que les instances décisionnelles publiques, dans ce cas la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick, ont l'obligation générale d'agir équitablement et de se conduire de manière conforme aux principes de justice naturelle et d'équité procédurale. Les conséquences d'un délai dans ce contexte sont examinées à fond par le juge Bastarache dans *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S 307. L'essentiel de sa décision est résumé ainsi dans le sommaire :

« Le droit administratif offre des réparations en ce qui concerne le délai imputable à l'État dans des procédures en matière de droits de la personne. Cependant, le délai ne justifie pas, à lui seul, un arrêt des procédures comme l'abus de procédure en common law. *Il faut prouver qu'un délai inacceptable a causé un préjudice important.* Dans la présente affaire, la capacité de l'intimé d'obtenir une audience équitable n'a pas été compromise. Il n'a pas été établi que le préjudice subi est assez important pour nuire à l'équité de l'audience. Un délai inacceptable peut également constituer un abus de procédure dans certaines circonstances, même lorsque l'équité de l'audience n'a pas été compromise. *Pour constituer un abus de procédure dans les cas où il n'y a aucune atteinte à l'équité de l'audience, le délai doit être*

manifestement inacceptable et avoir directement causé un préjudice important. Il doit s'agir d'un délai qui, dans les circonstances de l'affaire, déconsidérerait le régime de protection des droits de la personne. La cour doit être convaincue que les procédures sont contraires à l'intérêt de la justice. Il peut également y avoir abus de procédure lorsque la conduite est oppressive. L'arrêt des procédures n'est pas la seule réparation possible dans le cas d'un abus de procédure en matière de droit administratif, et la personne faisant l'objet d'une plainte qui demande l'arrêt des procédures doit s'acquitter d'un lourd fardeau de preuve. »
[Nous soulignons]

1. Délai préjudiciable

17. L'unique preuve d'atteinte à l'équité de l'audience causée par le délai est contenue dans l'affidavit de Shelley Wood qui a été déposé au nom de l'intimé. Trois témoins potentiels y sont identifiés, dont deux dont on ne sait où ils se trouvent. Il semble que Rick Smith, ancien éditeur du journal où travaillait l'intimé, pourrait, en raison de ses fonctions, avoir des éléments de preuve pertinents à présenter. Michelle Foster-Manning, qui a supervisé McConnell à son retour au travail en 2002, semblerait elle aussi avoir des éléments de preuve pertinents. Toutefois, l'affidavit ne fournit pas de détails sur la preuve que ces témoins potentiels pourraient offrir ni des efforts, s'il en est, qui ont été faits pour les localiser. Avec la technologie disponible en 2008, on ne peut conclure, sur la foi d'une déclaration portant que l'on ignore où se trouve un témoin, qu'il y a eu perte d'éléments de preuve. John Hammill, qui a supervisé McConnell en 2002 et est censé présenter une preuve appréciable, a cessé lui aussi de travailler pour l'intimé, mais est disponible même s'il habite présentement en Ontario. À mon avis, la preuve de préjudice ne permet pas à l'intimé de s'acquitter du fardeau qui lui incombe pour obtenir la suspension de l'instruction d'une plainte relative aux droits de la personne. À cet égard, les mots du tribunal dans *Gagné c. Canada Ross Corp.*, [2007] T.C.D.P. 18 au paragraphe 11 sont particulièrement indiqués :

« De toute façon, je ne suis pas d'avis que, simplement parce que des témoins potentiels ont pris leur retraite et ont peut-être déménagé de leur lieu d'emploi original, il sera inévitablement impossible de les retrouver et qu'ils ne pourront alors pas comparaître à l'audience. Bien qu'il puisse être difficile de retrouver ces témoins, il ne s'agit pas nécessairement d'une tâche insurmontable et, à mon avis, cette difficulté ne me permet pas de conclure à cette étape peu avancée de la procédure que la capacité de l'intimée à répondre à la plainte est compromise au point de justifier le refus par le Tribunal de tenir une audience sur la plainte.

[TRADUCTION]

Au stade actuel, rien en l'espèce n'indique non plus que les souvenirs des témoins se sont nécessairement "estompés". Il faut souligner que la majeure partie des incidents allégués dans la plainte se sont produits entre 1996 et 2000, c'est-à-dire il y a de sept à onze ans. Il ne s'agirait pas de la première fois où le Tribunal a été saisi d'une affaire où des incidents s'étant produit depuis environ le même nombre d'années ont fait l'objet d'un témoignage ».

2. Le délai en soi

18. L'intimé a le lourd fardeau, sous cette rubrique, [Traduction] « [de convaincre la cour que le] préjudice qui serait causé à l'intérêt du public dans l'équité du processus administratif, si les procédures suivaient leur cours, excéderait celui qui serait causé à l'intérêt du public dans l'application de la loi, s'il était mis fin à ces procédures » – *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] R.C.S. 43 au paragraphe 120, c'est-à-dire qu'il doit démontrer que l'administration de la justice serait mieux servie par l'arrêt des procédures.

19. Examen du processus du point de vue de l'intimé : l'intimé a été avisé de la plainte le 12 juin 2003, soit six mois après son dépôt et six mois avant l'expiration du délai d'un an prévu au paragraphe 17.1(1) de la *Loi*. Il appert toutefois que la teneur de la plainte n'a pas été communiquée à l'intimé avant le 22 décembre 2003, soit quelque six mois plus tard. L'intimé a ensuite participé activement à l'enquête jusqu'au 9 mars 2004. Le processus de médiation a débuté en juin 2004, après un délai de trois mois, avec la participation de l'intimé. Il s'est conclu sur un échec neuf mois plus tard, soit le 21 mars 2005. D'après les documents versés au dossier, il semble n'y avoir eu aucun contact avec l'intimé du 21 mars 2005 jusqu'au 18 juillet 2006, date à laquelle il a été décidé de renvoyer l'affaire devant une commission d'enquête, soit une période de seize mois. Pendant ce temps, l'avocat du plaignant a tenté activement de recueillir des renseignements médicaux à l'appui de la plainte. La présente commission d'enquête a été saisie de l'affaire par le ministre le 23 août 2006 et a communiqué par écrit avec l'intimé pour la première fois le 30 août 2006. Depuis cette date jusqu'à maintenant, l'intimé a participé à la procédure préalable à l'audience de façon continue par l'entremise de son avocat. Environ quinze mois y ont été consacrés jusqu'à maintenant, une grande partie du temps ayant été passée à recueillir les renseignements médicaux demandés par l'intimé.

[TRADUCTION]

20. La question est de savoir si le « délai » qui s'étend du 2 juin 2002, date de la présumée violation, au 15 septembre 2008, date actuellement fixée pour le début de l'audition, soit environ cinq ans et neuf mois, est inacceptable et constitue un abus de procédure, c'est-à-dire qu'il est à ce point oppressif qu'il vicie les procédures en cause.

21. Comme le juge Lebel l'a souligné dans *Blencoe* au paragraphe 160, la réponse exige une analyse contextuelle, laquelle peut englober les délais prévus par la loi, la complexité juridique et factuelle, les délais raisonnables pour que les parties et le public bénéficient de garanties procédurales, la question de savoir si l'intimé a contribué ou a renoncé à certaines parties du délai, l'incidence du délai sur le processus de présentation de la preuve et le préjudice subi par les parties touchées en raison du stress et de la stigmatisation.

22. Les tribunaux se sont penchés sur la question des délais dans des affaires semblables. Dans *Misra c. College of Physicians Surgeons of Saskatchewan* [1988] 5WWR 333 (C.A. Sask.), la cour a suspendu une audience disciplinaire parce que cinq ans s'étaient écoulés avant qu'elle ne soit convoquée, délai imputable à la décision du conseil médical d'attendre l'issue des poursuites criminelles procédant des mêmes faits. Dans *Brown c. Association of Professional Engineers and Geoscientists of British Columbia*, [1994] BCJ No. 2037, un délai de deux ans entre le moment où un avis d'enquête a été recommandé en vertu de la loi de la Colombie-Britannique intitulée *Engineers Act* et celui où il a été signifié, suivi d'un délai supplémentaire d'un an avant le dépôt des accusations devant la cour a donné lieu à une ordonnance d'interdiction. Une ordonnance d'interdiction a également été prononcée dans *Ratzlaff c. British Columbia (Medical Services Commission)* [1996] BCJ No. 36. Dans cette affaire, la commission des services médicaux avait demandé une vérification des pratiques de facturation d'un médecin qui était retraité depuis quatre ans, et ce, sur une période de treize années précédant immédiatement la retraite. D'autre part, dans *Nisbett c. Manitoba (Human Rights Commission)*, [1993] M.J. No 160, la Cour d'appel du Manitoba a refusé de suspendre une audience médicale disciplinaire malgré l'écoulement d'un délai de deux ans entre le dépôt de la plainte et la décision de renvoyer l'affaire à l'arbitrage. La cour a statué qu'il n'avait pas [Traduction] « été établi que le préjudice subi [était] suffisamment important pour nuire à l'équité de l'audience ».

[TRADUCTION]

23. En l'espèce, l'intimé a été avisé de la plainte six mois après son dépôt. Il a pris part à l'enquête six mois plus tard. Après un délai de trois mois, il s'est engagé sur la voie de la médiation, laquelle s'est prolongée pendant une période de plus de neuf mois. Il y a eu un délai de douze mois au cours duquel l'avocat du plaignant a veillé diligemment à recueillir les renseignements médicaux. Quatre mois et demi se sont écoulés avant que l'affaire ne soit renvoyée devant la commission d'enquête, et l'intimé y a pris part de façon continue. Il est certain que cette affaire ne s'est pas déroulée de façon précipitée, mais les différents délais s'expliquent dans une large mesure et, fait important, comme l'a dit le juge Bastarache dans *Blencoe* au paragraphe 131, « ... la communication entre les parties est demeurée constante ». Par conséquent, bien que le délai soit fâcheux, j'estime, compte tenu des circonstances particulières, notamment de l'absence de stigmatisation, qu'il n'est pas de ceux qui heurteraient le sens de la justice et de la décence de la société.

24. La requête en suspension pour délai est rejetée.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick), le 21 mai 2008.

G. L. BLADON
VICE-PRÉSIDENT
COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI