

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20121217

Dossier : T-503-12

Référence : 2012 CF 1484

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 17 décembre 2012

En présence de madame la juge Kane

ENTRE :

SCFP, COMPOSANTE D’AIR CANADA

demandeur

et

**CANADA (MINISTRE DU TRAVAIL)
et AIR CANADA**

défendeurs

MOTIFS DE L’ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] La Cour est saisie par les défendeurs, soit le Canada (Ministre du Travail) et Air Canada, d’une requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire formée par le demandeur contre la décision de la ministre du Travail de ne pas donner d’instruction en réponse à une plainte selon laquelle Air Canada aurait enfreint la partie II du *Code canadien du travail*, LRC 1985, c L-2 [le Code], et la partie XX du *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, DORS/86-304 [le RCSST]. Cette demande de contrôle judiciaire tend à obtenir un *mandamus*

prescrivant de donner une instruction et enjoignant à la ministre de poursuivre Air Canada pour infraction au Code. Les défendeurs soutiennent que la demande en *mandamus* devrait être rejetée au motif qu'elle tend à obtenir une réparation non ouverte en droit.

Le contexte

[2] Le 21 octobre 2010, le demandeur, soit le Syndicat canadien de la fonction publique, Composante d'Air Canada [le SCFP], et deux autres syndicats, à savoir l'Association des pilotes d'Air Canada [l'APAC] et le Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada [les TCA]¹, ont déposé devant Ressources humaines et Développement des compétences Canada [RHDCC] une plainte portant qu'Air Canada avait enfreint les alinéas z.08) et z.16) de l'article 125.1 du *Code canadien du travail*, ainsi que la partie XX du RCSST. Selon cette plainte : Air Canada n'avait pas inclus l'APAC dans le processus assez tôt; le choix fait par Air Canada d'un agent du service de sécurité générale comme « personne compétente » chargée d'enquêter sur la violence dans le lieu de travail n'était pas acceptable, cette personne ne présentant pas d'après les syndicats les garanties nécessaires d'impartialité; et la simple consultation du comité d'orientation ne suffisait pas à remplir l'exigence de participation active formulée par le RCSST. Les plaignants demandaient [TRADUCTION] « que l'agent responsable de RHDCC à Toronto intervienne et exerce sa compétence dans cette affaire ».

[3] C'est l'agente de santé et de sécurité [l'ASS] Véronique Morin qui a instruit la plainte. Dans une lettre en date du 9 mars 2012 [la décision de l'ASS Morin], elle a exposé son analyse

¹ Le syndicat des TCA a été autorisé à intervenir dans la présente instance par ordonnance du juge Rennie en date du 28 mai 2012.

des trois questions soulevées et conclu concernant chacune que l'employeur n'avait pas enfreint le Code.

[4] Le même jour, le demandeur (le SCFP) a déposé une demande de contrôle judiciaire de cette décision, où il sollicitait les mesures de réparation suivantes (en plus des dépens) :

- une ordonnance de *mandamus* enjoignant à la ministre ou à un autre ASS de donner à Air Canada, sous le régime du paragraphe 145(1) du Code, l'instruction de mettre fin aux violations alléguées dudit code et du RCSST;
- une ordonnance de *mandamus* enjoignant à la ministre ou à son remplaçant désigné d'intenter une poursuite judiciaire relativement à ces violations ou, à titre subsidiaire, de consentir à ce que le demandeur intente la poursuite;
- une ordonnance enjoignant à la ministre de demander ou de faire demander à un juge d'une juridiction supérieure une ordonnance interdisant à Air Canada de contrevenir au Code et au RCSST.

La présente requête

[5] Les défendeurs demandent par la présente requête les mesures de réparation suivantes :

- a. une ordonnance radiant en totalité ou en partie l'avis de demande du demandeur;
- b. une ordonnance rejetant la demande de contrôle judiciaire du demandeur;
- c. à titre subsidiaire, une ordonnance suspendant l'avis de demande du demandeur en attendant la décision du juge Rennie sur la requête formée par les défendeurs dans l'affaire *SCFP c Canada (Ministre du Travail) et*

Canada (Ministre des Transports) et Air Canada (dossier de la Cour T-1072-10), et le règlement définitif de la question du *mandamus* mise en litige dans cette requête;

- d. les dépens afférents à la présente requête;
- e. toutes autres mesures de réparation que la Cour estimerait justes.

[6] Il est à noter que le juge Rennie a rendu le 7 juin 2012 sa décision sur la requête formée dans l'affaire *SCFP c Canada (Ministre du Travail) et Canada (Ministre des Transports) et Air Canada* (dossier de la Cour T-1072-10). Dans cette demande de contrôle judiciaire, les syndicats sollicitaient une ordonnance de *mandamus* enjoignant à la ministre d'intenter une poursuite relativement à l'infraction alléguée au Code et de demander une ordonnance interdisant à Air Canada de contrevenir à une instruction antérieurement donnée. Les ministres défendeurs sollicitaient quant à eux une ordonnance les radiant comme parties, ainsi qu'une ordonnance de rejet de la demande de contrôle judiciaire tendant à obtenir un *mandamus* qui leur aurait enjoint de poursuivre Air Canada et de demander une ordonnance interdisant à Air Canada de contrevenir au Code. Le juge Rennie a radié les ministres défendeurs comme parties et rejeté la demande de contrôle judiciaire dans la mesure où elle tendait à obtenir un *mandamus*.

[7] La suspension demandée à l'alinéa c) ci-dessus n'a donc plus lieu d'être envisagée. Cependant, s'il est vrai que les questions de fait ne sont pas identiques dans les deux demandes, les questions de droit sont les mêmes.

Les thèses des parties

Le défendeur, Canada (Ministre du Travail), requérant à la présente requête

[8] Le défendeur fait valoir que le bien-fondé de la décision de l'ASS n'est pas en litige. L'ASS a mené une enquête comprenant l'organisation de plusieurs réunions pour discuter de la plainte et l'examen des observations présentées par les syndicats. Elle a analysé les trois éléments de la plainte, exposé les motifs de sa décision et conclu qu'Air Canada n'avait pas enfreint le Code. Elle a communiqué sa décision aux parties d'abord oralement, puis en la forme écrite dans un texte daté du 9 mars 2010.

[9] Le défendeur admet que la décision de l'ASS peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire (*Sachs c Air Canada*, 2007 CAF 279, [2007] ACF n° 1166 [*Sachs*]), mais il soutient que la mesure de réparation adéquate est un *certiorari*.

[10] Le défendeur fait valoir que le critère à appliquer en l'espèce à la question du *mandamus* est celui que la Cour d'appel fédérale a formulé dans *Apotex Inc c Canada (Procureur général)* (1993), [1994] 1 CF 742, [1993] ACF n° 1098 (CAF) [*Apotex*], paragraphe 45, confirmé par [1994] 3 RCS 1100, [1994] ACS n° 113, et que la Cour fédérale a adopté dans *St. Brieux (Ville) c Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CF 427, [2010] ACF n° 491 [*St. Brieux*], et il conclut que le demandeur ne remplit pas ce critère.

[11] Le défendeur soutient que la décision du juge Rennie portait sur les mêmes questions de droit et devrait être suivie.

[12] Le défendeur Canada (ministre du Travail) avance que la demande considérée tend à obtenir des mesures de réparation qui ne sont pas ouvertes en droit et n'ont aucune chance d'être prononcées. Les syndicats demandeurs veulent obliger la ministre du Travail à exercer son pouvoir discrétionnaire d'une manière déterminée, c'est-à-dire à poursuivre Air Canada pour des violations du Code ou à déléguer son pouvoir discrétionnaire de poursuite à un membre du public.

[13] Le défendeur reconnaît qu'il n'est pas interdit à notre Cour de contrôler l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuite, mais il rappelle que cette possibilité est subordonnée à des conditions très rigoureuses. Or la présente espèce ne met pas en jeu un comportement « qui choque la conscience de la collectivité », pas plus qu'une irrégularité flagrante établie par la preuve d'actes répréhensibles frisant la corruption, d'une violation de la loi, ou d'un parti pris favorable ou défavorable à une personne déterminée : *Première Nation d'Ochapowace (Bande indienne n° 71) c Canada (Procureur général)*, 2007 CF 920, [2007] ACF n° 1195, paragraphes 47 et 48.

[14] Le défendeur admet que la ministre du Travail doit donner son consentement à l'engagement de poursuites, mais il rappelle que c'est le directeur des poursuites pénales qui décide s'il en sera engagé, de sorte qu'il serait sans effet pratique d'obliger la ministre à donner un tel consentement.

[15] Pour ce qui concerne la mesure injonctive demandée, le défendeur soutient que cette question ne peut être réglée par les voies de justice : *Ami(e)s de la Terre c Canada (Gouverneur*

en conseil), 2008 CF 1183, [2008] ACF n° 1464. Le défendeur répète que le syndicat est irrecevable à demander un *mandamus* pour obliger la ministre à exercer son pouvoir discrétionnaire d'une manière déterminée, soit en l'occurrence pour l'obliger à solliciter une injonction.

[16] En résumé, la thèse du défendeur est que, selon le critère formulé dans *Apotex et St. Brieux*, le *mandamus* n'est pas une réparation ouverte au demandeur, et qu'il en existe une qu'il serait recevable à solliciter en l'espèce, à savoir le *certiorari*.

La défenderesse, Air Canada, requérante à la présente requête

[17] Air Canada soutient comme la ministre du Travail qu'il convient de radier la demande de contrôle judiciaire au motif que le *mandamus* n'est pas dans la présente espèce une réparation ouverte en droit.

[18] Air Canada admet que la décision de ne pas engager de poursuites ni de donner d'instruction ne peut faire l'objet d'un appel et que la manière légitime de la contester est d'en demander le contrôle judiciaire : *Sachs*, précité. Cependant, la mesure de réparation qu'il convient de solliciter est un *certiorari*; une demande en *certiorari* permettrait à la Cour de prononcer sur le caractère raisonnable de la décision et, si elle l'accueille, de renvoyer la plainte pour nouvel examen. Le *certiorari* répondrait aux allégations du demandeur concernant la partialité, la mauvaise foi, la compétence et l'insuffisance des motifs.

[19] Air Canada estime comme le Canada que le demandeur ne remplit pas le critère relatif au *mandamus* formulé dans *Apotex* et *St. Brieux*. De plus, elle fait valoir que ce critère prévoit comme condition préalable une demande directe de poursuivre faite au ministre, et qu'il ne peut être prononcé de *mandamus* en l'espèce au motif qu'une telle demande n'a jamais été présentée : on n'a demandé à RHDCC que d'enquêter sur une infraction supposée au Code.

[20] En outre, Air Canada rappelle que le directeur des poursuites pénales est investi du pouvoir discrétionnaire de poursuivre et que, s'il est vrai que le consentement de la ministre du Travail serait requis, le fait de lui enjoindre de donner ce consentement n'aurait pas pour effet nécessaire l'engagement de poursuites. Même s'il lui avait été demandé d'en engager, la ministre n'aurait eu aucun motif de le faire, puisque sa propre agente avait enquêté sur la plainte et conclu à l'absence d'infraction.

[21] Air Canada ajoute, en ce qui a trait à la demande en *mandamus* enjoignant de donner une instruction, que la Cour ne pourrait rendre qu'une ordonnance précise susceptible de sanction légale : la simple directive de prendre des mesures serait trop vague.

Le demandeur, SCFP, intimé à la présente requête

[22] Le SCFP soutient que sa demande est nécessaire pour obliger le Canada à appliquer le Code, soit en donnant l'instruction de mettre fin aux infractions à celui-ci, soit par voie d'injonction, et que des poursuites sont indispensables pour faire assumer à l'employeur la responsabilité de ses violations du Code. Le SCFP met l'accent sur l'importance du contexte de

la plainte, qui est la violence dans le lieu de travail, et il souligne que les problèmes en question persistent.

[23] Le SCFP fait valoir que la radiation de sa demande est subordonnée à l'absence de possibilité de la voir accueillir. Or, comme cette question est discutable, on devrait laisser cette demande suivre son cours.

[24] Le SCFP soutient que, dans le cas où un ASS refuse de donner une instruction, la réparation adéquate à demander est un *mandamus*, au motif qu'une telle ordonnance peut soit obliger à donner à Air Canada l'instruction d'agir, soit déterminer l'engagement de poursuites pour violation du Code.

[25] Un *certiorari* ne serait pas une réparation efficace, puisqu'il ne pourrait donner lieu qu'à un nouvel examen de la plainte, pendant que le comportement illicite continuerait. Les syndicats pourraient former de nouvelles plaintes plutôt que de demander un *certiorari*, mais aucune de ces mesures ne réglerait les problèmes.

[26] La requête des défendeurs, soutient le SCFP, ne concerne ni les motifs du défaut d'agir de l'ASS ni le point de savoir si Air Canada a enfreint le Code. Ces questions doivent être tranchées à l'issue d'une instruction au fond. S'il est vrai que les défendeurs ont essayé de plaider au fond, affirmant que l'ASS avait mené une enquête, le SCFP allègue l'absence d'éléments tendant à prouver que l'ASS l'ait fait ou ait pris en considération les observations des syndicats. Ce sont là des questions à examiner dans le cadre du contrôle judiciaire.

[27] Le SCFP convient que le critère applicable à la prononciation d'un *mandamus* est celui que formulent *Apotex* et *St. Brieux*, et il affirme avoir rempli toutes les conditions dont ce critère fait dépendre la possibilité d'ordonner l'engagement de poursuites et l'émission d'une instruction.

[28] Le SCFP soutient que le *mandamus* est une mesure de réparation ouverte contre le défaut d'un ASS de donner une instruction en cas de violation du Code et du RCSST. Il soutient également être recevable à demander cette réparation relativement aux poursuites et à l'injonction sollicitées, et il est selon lui possible de soutenir que l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuivre est susceptible de contrôle judiciaire dans la présente espèce.

[29] Le SCFP fait valoir que sa demande voulant [TRADUCTION] « que l'agent de RHDCC exerce sa compétence » est une demande claire faite à la ministre de prendre, par l'intermédiaire de l'ASS désigné, toutes mesures correctives que permet le Code. Par conséquent, la condition préalable supposée se trouve remplie.

[30] Le SCFP soutient enfin que le juge Rennie a commis une erreur en retranchant de la demande de contrôle judiciaire, par son ordonnance en date du 7 juin 2012, les prétentions à réparation par voie de *mandamus*. Le syndicat a en conséquence entrepris de contester cette ordonnance en appel.

L'intervenant, le syndicat des TCA-Canada

[31] Les TCA contestent eux aussi la requête du Canada et d'Air Canada en radiation de la demande de contrôle judiciaire. En outre, ils invoquent un manque d'équité de la part de l'ASS Morin et de la ministre, ainsi qu'un parti pris antisyndical. Ils font valoir que la ministre n'a pas envisagé d'exercer son pouvoir discrétionnaire en réponse à la plainte et qu'elle n'a délégué à personne le pouvoir de consentir à des poursuites, mettant ainsi Air Canada à l'abri des conséquences judiciaires de ses actes. Ils en déduisent que la ministre a un parti pris en faveur d'Air Canada.

Les dispositions applicables

[32] *Code canadien du travail*, LRC 1982, c L-2 :

125. (1) Dans le cadre de l'obligation générale définie à l'article 124, l'employeur est tenu, en ce qui concerne tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève :

[...]

z.08) de collaborer avec le comité d'orientation et le comité local ou le représentant pour l'exécution des responsabilités qui leur incombent sous le régime de la présente partie;

[...]

125. (1) Without restricting the generality of section 124, every employer shall, in respect of every work place controlled by the employer and, in respect of every work activity carried out by an employee in a work place that is not controlled by the employer, to the extent that the employer controls the activity,

[...]

(z.08) cooperate with the policy and work place committees or the health and safety representative in the execution of their duties under this Part;

[...]

z.16) de prendre les mesures prévues par les règlements pour prévenir et réprimer la violence dans le lieu de travail;

145. (1) S'il est d'avis qu'une contravention à la présente partie vient d'être commise ou est en train de l'être, l'agent de santé et de sécurité peut donner à l'employeur ou à l'employé en cause l'instruction :

a) d'y mettre fin dans le délai qu'il précise;

b) de prendre, dans les délais précisés, les mesures qu'il précise pour empêcher la continuation de la contravention ou sa répétition.

[...]

Consentement du ministre

149. (1) Les poursuites des infractions à la présente partie sont subordonnées au consentement du ministre ou de toute personne que désigne celui-ci.

[...]

Procédure d'injonction

152. Le ministre peut demander ou faire demander à un juge d'une juridiction supérieure une ordonnance interdisant toute contravention à la présente partie — que des poursuites aient été engagées

(z.16) take the prescribed steps to prevent and protect against violence in the work place;

145. (1) A health and safety officer who is of the opinion that a provision of this Part is being contravened or has recently been contravened may direct the employer or employee concerned, or both, to

(a) terminate the contravention within the time that the officer may specify; and

(b) take steps, as specified by the officer and within the time that the officer may specify, to ensure that the contravention does not continue or re-occur.

[...]

Minister's consent required

149. (1) No proceeding in respect of an offence under this Part may be instituted except with the consent of the Minister or a person designated by the Minister.

[...]

Injunction proceedings

152. The Minister may apply or cause an application to be made to a judge of a superior court for an order enjoining any person from contravening a provision of this Part, whether or not a prosecution

ou non sous le régime de celle-ci — ou visant à faire cesser l'acte ou le défaut ayant donné lieu à l'infraction pour laquelle il y a eu déclaration de culpabilité en application de la présente partie.

has been instituted for an offence under this Part, or enjoining any person from continuing any act or default for which the person was convicted of an offence under this Part.

[33] *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, DORS/86-304 :

20.1 L'employeur qui s'acquitte des obligations qui lui sont imposées par la présente partie consulte le comité d'orientation ou, à défaut, le comité local ou le représentant, avec la participation du comité ou du représentant en cause.

20.1 The employer shall carry out its obligations under this Part in consultation with and the participation of the policy committee or, if there is no policy committee, the work place committee or the health and safety representative.

20.9 (1) Au présent article, « personne compétente » s'entend de toute personne qui, à la fois :

20.9 (1) In this section, "competent person" means a person who

a) est impartiale et est considérée comme telle par les parties;

(a) is impartial and is seen by the parties to be impartial;

b) a des connaissances, une formation et de l'expérience dans le domaine de la violence dans le lieu de travail;

(b) has knowledge, training and experience in issues relating to work place violence; and

c) connaît les textes législatifs applicables.

(c) has knowledge of relevant legislation.

[...]

[...]

Les questions en litige

[34] Les parties conviennent que la décision de ne pas donner d'instruction est susceptible de contrôle judiciaire, mais ne s'entendent pas sur la question de savoir si la réparation adéquate est le *mandamus* ou le *certiorari*.

[35] Les parties conviennent également que le critère à huit conditions auquel est subordonnée une ordonnance de *mandamus*, tel que récemment réaffirmé dans *St. Brieux*, est applicable à la présente espèce. Cependant, alors que le demandeur affirme satisfaire à toutes les conditions de ce critère, les défendeurs soutiennent qu'il ne le remplit pas, notamment pour ce qui concerne les conditions n^{os} 3, 4, 5 et 6. Le critère en question est le suivant :

1. il doit exister une obligation légale d'agir à caractère public;
2. l'obligation doit exister envers le requérant;
3. il existe un droit clair d'obtenir l'exécution de cette obligation, notamment :
 - a. le requérant a rempli toutes les conditions préalables donnant naissance à cette obligation;
 - b. il y a eu (i) une demande d'exécution de l'obligation, (ii) un délai raisonnable censé permettre de donner suite à la demande si celle-ci n'a pas été rejetée sur-le-champ, et (iii) un refus ultérieur, exprès ou implicite, par exemple un délai déraisonnable;
4. lorsque l'obligation dont on demande l'exécution forcée est discrétionnaire, les règles suivantes s'appliquent :
 - a. le décideur qui exerce un pouvoir discrétionnaire ne doit pas agir d'une manière qui puisse être qualifiée d'« injuste » ou d'« oppressive » ou qui dénote une « irrégularité flagrante » ou la « mauvaise foi »;

- b. un *mandamus* ne peut être accordé si le pouvoir discrétionnaire du décideur est « illimité », « absolu » ou « facultatif »;
 - c. le décideur qui exerce un pouvoir discrétionnaire « limité » doit agir en se fondant sur des considérations « pertinentes » par opposition à des considérations « non pertinentes »;
 - d. un *mandamus* ne peut être accordé pour orienter l'exercice d'un « pouvoir discrétionnaire limité » dans un sens donné;
 - e. un *mandamus* ne peut être accordé que lorsque le pouvoir discrétionnaire du décideur est « épuisé », c'est-à-dire que le requérant a un droit acquis à l'exécution de l'obligation;
- 5. le requérant n'a aucun autre recours;
 - 6. l'ordonnance sollicitée aura une incidence sur le plan pratique;
 - 7. dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le tribunal estime que, selon l'équité, rien ne fait obstacle au redressement demandé;
 - 8. compte tenu de la « prépondérance des inconvénients », une ordonnance de *mandamus* devrait (ou ne devrait pas) être rendue.

[36] Comme nous le disions plus haut, les défendeurs soutiennent que la déléguée de la ministre, l'ASS, a enquêté sur la plainte et a exercé son pouvoir discrétionnaire de ne pas donner d'instruction et de ne pas engager de poursuites. Il ne peut être prononcé de *mandamus* pour obliger le détenteur d'un pouvoir discrétionnaire à l'exercer d'une manière déterminée. De plus, le fait d'obliger la ministre à consentir à l'engagement de poursuites n'aurait aucun effet pratique, puisque le pouvoir discrétionnaire de poursuivre appartient au directeur des poursuites pénales. En outre, il y a une autre voie de recours envisageable, qui elle est adéquate : la

demande en *certiorari*. Les défendeurs avancent également que n'a pas été remplie la condition préalable consistant à demander à la ministre d'intenter des poursuites, et que la plainte, qui appelait seulement RHDCC à enquêter et à exercer sa compétence, ne suffit pas à satisfaire à cette condition.

[37] Le demandeur affirme pour sa part que le critère est rempli et qu'il est possible de soutenir que la demande en *mandamus* est un recours ouvert pour obliger à poursuivre ou à donner une instruction. S'il est vrai que la possibilité de contrôler l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuite dépend de conditions très rigoureuses, fait-il valoir, ce pouvoir n'est pas absolu. Autrement dit, le pouvoir discrétionnaire de la ministre n'est pas illimité. La demande en *certiorari* ne serait pas une voie de recours adéquate, explique le demandeur, puisqu'un nouvel examen de la plainte ne donnerait aucun résultat pratique et ne constituerait donc pas une réparation efficace. La demande de contrôle judiciaire devrait suivre son cours, conclut-il, et la Cour devrait en examiner au fond, sur la base d'un dossier complet, la demande de *mandamus*.

[38] Comme on l'a vu plus haut, dans *SCFP c Canada (Ministre du Travail) et Canada (Ministre des Transports) et Air Canada* (dossier de la Cour T-1072-10), le demandeur sollicitait un *mandamus* prescrivant l'engagement de poursuites et une ordonnance enjoignant à la ministre de demander une injonction contre Air Canada relativement aux infractions alléguées à une instruction. Le juge Rennie a tranché la requête afférente à cette demande par ordonnance en date du 7 juin 2012. La principale différence entre les deux demandes de contrôle judiciaire est que le demandeur veut ici voir donner, plutôt qu'exécuter, une instruction. Les faits sont différents, mais les questions de droit sont les mêmes.

[39] Je souscris à l'idée exposée dans les motifs du juge Rennie selon laquelle le *mandamus* n'est pas une réparation ouverte en droit pour obliger le ministre du Travail ou son délégué à intenter une poursuite relativement à une violation au Code.

[40] L'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuite n'est susceptible de contrôle judiciaire que dans des cas exceptionnels, et la présente espèce ne satisfait pas à ce critère. Il n'a été produit aucun élément tendant à prouver l'existence de motifs illégitimes ou de mauvaise foi, ni à établir que le défaut d'exercer des poursuites choquerait la conscience de la collectivité ou jetterait le discrédit sur l'administration de la justice. Aucun élément ne tend non plus à établir l'existence d'une politique d'inapplication du Code, ni d'un comportement ou d'une pratique systématiques équivalant à la décision de principe de ne pas enquêter.

[41] La décision d'engager des poursuites ne se prend pas à la légère; il y a tout lieu de penser qu'elle se fondera sur un examen approfondi et ne sera arrêtée qu'en dernier recours, en cas d'échec des autres mesures visant à assurer l'application des dispositions en cause. S'il est vrai que le consentement du ministre du Travail est nécessaire à l'engagement de poursuites, la décision de poursuivre ou non appartient au directeur des poursuites pénales [le DPP]. Il y a lieu de penser que ce dernier examine soigneusement les résultats de l'enquête en question avant de décider s'il convient d'exercer des poursuites. C'est l'ASS qui est chargé des enquêtes de cette nature. Le fait d'ordonner l'engagement de poursuites dans des cas où l'enquête a conclu qu'elles ne se justifiaient pas retirerait toute signification à la fonction de l'ASS et pourrait donner lieu à des poursuites dépourvues de chances raisonnables de succès.

[42] Les parties sont en désaccord sur la question de savoir si la demande de poursuites constitue une condition préalable et fait partie du critère relatif au *mandamus*. La ministre du Travail et Air Canada soutiennent qu'une demande préalable de poursuites adressée directement à la ministre était une condition préalable. Le SCFP et les TCA affirment de leur côté qu'une telle demande était implicite dans leur plainte et qu'une requête en ce sens adressée à l'ASS, en tant que déléguée de la ministre, suffisait. Cette question ne me paraît pas décisive. Étant donné l'étendue des attributions de la ministre, dirai-je cependant, il ne serait pas pratique d'obliger les plaignants à lui demander directement d'intenter une poursuite relativement à une infraction alléguée. Qui plus est, le Code ne paraît pas exiger la présentation d'une demande directe de cette nature.

[43] Le juge Rennie, après examen des mêmes questions et de la même jurisprudence citée par les parties, a conclu que l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuite n'est pas susceptible de contrôle judiciaire, sauf dans de très rares cas. Il a pris en considération et appliqué le critère d'*Apotex* et de *St. Brieux*. Je reproduis ici les passages de son ordonnance relatifs à ce point (paragraphe 21 à 29) :

[TRADUCTION]

L'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuite, sauf exceptions très rares et très limitées, n'est pas susceptible de contrôle judiciaire. Ce n'est pas ici le lieu de récapituler les motifs de politique juridique sous-tendant le principe qui soustrait au contrôle judiciaire l'exercice de ce pouvoir. Le juge de Montigny a examiné en profondeur la jurisprudence applicable dans *Première Nation d'Ochapowace c Canada (Procureur général)*, 2007 CF 920, [2008] 3 RCF 571. Qu'il nous suffise de rappeler que ce principe est bien établi et qu'il tient en partie sa priorité des rôles respectifs que notre Constitution attribue aux trois pouvoirs

de l'État : *R c Power*, [1994] 1 RCS 601; et *DPP c Humphrys*, [1976] 2 All ER 497, le vicomte Dilhorne.

La Cour suprême du Canada affirme aux pages 615 et 616 de *Power* que les tribunaux ont effectivement le pouvoir discrétionnaire résiduel de contrôler l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, mais seulement dans les « cas les plus manifestes », lorsque le comportement en cause « choque la conscience de la collectivité et porte préjudice à l'administration régulière de la justice au point qu'il justifie une intervention des tribunaux ».

Donc, si l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuite n'est pas entièrement à l'abri du contrôle judiciaire, celui-ci n'est possible qu'à des conditions très rigoureuses. Il y faut beaucoup plus qu'une simple conjecture ou un simple argument d'avocat comme quoi l'on a abusé de ce pouvoir discrétionnaire, ainsi que l'explique la Cour suprême à la page 616 de *Power* :

Pour conclure que la situation est « à ce point viciée » et qu'elle constitue l'un des « cas les plus manifestes », tel que l'abus de procédure a été qualifié par la jurisprudence, il doit y avoir une preuve accablante que les procédures examinées sont injustes au point qu'elles sont contraires à l'intérêt de la justice. Comme je l'expliquerai de façon plus détaillée dans mes motifs, le procureur général est un représentant de l'exécutif et, à ce titre, il reflète, de par sa fonction de poursuivant, l'intérêt de la collectivité à faire en sorte que justice soit adéquatement rendue. Le rôle du procureur général à cet égard consiste non seulement à protéger le public, mais également à honorer et à exprimer le sens de justice de la collectivité. Aussi, les tribunaux devraient-ils être prudents avant de s'adonner à des conjectures rétrospectivement sur les motifs qui poussent le poursuivant à prendre une décision. Si la preuve démontre clairement l'existence de motifs illégitimes, de mauvaise foi ou d'un acte si fautif qu'il viole la conscience de la collectivité à un point tel qu'il serait vraiment injuste et indécent de continuer, alors, et alors seulement, les tribunaux devraient intervenir pour empêcher un abus de procédure susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. Les cas de cette nature seront toutefois extrêmement rares.

La Cour suprême du Canada a défini dans *Krieger c Law Society of Alberta*, 2002 CSC 65, [2002] 3 RCS 372, les éléments essentiels du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites comme étant les facultés d'intenter des poursuites, d'ordonner l'arrêt des procédures, d'accepter un plaidoyer de culpabilité à un chef moins grave et de retirer une accusation. Ce qu'on demande dans la présente instance est une ordonnance enjoignant d'engager des poursuites. Or il s'agit là d'un élément essentiel du pouvoir discrétionnaire de poursuivre. En outre, le demandeur voudrait ici voir le contrôle judiciaire s'aventurer sur un territoire encore inexploré. À ce jour, en effet, la plus grande partie de la jurisprudence concerne l'abus de procédure que fait craindre la décision de poursuivre une personne; on n'a cité devant la Cour aucun précédent qui cautionnerait l'usage de recours de droit public pour obliger à poursuivre un tiers.

Comme je le rappelais plus haut, les enquêtes sur les infractions supposées au *Code* et au *Règlement sur la santé et la sécurité au travail (aéronefs)* sont menées par des agents de santé et de sécurité agissant sous la double autorité des ministres du Travail et des Transports. Cette fonction d'enquête est analogue à la fonction d'enquête de la police, que les tribunaux refusent systématiquement de soumettre au contrôle judiciaire, sauf dans les très rares cas définis plus haut : *Zhang c Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 201. Le juge Laskin a exposé ce principe au paragraphe 113 de *Henco Industries Limited c Haudenosaunee Six Nations Confederacy Council*, 2006 CanLII 41649 (CA Ont.).

Le pouvoir discrétionnaire de poursuivre appartient au procureur général, mais l'article 121 de la *Loi sur le directeur des poursuites pénales*, LC 2006, c 9, le délègue au directeur des poursuites pénales. Le législateur a néanmoins prévu l'obligation d'obtenir d'autres ministres, en l'occurrence du ministre du Travail, leur consentement aux poursuites envisagées. On peut trouver d'autres exemples de cette obligation d'obtenir le consentement préalable aux poursuites dans d'autres lois fédérales, soit la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, LRC 1985, c 33 (2^e suppl.), et la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, LRC 1985, c R-10 (article 49).

En supposant cependant à titre d'hypothèse que ce « consentement » puisse être plus ou moins assimilé au pouvoir discrétionnaire de poursuite, rappelons que la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Quebec North Shore & Labrador Railway Co. c. Canada (Ministre du Travail)*, [1996] ACF n^o 545, a cité

avec approbation le passage suivant du paragraphe 11 de la décision *R c Brinks Canada Ltd.*, [1994] OJ No 346, rendue par la Cour supérieure de l'Ontario :

[TRADUCTION] [...] il n'y a aucune raison de considérer l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuite comme soumis à des conditions différentes de contrôle judiciaire lorsque le législateur a conféré ce pouvoir à un autre ministre fédéral.

Le consentement préalable à l'engagement de poursuites ne me paraît pas assimilable à la décision du directeur des poursuites pénales ni préjuger du point de savoir si, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire indépendant, il conclura en fait qu'il y a une perspective raisonnable de déclaration de culpabilité et qu'il est dans l'intérêt public de poursuivre.

Bref, du point de vue pratique, comme le pouvoir discrétionnaire de poursuivre sera en fin de compte exercé par le directeur des poursuites pénales, le fait que le ministre du Travail consente à l'engagement de poursuites ne garantit pas celui-ci dans les faits. La prononciation d'un *mandamus* contre les ministres n'aurait en l'espèce aucun effet, étant donné que le pouvoir discrétionnaire de poursuivre appartient au directeur des poursuites pénales.

[44] Pour ce qui concerne le *mandamus* sollicité par le demandeur dans le but d'obliger la ministre ou l'ASS à donner à l'employeur l'instruction de mettre fin aux violations alléguées du Code et du Règlement, le critère applicable n'est pas rempli. Un *mandamus* ne peut ordonner d'exercer un pouvoir discrétionnaire d'une manière déterminée. Dans la présente espèce, l'ASS a effectué une enquête et a conclu à l'absence d'infraction. Bien que le demandeur ne soit pas satisfait de cette décision, le recours qui s'ouvre à lui est de solliciter un *certiorari* en vue de la faire contrôler suivant la norme du caractère raisonnable. La Cour ne peut s'arroger le droit de décider si une instruction doit être donnée et de quelle nature elle doit être, et une directive ordonnant simplement de prendre des mesures manquerait de la précision suffisante pour être exécutoire ou efficace. C'est là la fonction que le Code délègue à l'ASS.

[45] Pour ce qui concerne la demande d'ordonnance enjoignant à la ministre de solliciter une ordonnance interdisant à Air Canada de contrevenir au Code et au RCSST, je fais miens les motifs du juge Rennie, dont je cite ci-dessous le paragraphe 30, et je conviens avec lui que le critère relatif au *mandamus* n'est pas rempli et que la question ne relève pas de la compétence des tribunaux :

[TRADUCTION] Il reste à trancher la question de savoir s'il est possible d'obtenir un *mandamus* ordonnant à la ministre d'engager une procédure d'injonction pour obliger Air Canada à se conformer à l'instruction de 2006. La Cour refuse de faire droit à cette demande pour deux motifs. Premièrement, l'objet visé ne relève pas de la compétence des tribunaux. Il n'est pas susceptible d'intervention judiciaire, et, dans tous les cas, la Cour n'a pas de pouvoir de sanction en la matière : *Ami(e)s de la Terre – Friends of the Earth c Canada (Environnement)*, 2009 CAF 297, paragraphe 25. Deuxièmement, même dans l'hypothèse où la question pourrait être réglée par les voies de justice, le critère relatif au *mandamus* n'est pas rempli : *Apotex*. Les ministres compétents ont l'obligation aussi évidente qu'importante de faire respecter la loi, mais sauf mauvaise foi ou circonstances exceptionnelles, ce n'est pas là une obligation que la Cour sanctionnera : *R c Police Commissioner of The Metropolis Ex parte Blackburn*, [1968] 1 All ER 763; et *Northern Lights Fitness Products Inc. c Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, [1994] ACF n° 319. Il est toutefois très important de ne pas exagérer ce principe. Dans *Blackburn*, la Cour d'appel aurait prononcé un *mandamus* ordonnant la tenue d'une enquête et l'engagement de poursuites, tout comme la Cour fédérale dans *Distribution Canada Inc. c Canada (Ministre du Revenu national)* [1993] ACF n° 9, si elles avaient conclu, relativement à la preuve, soit à une politique d'inapplication, soit à un comportement ou à une pratique systématiques équivalant à la décision de principe de ne pas enquêter.

[46] Même si le demandeur refuse d'admettre que les plaintes aient été instruites de manière approfondie, la décision considérée comprend un exposé des motifs qui indique qu'on a examiné

chaque aspect et qu'on a pris des mesures. Il n'appartient pas à la Cour de répondre, à la présente étape, à la question de savoir si cette décision est raisonnable.

[47] N'oubliant pas qu'une demande de contrôle judiciaire doit être en principe décidée au fond, la Cour, pour les motifs exposés plus haut, conclut que la réparation demandée n'est pas ouverte en droit et accueille la requête des défendeurs en radiation de la demande de contrôle judiciaire. Ici encore, je reprends les propos que le juge Rennie a tenus au paragraphe 17 de son ordonnance du 7 juin 2012 :

[TRADUCTION] La règle a priori veut qu'une demande de contrôle judiciaire soit décidée au fond, après la tenue d'une audience : *David Bull Laboratories (Canada) Inc. c Pharmacia Inc.*, [1995] 1 CF 588 (CA), pages 596 et 597. Cette règle s'accorde avec l'objectif valable de politique judiciaire voulant que les demandes soient jugées de manière expéditive. Néanmoins, la Cour a pour pratique de rejeter, dans le cadre d'une procédure interlocutoire, les demandes introductives d'instance qui n'ont aucune chance d'être accueillies : *Torres Victoria c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 857.

[48] Pour les motifs exposés plus haut, la présente demande n'a aucune chance d'être accueillie dans la mesure où elle tend à obtenir réparation par voie de *mandamus*.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. Les prétentions à réparation par voie de *mandamus* sont retranchées de l'avis de demande.

2. La présente ordonnance est sans préjudice de la possibilité pour le demandeur de solliciter un *certiorari* en contrôle judiciaire.

3. Il n'est pas adjugé de dépens.

« Catherine M. Kane »

Juge

Traduction certifiée conforme
Linda Brisebois, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-503-12

INTITULÉ : SCFP, COMPOSANTE D’AIR CANADA c
CANADA (MINISTRE DU TRAVAIL) *ET AL.*

LIEU DE L’AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L’AUDIENCE : Le 30 octobre 2012

**MOTIFS DE L’ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LA JUGE KANE

DATE DES MOTIFS : Le 17 décembre 2012

COMPARUTIONS :

James L. Robbins	POUR LE DEMANDEUR (SCFP, Composante d’Air Canada)
Thomas E.F. Brady	POUR LA DÉFENDERESSE Air Canada
Marsha Gay	POUR LE DÉFENDEUR Canada (Ministre du Travail)
Niki Lundquist	POUR L’INTERVENANT (Syndicat national de l’automobile, de l’aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada [TCA-Canada])

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre & Cornish, s.r.l.
Avocats
Toronto (Ontario)

POUR LE DEMANDEUR
(SCFP, Composante d'Air Canada)

Heenan Blaikie, s.r.l.
Montréal (Québec)

POUR LA DÉFENDERESSE
Air Canada

Myles J. Kirvan
Sous-procureur général du Canada

POUR LE DÉFENDEUR
Canada (Ministre du Travail)

TCA-Canada
Service juridique
Toronto (Ontario)

POUR L'INTERVENANT
(Syndicat national de l'automobile, de
l'aérospatiale, du transport et des autres
travailleurs et travailleuses du Canada
[TCA-Canada])