Cour d'appel fédérale

Federal Court of Appeal

Date : 20120315

Dossier : A-297-11

Référence : 2012 CAF 91

CORAM : LE JUGE EN CHEF BLAIS
LE JUGE EVANS
LA JUGE LAYDEN-STEVENSON

ENTRE :

IRENE BREMSAK

demanderesse

et

L'INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA, KATHLEEN KERR, GEOFF KENDELL, STEPHEN Y. LEE, SIDDIQ ANSARI, GARY CORBETT, DON BURNS, DAVID GRAY, DAN JONES, EVAN HEIDINGER, AL RAVJIANI, HELENE ROGERS, MARILYN BEST, ROBERT BOWIE-REED, YVON BODEUR, RICHARD DEPUIS, ROBERT HUNTER, PASCAL JOSEPH, SEAN O'REILLY, JOE PODREBARAC, NITA SAVILLE, GEOFFREY GRENVILLE-WOOD, ISABELLE ROY, QUINTON JANSEN, TERRY PETERS, STÉPHANE CHEVALIER, RÉJEAN SIMARD

défendeurs

Audience tenue à Vancouver (Colombie-Britannique), le 7 mars 2012.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 15 mars 2012.

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE EVANS

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE EN CHEF BLAIS
LA JUGE LAYDEN-STEVENSON

Cour d'appel fédérale

Federal Court of Appeal

Date : 20120315

Dossier : A-297-11

Référence : 2012 CAF 91

CORAM : **LE JUGE EN CHEF BLAIS**
LE JUGE EVANS
LA JUGE LAYDEN-STEVENSON

ENTRE :

IRENE BREMSAK

demanderesse

et

L'INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA, KATHLEEN KERR, GEOFF KENDELL, STEPHEN Y. LEE, SIDDIQ ANSARI, GARY CORBETT, DON BURNS, DAVID GRAY, DAN JONES, EVAN HEIDINGER, AL RAVJIANI, HELENE ROGERS, MARILYN BEST, ROBERT BOWIE-REED, YVON BODEUR, RICHARD DEPUIS, ROBERT HUNTER, PASCAL JOSEPH, SEAN O'REILLY, JOE PODREBARAC, NITA SAVILLE, GEOFFREY GRENVILLE-WOOD, ISABELLE ROY, QUINTON JANSEN, TERRY PETERS, STÉPHANE CHEVALIER, RÉJEAN SIMARD

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE EVANS

Introduction

[1] Irene Bremsak a présenté une demande de contrôle judiciaire dans le but de faire annuler une décision de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (la Commission), datée du 22 juillet 2011 et publiée sous la référence 2011 CRTFP 95. Dans cette décision, la Commission a rejeté quatre plaintes déposées par M^me^ Bremsak en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 2 (la Loi) et cinq demandes de consentement de la Commission afin que soient intentées des poursuites pour violation de la Loi (en vertu des articles 200, 202, 203 et 205). Les plaintes et les demandes de consentement contenaient les noms de divers défendeurs : le syndicat de M^me^ Bremsak (l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC)), de même que certains de ses membres et dirigeants.

[2] La Commission les a toutes rejetées pour le motif qu'elles relevaient plus des audiences alors tenues concurremment par la Commission ou de l'action en outrage au tribunal déposée par M^me^ Bremsak devant la Cour fédérale. La décision de la Commission était essentiellement motivée par le fait que, dans ces circonstances, l'arbitrage de nombreuses plaintes portant essentiellement sur le même sujet entre un grand nombre des mêmes parties ne relevait d'« aucune raison légitime, pour les fins des relations de travail » (par. 46).

[3] À mon avis, la Commission n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle judiciaire en rendant sa décision. Premièrement, le processus suivi par la Commission n'était pas inéquitable. Deuxièmement, sa décision de rejeter les plaintes et les demandes de consentement

afin d’éviter un dédoublement inutile des instances n’équivalait pas à un exercice déraisonnable du pouvoir légal discrétionnaire de la Commission de baliser son propre fonctionnement.

Contexte

[4] M^me^ Bremsak est engagée depuis cinq ans dans une dure bataille avec l’IPFPC et certains de ses dirigeants et membres. Personne ne sort grandi de cette triste histoire : à l’intransigeance d’un côté répondait la méfiance de l’autre. Étant donné qu’il avait été déclenché par un incident relativement mineur, le différend aurait dû être réglé depuis longtemps.

[5] Il a plutôt pris des proportions énormes et a entraîné de nombreuses comparutions devant la Commission. M^me^ Bremsak a présenté certaines demandes et l’IPFPC en a soumis d’autres. Dans certains cas, M^me^ Bremsak a eu gain de cause et, dans d’autres, c’est l’IPFPC qui l’a emporté. Ne se limitant pas à la Commission, les parties ont aussi intenté une kyrielle d’actions devant les Cours fédérales.

[6] Parmi les nombreuses décisions rendues par la Commission tout au long de ce différend, celle qui a ordonné à l’IPFPC de réintégrer M^me^ Bremsak dans son emploi est la plus pertinente pour la décision faisant l’objet d’un contrôle. En effet, la Commission a jugé invalide la politique syndicale en vertu de laquelle elle avait fait l’objet d’une suspension temporaire : 2009 CRTFP 103 (décision relative à la réintégration).

[7] L’IPFPC a refusé de se plier à cette ordonnance. Il a soutenu être incapable de réintégrer M^me^ Bremsak dans son poste parce qu’il avait suspendu son statut de membre après que la

Commission eut rendu la décision relative à la réintégration. Le juge Lemieux de la Cour fédérale a rejeté cette défense du motif légitime et a déclaré l'IPFPC coupable d'outrage au tribunal : 2012 CF 213. L'IPFPC interjette appel de ladite décision devant la Cour.

[8] Les quatre plaintes soumises à la Commission en l'espèce concernent essentiellement deux questions. Premièrement, l'application inappropriée de la politique de l'IPFPC au cas de M^{me} Bremsak, jugée invalide par la Commission dans la décision relative à la réintégration. Deuxièmement, le comportement de comités et de membres du syndicat résultant du non-respect des règles par le syndicat. Une demande de consentement à intenter des poursuites est annexée à chacune de ces plaintes. Selon M^{me} Bremsak, sa cinquième demande de consentement à intenter des poursuites ne concerne pas ces dernières plaintes, mais plutôt sa plainte originale qui a débouché sur la décision relative à la réintégration.

[9] Elle soutient avoir déposé lesdites plaintes et demandes de consentement à intenter des poursuites dans le but de faire exécuter la décision relative à la réintégration et pour faire en sorte que les personnes qui ont mal agi envers elle rendent des comptes. Elle conteste la validité du rejet par la Commission de ses plaintes et de ses demandes de consentement à intenter des poursuites et soulève à cet égard des motifs de procédure inéquitable et d'abus de pouvoir discrétionnaire.

[10] **Violation de l'équité procédurale :** la Commission a exercé le large pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'article 41 de la Loi de trancher toute plainte dont elle est saisie sans tenir d'audience. Les choix de la Commission en matière de procédure doivent faire l'objet

d’une grande retenue judiciaire : *Boshra c. Association canadienne des employés professionnels*, 2011 CAF 98, 415 N.R. 77, par. 14 et 15. À l’audience de sa demande de contrôle judiciaire, M^me^ Bremsak a déclaré qu’elle n’alléguait plus que la Commission avait violé son obligation d’équité procédurale en ne lui accordant pas une audience.

[11] Son argument relatif à l’équité procédurale est plutôt axé sur le fait que la Commission n’a rendu sa décision qu’en juillet 2011, soit près de deux ans après qu’elle eut déposé ses plaintes et ses demandes de consentement à intenter des poursuites. Vu la longue période écoulée, M^me^ Bremsak a soutenu que la Commission n’aurait pas dû rejeter ses plaintes sans préciser à quel moment elle rendrait sa décision et sans lui offrir l’occasion d’ajouter de nouveaux renseignements aux observations qu’elle avait faites au moment du dépôt de ses plaintes.

[12] À mon avis, cette allégation n’équivaut pas à une violation de l’équité procédurale. Comme elle l’a reconnu, M^me^ Bremsak n’a pas soumis à la Commission d’éléments de preuve que cette dernière a refusé de prendre en compte. Elle a déclaré qu’elle était préoccupée par la longue période qui s’était écoulée avant que la Commission rende sa décision et que la Commission n’avait pas répondu à ses demandes de renseignements. Néanmoins, elle n’a pris aucune mesure active pour soumettre à la Commission des renseignements supplémentaires qui, de l’avis de la demanderesse, auraient été pertinents quant aux plaintes et aux demandes de consentement de cette dernière.

[13] Je tiens compte du fait que M^me^ Bremsak se représentait elle-même. Cependant, elle avait déjà accumulé beaucoup d'expérience relativement aux instances de la Commission. J'ajouterais que l'information que M^me^ Bremsak, selon ses dires, aurait soumise à la Commission si elle en avait eu l'occasion n'a guère de pertinence, voire aucune, quant au règlement de ses plaintes et de ses demandes de consentement.

[14] Selon les faits de l'espèce, l'obligation d'équité procédurale n'entraînait pas pour la Commission l'obligation d'informer M^me^ Bremsak du moment où elle rendrait sa décision ou de l'inviter à compléter ses observations. Aucun élément du dossier ne donne non plus à penser que le temps que la Commission a mis à rendre sa décision invalide en soi le rejet des plaintes de la demanderesse.

[15] **Abus du pouvoir discrétionnaire :** M^me^ Bremsak a contesté le rejet de sa plainte et de ses demandes de consentement principalement du fait que l'obligation d'appliquer la Loi qui incombe à la Commission (article 36) exige qu'elle se prononce sur le fond de toute plainte qui lui est soumise. Elle soutient que ses quatre plaintes portaient sur des violations claires de la Loi par les personnes désignées par elle comme parties défenderesses et qu'il incombait à la Commission de protéger les plaignants des pratiques déloyales inéquitables récurrentes auxquelles elle avait été soumise. Par conséquent, selon la demanderesse, la Commission aurait dû se prononcer sur le fond de ses plaintes et de ses demandes de consentement.

[16] Elle a ajouté que le fait que ses plaintes aient pu chevaucher d'autres instances ne justifiait pas la décision de la Commission de ne pas se prononcer sur leur bien-fondé. En effet,

ses plaintes faisaient la démonstration de l'existence d'inconduites récurrentes qui aurait étayé ses demandes de consentement de la Commission d'intenter des poursuites contre les personnes qui avaient violé des articles de la Loi, de façon à justifier des accusations au criminel.

[17] Malgré la clarté de l'argument de M^me^ Bremsak et le ton très convaincant qu'elle a utilisé pour le présenter, je ne peux être d'accord avec elle.

[18] L'établissement de la norme de contrôle applicable constitue le point de départ de toute analyse de la contestation d'une décision d'un tribunal administratif. Vu les considérations ci-après, il est clair que le caractère déraisonnable de la décision est la norme de contrôle applicable en l'espèce.

[19] Premièrement, le paragraphe 51(1) de la Loi contient une clause limitative forte qui restreint les possibilités de contrôle judiciaire des décisions de la Commission. Deuxièmement, les questions en jeu dans la présente demande relèvent de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission et de son interprétation de la Loi, la loi habilitante de la Commission. Troisièmement, l'expertise de la Commission en matière de relations de travail lui est utile pour trancher ces questions. Quatrièmement, la limitation des possibilités de contrôle judiciaire vient soutenir l'objectif législatif sous-jacent qui vise à garantir la prise de décisions efficientes et rapides par la Commission dans le but de favoriser de saines relations de travail.

[20] Donc, pour que sa demande soit accueillie, M^me^ Bremsak doit établir que la décision de la Commission était déraisonnable. Pour déterminer si une décision est déraisonnable, il faut se

demander si les motifs fournis par le tribunal, ou ceux qu'il aurait pu fournir, justifient sa décision de façon claire et convaincante. La cour saisie de la demande de contrôle judiciaire doit aussi établir si la décision elle-même fait partie des issues acceptables parmi lesquelles il est raisonnable que le tribunal fasse un choix, en s'appuyant sur les faits et le droit.

[21] Je n'accepte pas les arguments de M^me^ Bremsak selon lesquels la décision de la Commission en l'espèce était déraisonnable. À mon avis, il était raisonnable que la Commission conclue qu'elle disposait du pouvoir légal de rejeter les plaintes sans se prononcer sur leur bien-fondé afin d'éviter des instances multiples. La façon dont elle a exercé ce pouvoir discrétionnaire, vu les faits de l'espèce, était aussi raisonnable.

[22] En tant que tribunal administratif, la Commission dispose du pouvoir implicite de baliser son propre fonctionnement, sous réserve de l'obligation d'équité procédurale et des limitations légales de ses pouvoirs : *Prassad c. Canada (Ministre de l'emploi et de l'immigration),* [1989] 1 R.C.S. 560, p. 568 et 569. De plus, l'article 36 accorde à la Commission les pouvoirs « qu'implique la réalisation de ses objets ». À mon avis, il était raisonnable que la Commission décide qu'elle pouvait rejeter les plaintes sans se prononcer sur le fond, alors qu'agir ainsi aurait dédoublé et compliqué indûment son fonctionnement et n'aurait correspondu à « aucune raison légitime […] pour les fins des relations de travail » (par. 46).

[23] Contrairement ce que soutient M^me^ Bremsak, la responsabilité légale générale qui incombe à la Commission d'appliquer la Loi n'est pas incompatible avec l'existence des pouvoirs implicites de baliser son propre fonctionnement en rejetant des plaintes pour le motif

que, sur le fond, elles seront mieux traitées dans d'autres instances. Sans ce pouvoir discrétionnaire, la charge de travail de la Commission pourrait devenir incommensurable. Elle doit être en mesure de gérer les cas dont elle est saisie afin de garantir que ses ressources limitées sont utilisées de façon à lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités en matière de règlement efficace des différends liés aux relations de travail.

[24] Le rejet par la Commission des plaintes de M^{me} Bremsak n'équivalait pas non plus à un exercice déraisonnable de ce pouvoir discrétionnaire. En effet, ces plaintes contiennent des allégations de nouveaux cas d'inconduite. Cependant, elles résultent de la même question que les plaintes à l'égard desquelles une décision a déjà été rendue ou que celles qui font l'objet d'un litige devant la Commission ou les Cours fédérales : la suspension temporaire de M^{me} Bremsak de ses fonctions syndicales en vertu d'une politique invalide et le défaut de l'IPFPC de respecter la décision relative à la réintégration.

[25] Comme l'a souligné la Commission, la décision relative à la réintégration a réglé la question de la validité tant de la politique que de la suspension de la demanderesse. L'exécution de cette décision fait l'objet de l'action en outrage au tribunal. La Commission est aussi saisie d'autres plaintes déposées par M^{me} Bremsak relativement à une plainte pour harcèlement portée par des membres de l'IPFPC et à la validité de la suspension de son statut de membre du syndicat.

[26] La simple possibilité qu'une décision sur le fond des plaintes de M^me^ Bremsak ait pu améliorer les chances de cette dernière d'obtenir le consentement d'intenter des poursuites ne fait pas en sorte que la décision est déraisonnable.

[27] En ce qui concerne le rejet des demandes de consentement, une poursuite ne peut être intentée qu'avec le consentement de la Commission relativement à une plainte bien fondée de violation de dispositions bien précises de la Loi. Étant donné que la Commission a rejeté les plaintes à l'égard desquelles quatre des demandes étaient liées, il était raisonnable, sinon inévitable, que la Commission rejette aussi ces demandes de consentement.

[28] M^me^ Bremsak souligne que sa cinquième demande de consentement n'était pas liée à ces plaintes, mais à sa plainte originale qui a débouché sur la décision relative à la réintégration. Par conséquent, selon elle, la Commission a fait erreur en la rejetant pour le même motif que les autres demandes.

[29] Même si elle a raison sur ce point, nous devons, dans une situation où la Cour peut donner suite à l'invitation de la Cour suprême dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 48, tenir compte des motifs que la Commission aurait pu invoquer pour rejeter la cinquième demande de consentement. À mon avis, la Commission aurait pu fournir de bons motifs pour justifier sa décision sur cette question et, dans les circonstances de l'espèce, ce serait faire preuve d'un formalisme excessif que de renvoyer l'affaire à la Commission pour qu'elle rende une nouvelle décision. La Cour, en ajoutant une autre série de

litiges inutiles à un différend qui a déjà été caractérisé par une prolifération d'instances administratives et judiciaires, ne ferait vraiment pas œuvre utile.

[30] Comme la Commission des relations de travail de l'Ontario, la Commission a établi que le consentement d'intenter des poursuites était rarement accordé. En effet, la permission d'intenter des poursuites au criminel n'est autorisée que dans les situations les plus graves, tant à cause des répercussions juridiques importantes pour les personnes poursuivies que pour les effets négatifs d'une poursuite au criminel sur les relations de travail : voir *Quadrini c. Agence du revenu du Canada*, 2008 CRTFP 37, par. 67; *Orbine c. Service Employees International Union*, [2011] O.L.R.D. n^{o} 1695, 197 C.L.R.B.R. (2d) 189, par. 27.

[31] À mon avis, il n'existait aucune possibilité concrète que la Commission accepte que soient intentées des poursuites contre l'IPFPC et les personnes nommées pour avoir suspendu M^{me} Bremsak de ses fonctions syndicales en vertu de la politique que la décision de la Commission sur la réintégration a jugée invalide. Cette politique prévoyait la suspension temporaire automatique de leurs fonctions des membres du syndicat qui avaient soumis un problème syndical interne à un organisme extérieur, y compris la Commission.

[32] La décision relative à la réintégration reconnaissait qu'il conviendrait dans certaines situations que le syndicat suspende temporairement un membre qui soumettait à un organisme extérieur un problème syndical interne. L'IPFPC est fondé à faire en sorte que les membres de la direction syndicale évitent les conflits d'intérêts et les violations de leur obligation de loyauté envers leur syndicat. La Commission a cependant estimé que la politique était rédigée de façon

trop rigide. Plus particulièrement, la politique ne prévoyait aucune proportionnalité entre l'infraction et la peine. Voir 2009 CRTFP 103, par. 17.

[33] La suspension temporaire d'un membre de son poste en vertu d'une politique qui avait tout simplement un caractère trop général ne serait sûrement pas considérée par la Commission comme une violation suffisamment flagrante de la Loi pour justifier une poursuite au criminel.

Conclusion

[34] Pour ces motifs, je rejetterais la demande de contrôle judiciaire avec dépens.

« John M. Evans »
j.c.a.

« Je suis d'accord
Pierre Blais j.c.c.a. »

« Je suis d'accord
Carolyn Layden-Stevenson j.c.a. »

Traduction certifiée conforme
Édith Malo, LL.B.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER :	A-297-11
INTITULÉ :	IRENE BREMSAK c. L'INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA ET AUTRES
LIEU DE L'AUDIENCE :	Vancouver (Colombie-Britannique)
DATE DE L'AUDIENCE :	Le 7 mars 2012
MOTIFS DU JUGEMENT :	LE JUGE EVANS
Y ONT SOUSCRIT :	LE JUGE EN CHEF BLAIS LA JUGE LAYDEN-STEVENSON
DATE DES MOTIFS :	Le 15 mars 2012

COMPARUTIONS :

Irene Bremsak	POUR SON PROPRE COMPTE
Steven Welchner	POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Welchner Law Office Ottawa (Ontario)	POUR LES DÉFENDEURS