

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20180209**

**Dossier : T-405-17**

**Citation : 2018 CF 157**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 9 février 2018**

**En présence de madame la juge McDonald**

**ENTRE :**

**PAUL GAREAU**

**demandeur**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision présentée par le sous-ministre adjoint, Ressources humaines, Affaires mondiales Canada en réponse au grief de Paul Gareau déposé aux termes du paragraphe 208(1) de l'ancienne *Loi sur les relations de travail liées à la transition dans le secteur public (LRTTSP)* et conformément à la *Politique sur la prévention et la résolution du harcèlement* (la Politique) du Conseil du trésor. Le sous-ministre adjoint a accueilli en partie le grief de M. Gareau et a convenu qu'il avait droit à plus de

précisions sur la raison pour laquelle sa plainte de harcèlement a été rejetée. Toutefois, le sous-ministre adjoint a finalement refusé de fournir les précisions promises.

[2] Pour les motifs qui suivent, la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision du sous-ministre adjoint de fournir des explications – et puis de refuser d'en fournir – était injuste et déraisonnable sur le plan de la procédure.

### I. Résumé des faits

[3] À l'époque pertinente, M. Gareau était directeur adjoint au Centre d'apprentissage en affaires internationales et en gestion.

[4] En août 2014, M. Gareau a déposé une plainte de harcèlement contre son superviseur, AS. Le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement était responsable de la plainte de M. Gareau. M. Gareau allègue qu'AS avait accepté de prolonger son mandat de directeur adjoint, mais qu'il est ensuite revenu sur sa décision après un échange verbal où M. Gareau a exprimé ses préoccupations concernant des commentaires émis par AS au sujet de la langue française. M. Gareau allègue également qu'AS a fait des remarques désobligeantes à son propos devant son équipe et lui a donné des évaluations et des recommandations mauvaises et injustifiées.

[5] En refusant de prolonger son mandat de directeur adjoint, AS a dit se fonder sur des plaintes au sujet de M. Gareau, mais a refusé de révéler la nature de ces plaintes ou l'identité des plaignants.

[6] En réponse à la plainte de harcèlement, le défendeur a retenu les services de J. Simkins & Associates pour mener une enquête. Le rapport d'enquête final (le rapport), daté du 30 novembre 2015, a conclu qu'AS n'a pas abusé de son autorité et, par conséquent, n'a pas harcelé M. Gareau en refusant de prolonger son mandat de directeur adjoint.

[7] Dans une lettre datée du 6 janvier 2016, Barbara Carswell, directrice des valeurs et de l'éthique de la fonction publique et du mieux-être en milieu de travail, a fait siennes les conclusions du rapport.

[8] Le 5 avril 2016, M. Gareau a écrit au défendeur dans le but d'obtenir le réexamen de la plainte de harcèlement, entre autres parce que le rapport était axé sur la décision de ne pas renouveler son poste, mais ne traitait pas du cas particulier du prétendu harcèlement. De plus, le rapport ne mentionnait pas expressément qu'il n'y avait pas de harcèlement.

[9] Le 20 mai 2016, Barbara Richardson, inspectrice générale, a conclu que le rapport et l'enquête étaient satisfaisants. Selon M<sup>me</sup> Richardson, le rapport avait mis l'accent sur le fond de la plainte de M. Gareau, c'est-à-dire le refus d'AS de prolonger son mandat.

[10] Le 8 juin 2016, M. Gareau a déposé un grief conformément au paragraphe 208(1) de la LRTTSP. Il a fait les revendications suivantes : erreurs dans le processus d'enquête qui s'est seulement concentré sur le refus d'AS de prolonger son mandat, absence d'intérêt pour les allégations précises de harcèlement et absence de conclusion expresse sur la question de savoir

s'il y a eu harcèlement. M. Gareau a également demandé le retrait du rapport d'enquête de son dossier et une nouvelle enquête.

[11] En guise de réponse, le 29 septembre 2016, le sous-ministre adjoint a rendu une décision au dernier palier de la procédure de grief. Dans cette décision, le sous-ministre adjoint a convenu avec M. Gareau que le rapport d'enquête manquait de détails au sujet des cas précis de harcèlement. Le sous-ministre adjoint a par conséquent renvoyé la plainte aux enquêteurs, demandant que chaque allégation de harcèlement soit formulée avec plus de clarté dans le rapport supplémentaire.

## II. Décision faisant l'objet du contrôle

[12] Le 15 février 2017, le sous-ministre adjoint a rendu une décision intitulée [TRADUCTION] « Addenda de la décision rendue au dernier palier » (décision faisant l'objet de l'addenda).

[13] Dans la décision faisant l'objet de l'addenda, le sous-ministre adjoint souligne que les enquêteurs ont procédé à un réexamen de trois jours de tous les documents concernant l'enquête. Le sous-ministre adjoint souligne que [TRADUCTION] « une plus grande clarté a été fournie sur la raison pour laquelle le rapport final d'enquête n'a pas contesté et étayé chaque allégation initiale; principalement en raison de son caractère plus générique ».

[14] La décision faisant l'objet de l'addenda déclare en outre :

[TRADUCTION]  
Par conséquent, j'étais rassuré par le fait que, dans aucune circonstance, l'issue découlant de la conclusion de l'enquête ne

changerait, étant donné que chaque allégation a été dûment examinée et consignée tout au long de l'enquête et pendant la rédaction du rapport final d'enquête.

Alors que l'intention initiale était de joindre une annexe à la version originale du rapport final d'enquête, j'estime, après avoir vu l'évaluation, qu'elle serait redondante et ajouterait peu de valeur.

[15] Le sous-ministre adjoint était convaincu que [TRADUCTION] « l'esprit de la lettre de la décision rendue au dernier palier » avait été respecté.

[16] C'est la décision faisant l'objet de l'addenda qui fait l'objet du présent contrôle judiciaire.

### III. Questions en litige

[17] Les parties s'entendent généralement pour dire que les questions en litige sont les suivantes :

- A. Preuve révélatrice
- B. Quelle est la norme de contrôle applicable?
- C. M. Gareau avait-il des attentes légitimes?
- D. Quelle est la mesure de réparation appropriée?

### IV. Discussion

#### A. *Preuve révélatrice*

[18] À titre préliminaire, le défendeur s'oppose à ce que la Cour examine le paragraphe 8 de l'affidavit de Marc Leclair souscrit le 4 mai 2017 et déposé au nom de M. Gareau pour le motif

qu'il contient des allégations générales de manquement à l'équité procédurale qui ne sont pas en cause en l'espèce.

[19] Les affidavits contiennent généralement des renseignements pertinents susceptibles d'aider la Cour à trancher les demandes (*Canada (Procureur général) c Quadrini*, 2010 CAF 47, au paragraphe 18). La pertinence tient à l'existence d'un lien entre deux faits qui permet d'inférer l'existence de l'un en raison de l'existence de l'autre. Un fait n'est pas pertinent à un autre s'il n'a pas par rapport à celui-ci une valeur probante véritable (*Cloutier c La Reine*, [1979] 2 RCS 709, à la page 731).

[20] La question précise faisant l'objet du contrôle est la décision faisant l'objet de l'addenda. Dans son grief initial, M. Gareau a soulevé des questions d'équité procédurale concernant les délais et le fait de ne pas avoir été informé des éléments de preuve additionnels recueillis à la suite du rapport d'enquête préliminaire. Dans la décision rendue au dernier palier de la procédure de grief, le sous-ministre adjoint a examiné ces observations et a conclu que l'enquête respectait les principes d'équité procédurale. Ainsi, la décision rendue au dernier palier de la procédure de grief a finalement réglé les demandes générales d'équité procédurale, conformément à l'article 214 de la LRTTSP. Dans le cadre du présent contrôle judiciaire, M. Gareau sollicite le contrôle de la décision faisant l'objet de l'addenda seulement.

[21] Ainsi, tout argument lié à l'équité procédurale soulevé antérieurement n'est pas pertinent, dans la décision faisant l'objet de l'addenda, à la conclusion selon laquelle un rapport supplémentaire n'était pas nécessaire.

[22] Par conséquent, le paragraphe 8 de l'affidavit de Marc Leclaire n'a pas été examiné aux fins des présents motifs.

B. *Quelle est la norme de contrôle applicable?*

[23] La question principale en l'espèce est la composante des attentes légitimes de l'équité procédurale. La Cour a traditionnellement appliqué la norme de la décision correcte aux questions d'équité procédurale (*Anderson c Canada (Procureur général)*, 2013 CF 1040, aux paragraphes 35 et 36 [*Anderson*]; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 RCS 12, au paragraphe 43).

[24] Toutefois, la Cour d'appel fédérale a récemment rappelé que la norme de contrôle applicable aux questions d'équité procédurale est en évolution (*Vavilov c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CAF 132, aux paragraphes 11 à 14). Il n'est pas clair si la norme de la décision correcte est la norme par défaut relativement aux questions d'équité procédurale.

[25] Et pourtant, dans une autre décision de la Cour d'appel fédérale, *Canada (Procureur général) c McBain*, 2017 CAF 204, au paragraphe 9, la Cour a souligné ceci : « Les manquements à l'équité procédurale rendent habituellement une décision invalide; en général, la réparation consiste en la tenue d'une nouvelle audience (*Cardinal c Directeur de l'Établissement Kent*, [1985] 2 RCS 643 ». Dans cette décision, la Cour a examiné la question selon la norme de la décision correcte.

[26] En l'espèce, que la norme de contrôle soit celle de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable, je ne change pas ma conclusion selon laquelle l'omission du sous-ministre adjoint de ne pas donner suite à une promesse fait en sorte que sa décision est invalide.

C. *M. Gareau avait-il des attentes légitimes?*

[27] La décision rendue au dernier palier de la procédure de grief a accueilli le grief de M. Gareau. Le contexte de cette décision remontait aux détails des incidents mentionnés dans la plainte de harcèlement initiale de M. Gareau, qui ont fait l'objet de quatre allégations, dont trois renvoyaient à AS qui faisait des [TRADUCTION] « déclarations préjudiciables à ma réputation », [TRADUCTION] « minant mon rendement au travail » et [TRADUCTION] « m'accusant faussement et me discréditant derrière des portes closes ». À l'appui de ces allégations, M. Gareau a souligné des incidents précis. Par exemple, M. Gareau allègue qu'AS a abordé des membres de son équipe afin de les encourager à se plaindre de M. Gareau ou à le discréditer. Il a également allégué qu'AS a pris des mesures punitives contre lui dans son rapport de rendement.

[28] M. Gareau reconnaît que l'enquêteur a relaté ces allégations précises. Toutefois, dans la section du rapport intitulée [TRADUCTION] « Analyse et conclusions », l'enquêteur souligne que l'objet principal de la plainte [TRADUCTION] « porte sur la décision d'AS de ne pas prolonger la nomination de M. Gareau à titre de directeur adjoint [...] », mais aucun motif n'a été donné au sujet des allégations de harcèlement précises formulées par M. Gareau.

[29] Le sous-ministre adjoint a dit à M. Gareau qu'il recevrait des détails précis sur les allégations de harcèlement dans la décision rendue au dernier palier de la procédure de grief. La

question est de savoir si cela donne lieu à des attentes légitimes qui ont été violées, contrevenant ainsi aux droits à l'équité procédurale de M. Gareau.

[30] C'est d'abord le contexte qui définit la nature de l'obligation d'équité procédurale, comme il est indiqué dans l'arrêt *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817. L'obligation d'équité est déterminée par les facteurs suivants : 1) la nature de la décision recherchée, 2) la nature du régime législatif, 3) l'importance de la décision pour les personnes visées, 4) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision et 5) le choix de procédure par l'organisme rendant la décision lui-même.

[31] La notion d'attentes légitimes est expliquée de la façon suivante par la Cour suprême du Canada dans *Canada (Procureur général) c Mavi*, 2011 CSC 30, au paragraphe 68 [*Mavi*] :

[68] Lorsque dans l'exercice du pouvoir que lui confère la loi, un représentant de l'État fait des affirmations claires, nettes et explicites qui auraient suscité chez un administré des attentes légitimes concernant la tenue d'un processus administratif, l'État peut être lié par ces affirmations si elles sont de nature procédurale et ne vont pas à l'encontre de l'obligation légale du décideur. La preuve que l'intéressé s'est fié aux affirmations n'est pas nécessaire. Voir les arrêts *Centre hospitalier Mont-Sinaï*, par. 29-30; *Moreau-Bérubé c Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 RCS 249, par. 78; *S.C.F.P. c Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 RCS 539, par. 131. Constitue un manquement à son obligation d'équité l'omission substantielle du décideur de respecter sa parole : *Brown et Evans*, p. 7-25 et 7-26.

[32] Le défendeur soutient que la doctrine de l'attente légitime ne s'applique pas en l'espèce parce que les indications ont été données au sujet d'une issue concrète particulière. Par

conséquent, selon le défendeur, l'une des conditions préalables à l'application de la doctrine des attentes légitimes énoncées dans l'arrêt *Mavi* ne se présente pas en l'espèce.

[33] Toutefois, la déclaration du sous-ministre adjoint concernait le processus visant à fournir à M. Gareau les détails qu'il cherchait à obtenir. Il ne s'agissait pas d'un réexamen du fond de la plainte de harcèlement initiale. De plus, rien ne laisse entendre que le sous-ministre adjoint n'avait pas le pouvoir nécessaire de rendre la décision faisant l'objet de l'addenda.

[34] La question de procédure qui se pose en l'espèce est l'*absence de motifs* dans le rapport sur des conclusions importantes. Cette erreur a été reconnue par la décision rendue au dernier palier de la procédure de grief. La décision promettait de fournir les raisons qui étaient absentes du rapport. Il s'agit d'une question de procédure étant donné que, dans l'arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, au paragraphe 22 [*Newfoundland Nurses*], la Cour suprême a conclu qu'une absence de motifs dans des circonstances où ils s'imposent équivaut à un manquement à l'équité procédurale.

[35] De plus, dans le contexte d'enquêtes sur le harcèlement, un rapport d'enquête constitue les motifs aux fins de la prise de décision et en fait partie intégrante (*Canada (Procureur général) c Sketchley*, 2005 CAF 404, au paragraphe 37; *Marszowski c Canada (Procureur général)*, 2015 CF 271, au paragraphe 49). Cela est étayé par la jurisprudence de notre Cour sur la rigueur des rapports d'enquête, qui veut que la question de savoir « si un rapport d'enquête est suffisamment rigoureux [...] soit une question d'équité procédurale » (*Anderson*, au paragraphe 35; *Shaw c Gendarmerie royale canadienne*, 2013 CF 711, au paragraphe 28). Par

conséquent, la question de savoir si des motifs ont été fournis – si le rapport d’enquête a analysé les allégations du demandeur – relève de la procédure dans ce contexte.

[36] Je reconnais que les motifs ne s’imposent pas toujours à la question d’équité procédurale (*Newfoundland Nurses*, au paragraphe 20), compte tenu du devoir accru d’équité requise en l’espèce, mais M. Gareau avait droit à une décision éclairante au sujet des allégations qu’il avait soulevées.

[37] La Politique à elle seule codifie les exigences d’équité procédurale et exige un contenu d’équité procédurale *plus élevé* en raison des conséquences importantes des enquêtes sur le harcèlement « pour toutes les personnes visées » (*Potvin c Canada (Procureur général)*, 2005 CF 391, au paragraphe 19). De plus, si une attente légitime existe, celle-ci « commandera habituellement des exigences accrues en matière d’équité procédurale » (*Sharma c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2016 CAF 319, au paragraphe 26).

[38] La décision rendue au dernier palier de la procédure de grief a reconnu cette absence de motifs et a promis que des motifs seraient fournis à l’égard de ces allégations principales. Selon *Newfoundland Nurses*, il s’agit d’une question de procédure au sujet de laquelle M. Gareau avait des attentes.

[39] Par conséquent, dans l’arrêt *Mavi*, la décision rendue au dernier palier de la procédure de grief satisfait au critère de créer l’attente légitime que les détails réclamés par M. Gareau soient fournis. Cela a été communiqué clairement. Compte tenu des attentes légitimes de la part de

M. Gareau, et du degré élevé d'équité procédurale auquel il avait droit dans les circonstances, le défendeur a violé les droits du demandeur à l'équité procédurale.

D. *Quelle est la mesure de réparation appropriée?*

[40] Dans son avis de demande, M. Gareau demande, conformément au paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*, que l'affaire soit annulée et renvoyée en vue d'une nouvelle décision avec la directive d'ordonner la tenue d'une nouvelle enquête sur sa plainte de harcèlement.

[41] Le défendeur soutient que M. Gareau cherche réellement à obtenir un bref de *mandamus*, ou une ordonnance de verdict imposé, qui est un recours extraordinaire (*McIlvenna c Banque de la Nouvelle-Écosse (Banque Scotia)*, 2017 CF 699, au paragraphe 56 [*McIlvenna*]) et quoi qu'il en soit, une enquête entièrement nouvelle est disproportionnée par rapport au fondement restreint de la décision faisant l'objet de l'addenda.

[42] Une demande de directives en vue d'ordonner une nouvelle enquête ne correspond pas au fondement sur lequel la décision faisant l'objet de l'addenda a été rendue. Les vices de procédure dans la décision n'entachent pas tout le processus d'enquête, et rien dans le dossier n'indique que la décision au fond serait différente. Toutefois, M. Gareau a le droit d'obtenir des motifs quant au fond de sa plainte de harcèlement.

[43] Dans la décision *McIlvenna*, la Cour a conclu qu'il serait inapproprié que la Cour renvoie l'affaire à la Commission canadienne des droits de la personne avec la directive de renvoyer la

plainte au Tribunal canadien des droits de la personne. Même s'il y avait des motifs pour autoriser le contrôle judiciaire, la Cour a conclu qu'il « n'incombe pas à la Cour de rendre cette décision [nouvelle décision et renvoi] pour la Commission » (*McIlvenna*, au paragraphe 63). La Cour s'est plutôt limitée à renvoyer l'affaire pour nouvel examen à la Commission.

[44] La présente affaire est analogue. Compte tenu des fondements factuels étroits de la décision faisant l'objet de l'addenda, ordonner la tenue d'une nouvelle enquête serait une extension inappropriée de la compétence de la Cour dans le cadre de son rôle réparateur. Il ne s'agit pas d'une circonstance dans laquelle le renvoi du dossier au tribunal administratif s'avère « inutile » : *Giguère c Chambre des notaires du Québec*, 2004 CSC 1, au paragraphe 66. En l'espèce, aux termes de la Politique et tel que défini dans le *Guide d'enquête pour l'application de la Politique sur la prévention et la résolution du harcèlement*, le défendeur est responsable de trouver des enquêteurs qui répondent à certains critères. Il appartient au défendeur, compte tenu du pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé, de corriger la décision en réponse aux erreurs décelées dans les présents motifs (*McIlvenna*, au paragraphe 63).

[45] La Cour peut plutôt ordonner une réparation similaire à celle accordée dans la décision *McIlvenna* : une ordonnance renvoyant l'affaire au défendeur en vue d'une nouvelle décision.

#### V. Dépens

[46] Les parties ont accepté de verser des dépens de 4 000 \$ à la partie qui a gain de cause. En conséquence, M. Gareau a droit aux dépens de 4 000 \$.

**JUGEMENT DANS LE DOSSIER T-405-17**

**LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :**

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et la décision du 15 février 2017 est annulée et l'affaire est renvoyée en vue d'une nouvelle décision;
2. Le demandeur a droit à des dépens de 4 000 \$.

« Ann Marie McDonald »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Ce 16<sup>e</sup> jour d'octobre 2019

Lionbridge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-405-17

**INTITULÉ :** PAUL GAREAU c LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** OTTAWA (ONTARIO)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 11 DÉCEMBRE 2017

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LA JUGE MCDONALD

**DATE DES MOTIFS :** LE 9 FÉVRIER 2018

**COMPARUTIONS :**

Andrew Raven POUR LE DEMANDEUR

Helen Gray POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck LLP/s.r.l. POUR LE DEMANDEUR  
Avocats  
Ottawa (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR  
Ottawa (Ontario)