

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20170224

Dossier : A-316-15

Référence : 2017 CAF 40

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LA JUGE GAUTHIER
LE JUGE NEAR**

ENTRE :

ELIZABETH BERNARD

demanderesse

et

**AGENCE DU REVENU DU CANADA, CONSEIL DU TRÉSOR et
INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU
CANADA**

défendeurs

Audience tenue à Ottawa (Ontario), le 7 février 2017.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 24 février 2017.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE NEAR

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE PELLETIER
LA JUGE GAUTHIER**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20170224

Dossier : A-316-15

Référence : 2017 CAF 40

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LA JUGE GAUTHIER
LE JUGE NEAR**

ENTRE :

ELIZABETH BERNARD

demanderesse

et

**AGENCE DU REVENU DU CANADA, CONSEIL DU TRÉSOR et
INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU
CANADA**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE NEAR

I. Introduction

[1] Elizabeth Bernard, la demanderesse, sollicite le contrôle judiciaire de la décision rendue le 29 juin 2015 par la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique (la Commission) (2015 CRTEFP 59). La Commission a refusé de réexaminer une

« décision provisoire » de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (l'ancienne Commission) du 21 février 2008 (*Institut professionnel de la fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor et Agence du revenu du Canada*, 2008 CRTFP 13 (*IPFPC n° 1*)).

II. Le contexte

[2] Dans l'affaire *IPFPC n° 1*, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (le syndicat) avait déposé une plainte de pratique déloyale de travail contre l'Agence du revenu du Canada et le Conseil du Trésor (l'employeur) parce que l'employeur n'avait pas fourni au syndicat les coordonnées des employés pour que le syndicat puisse communiquer avec les employés de l'unité de négociation concernant des questions de négociation. L'ancienne Commission avait déclaré en principe que l'employeur était intervenu dans la représentation des employés par le syndicat parce qu'il ne lui avait pas fourni au moins certains des renseignements que le syndicat avait demandés afin de pouvoir communiquer avec les employés (décision *IPFPC n° 1*, aux paragraphes 67 et 81). Une telle intervention est proscrite par l'alinéa 186(1)a de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, L.C. 2003, ch. 22, art. 2 (la LRTSPF) et constituait donc une pratique déloyale de travail. L'ancienne Commission avait refusé de préciser le type de renseignements que l'employeur devait communiquer au syndicat, ordonnant plutôt aux parties de conclure elles-mêmes une entente (*IPFPC n° 1*, aux paragraphes 61, 77 à 79 et 82).

[3] Avant d'examiner la décision contestée, c'est-à-dire le refus de la Commission de réexaminer la décision *IPFPC n° 1*, il est nécessaire de décrire les nombreuses procédures qui

ont eu lieu entre la décision *IPFPC n° 1* de 2008 et la demande de la demanderesse en réexamen de cette décision en 2015.

[4] Comme cela leur avait été ordonné dans la décision *IPFPC n° 1*, le syndicat et l'employeur étaient arrivés à une entente sur les renseignements sur les coordonnées des employés que devait fournir l'employeur, puis avaient prié l'ancienne Commission de consigner cette entente dans une ordonnance. L'ordonnance, rendue le 18 juillet 2008, prévoyait que l'employeur communiquerait au syndicat les adresses postales et les numéros de téléphone à domicile des employés membres de l'unité de négociation (*Institut professionnel de la fonction publique du Canada c. Agence du revenu du Canada*, 2008 CRTFP 58 (*IPFPC n° 2*)).

[5] Le syndicat représente l'unité de négociation de la demanderesse. La demanderesse n'est pas membre du syndicat, mais elle paie des cotisations syndicales pour bénéficier des avantages d'une représentation syndicale. Le syndicat doit représenter équitablement tous les employés membres de l'unité de négociation, qu'ils soient membres du syndicat ou qu'ils paient des cotisations selon la formule Rand, comme la demanderesse.

[6] Quand la demanderesse fut informée que, en tant qu'employée membre de l'unité de négociation, ses coordonnées résidentielles seraient communiquées au syndicat, elle a sollicité le contrôle judiciaire de la décision *IPFPC n° 2* (*Bernard c. Canada (Procureur général)*, 2010 CAF 40 (*Bernard n° 1*)). Elle soutenait que l'ordonnance rendue dans l'affaire *IPFPC n° 2* portait atteinte à son droit à la vie privée et à son droit à la liberté d'association garanti par la *Charte*, ce qui comprend le droit de ne pas s'associer à un syndicat. Notre Cour a jugé que

l'ancienne Commission avait commis une erreur parce qu'elle n'avait pas tenu compte des questions relatives au respect de la vie privée qui étaient soulevées par sa décision *IPFPC n° 1* quand elle avait avalisé l'entente des parties et rendu l'ordonnance corrélative dans sa décision *IPFPC n° 2*. La Cour a renvoyé l'affaire à l'ancienne Commission pour nouvelle décision et lui a enjoint de donner au Commissariat à la protection de la vie privée ainsi qu'à la demanderesse l'occasion de prendre part à la procédure devant conduire à la nouvelle décision.

[7] Dans sa nouvelle décision, l'ancienne Commission a jugé que la communication au syndicat des coordonnées résidentielles des employés était autorisée aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21 (la LPRP) (*Institut professionnel de la fonction publique du Canada c. Agence du revenu du Canada*, 2011 CRTFP 34 (*IPFPC n° 3*)). L'ancienne Commission a ajouté des dispositions à l'ordonnance rendue dans sa décision *IPFPC n° 2* afin de garantir une prise en compte suffisante des impératifs touchant la protection de la vie privée des employés.

[8] La demanderesse a alors sollicité le contrôle judiciaire de la décision *IPFPC n° 3* (*Bernard c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 92, [2012] 4 R.C.F. 370 (*Bernard n° 2*)). Notre Cour a jugé que la décision de l'ancienne Commission concernant la protection de la vie privée était raisonnable et elle a rejeté la demande.

[9] La demanderesse a fait appel de l'arrêt *Bernard n° 2* devant la Cour suprême du Canada (*Bernard c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 13, [2014] 1 R.C.S. 227 (*Bernard (CSC)*)). La Cour suprême a jugé que l'ancienne Commission avait conclu de façon raisonnable que la

LRTSPF obligeait l'employeur à communiquer au syndicat les coordonnées résidentielles des employés. Elle a estimé que l'ancienne Commission avait clairement justifié sa conclusion selon laquelle la non-communication par l'employeur des coordonnées résidentielles constituait une intervention interdite dans la représentation des employés par le syndicat et donc une pratique déloyale de travail aux termes de l'article 185 et de l'alinéa 186(1)a) de la LRTSPF (*Bernard (CSC)*, aux paragraphes 23 à 29). La Cour suprême a aussi estimé que l'ancienne Commission avait conclu de façon raisonnable que la communication de coordonnées résidentielles était autorisée par la LPRP (*Bernard (CSC)*, aux paragraphes 30 à 33).

[10] À la suite de l'arrêt *Bernard (CSC)*, la demanderesse a prié la Commission, le 24 avril 2014, de réexaminer la décision *IPFPC n° 1*. Dans la décision visée par le présent contrôle, la Commission a rejeté la demande en réexamen déposée par la demanderesse, pour les raisons suivantes : la demanderesse n'avait pas l'intérêt requis pour agir; sa demande n'avait pas été présentée en temps opportun; la preuve ou l'argument que la demanderesse entendait apporter n'aurait pas une incidence importante et déterminante sur l'issue de la décision *IPFPC n° 1*; la demande était une tentative de rouvrir l'arrêt *Bernard (CSC)*.

III. Analyse

A. *La norme de contrôle*

[11] Les parties s'accordent à dire que la décision de la Commission de refuser de réexaminer la décision *IPFPC n° 1* doit être contrôlée selon la norme de la décision raisonnable. Je partage leur point de vue, car la décision était une décision discrétionnaire qui portait sur l'interprétation et l'application de la loi constitutive de la Commission, la LRTSPF (voir aussi *Chaudhry c.*

Canada (Procureur général), 2009 CAF 376, au paragraphe 5 (*Chaudhry (CAF)*)). La demanderesse prie la Cour d'examiner d'après la norme de la décision correcte ses arguments portant sur l'équité procédurale.

B. *Le pouvoir de réexamen de la Commission*

[12] Aux termes du paragraphe 43(1) de la LRTSPF, la Commission peut réexaminer, annuler ou modifier ses décisions ou ordonnances. Dans la décision *Chaudhry c. Conseil du Trésor (Service correctionnel du Canada)*, 2009 CRTFP 39 (*Chaudhry (CRTFP)*), l'ancienne Commission avait jugé que, bien qu'aucune échéance ne soit fixée pour le dépôt d'une demande de réexamen en vertu du paragraphe 43(1), « pour assurer le caractère définitif du règlement des conflits de travail, les demandes de réexamen devraient être présentées le plus tôt possible » (*Chaudhry (CRTFP)*, au paragraphe 25). Pour l'ancienne Commission, « le plus tôt possible » signifiait « à l'intérieur d'un délai raisonnable à compter du moment où le demandeur obtient l'information ou la preuve sur laquelle il entend fonder sa demande ».

[13] L'ancienne Commission avait aussi exposé « les lignes directrices ou critères » devant être pris en compte lorsqu'il s'agit de réexamen selon le paragraphe 43(1) :

- le réexamen ne doit pas remettre en litige le fond de l'affaire;
- il doit être fondé sur un changement important des circonstances;
- il doit tenir compte uniquement des nouveaux éléments de preuve ou arguments qui ne pouvaient être raisonnablement présentés lors de l'audience initiale;
- on doit s'assurer que les nouveaux éléments de preuve ou arguments ont des conséquences importantes et déterminantes sur l'issue de la plainte;
- on doit veiller à ce que le réexamen soit fondé sur un motif impérieux;
- le pouvoir de réexamen doit être exercé de manière « [...] judicieuse, avec beaucoup de soin et peu fréquemment ».
- (*Chaudhry (CRTFP)*, au paragraphe 29)

[14] Lors du contrôle judiciaire de la décision *Chaudhry (CRTFP)*, notre Cour a conclu que la décision de l'ancienne Commission de rejeter la demande en réexamen pour cause de retard était raisonnable (*Chaudhry (CAF)*, au paragraphe 5). Notre Cour a donc refusé de revoir les conclusions de l'ancienne Commission sur le bien-fondé de la demande de réexamen (*Chaudhry (CAF)*, au paragraphe 6). Elle a toutefois fait observer ce qui suit :

La demande de réexamen fondée sur l'article 43 de la LRTFP n'est ni un appel ni une demande de révision. Il s'agit plutôt d'une exception limitée au caractère définitif des décisions de la Commission qui permet aux décideurs de réexaminer leur décision en tenant compte d'un nouvel élément de preuve ou d'un nouvel argument.

(*Chaudhry (CAF)*, au paragraphe 8)

C. *Le caractère raisonnable de la décision de la Commission*

[15] À mon avis, la Commission a conclu de façon raisonnable que les « nouveaux » éléments de preuve ou arguments sur lesquels la demanderesse fondait sa demande de réexamen n'auraient pas une incidence importante et déterminante sur l'issue de la décision *IPFPC n° 1*. La preuve que la demanderesse voulait déposer était [TRADUCTION] « le contexte législatif fédéral entourant la question de la tenue de votes de grève et de votes sur les dernières offres, ainsi que la divulgation de coordonnées résidentielles » (demande de réexamen, dossier de la demanderesse, onglet 4a, page 62). La preuve se rapportait à des dispositions du *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, ch. L-2, et de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, tandis que la décision *IPFPC n° 1* concernait l'interprétation de certaines dispositions de la LRTSPF. En outre, dans la décision *IPFPC n° 1*, l'ancienne Commission avait à dessein refusé de décider quels types de renseignements seraient communiqués au syndicat. La nécessité de fournir les coordonnées résidentielles était en litige dans l'affaire *IPFPC n° 2* et elle a été confirmée dans l'arrêt *Bernard (CSC)*.

[16] La Commission était également fondée à conclure que, outre son utilité restreinte, la preuve qu'entendait présenter la demanderesse n'était pas en réalité « nouvelle » et que, par conséquent, la demanderesse n'avait pas présenté sa demande de réexamen le plus tôt possible. La preuve était accessible au public depuis 1998 et 2003, quand avaient eu lieu les débats de la Chambre des communes et les délibérations du comité sénatorial. La demanderesse a prétendu que l'historique législatif n'aurait pas pu être raisonnablement présenté lors de l'examen des observations écrites en vue de la décision *IPFPC n° 1* en 2007, parce qu'elle n'avait pas été informée de la procédure. Or, la demanderesse a attendu jusqu'en 2014 pour demander le réexamen de la décision *IPFPC n° 1*, plus de cinq ans après avoir appris que ses coordonnées résidentielles seraient communiquées au syndicat.

[17] En outre, selon moi, la Commission a décidé de façon raisonnable que la demanderesse cherche à rouvrir l'arrêt *Bernard (CSC)*. La décision *IPFPC n° 1* n'était pas explicitement l'objet de la procédure de contrôle dans l'arrêt *Bernard (CSC)*, mais la Cour suprême a clairement dit que la communication des coordonnées résidentielles était requise en vertu de l'alinéa 186(1)a) de la LRTSPF et qu'elle était autorisée par la LPRP. Après un total de quatre procédures, devant la Commission, devant la Cour d'appel fédérale et devant la Cour suprême, procédures auxquelles la demanderesse a toujours pris part, la Cour suprême a définitivement répondu à la préoccupation de longue date de la demanderesse découlant de la communication de ses coordonnées résidentielles au syndicat (voir *Bernard n° 2*, aux paragraphes 1 et 2; *Bernard (CSC)*, au paragraphe 82). Or, cette préoccupation demeure au cœur de la demande de réexamen déposée par la demanderesse. La demanderesse a d'ailleurs expliqué son retard à présenter sa demande en affirmant que, si elle avait obtenu gain de cause dans les affaires

IPFPC n° 2 et *IPFPC n° 3*, il ne lui aurait pas été nécessaire de demander le réexamen de la décision *IPFPC n° 1*. Non seulement la demanderesse n'a-t-elle présenté sa demande qu'après l'arrêt *Bernard (CSC)*, mais encore les « nouveaux » éléments de preuve qu'elle propose concernent la divulgation des coordonnées résidentielles.

[18] À mon avis, la Commission a tenu compte des facteurs pertinents lors du rejet de la demande en réexamen déposée par la demanderesse : l'importance du caractère définitif des décisions de la Commission; l'importance du retard de la demanderesse à présenter sa demande; l'explication qu'elle a donnée pour le justifier; enfin, l'absence d'une preuve nouvelle et pertinente (voir *Chaudhry (CAF)*, au paragraphe 5). La demande de la demanderesse ne s'accorde tout simplement pas avec les conditions d'un réexamen en vertu du paragraphe 43(1) de la LRTSPF et la Commission a eu raison de la rejeter.

[19] La demanderesse presse aussi la Cour de reconnaître qu'elle s'est vu refuser l'occasion d'être entendue parce qu'elle n'avait pas, au départ, été informée de la procédure à l'origine de la décision *IPFPC n° 1*, et parce que la Commission avait estimé qu'elle n'avait pas l'intérêt requis pour demander un réexamen. Un manquement à l'équité procédurale rendra une décision invalide, à moins qu'il soit inéluctable que la même décision sera rendue à nouveau (*Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202). Même si la Cour devait supposer, sans trancher la question, que le droit de la demanderesse à l'équité procédurale a été violé, sa demande de réexamen n'en demeurerait pas moins vouée à l'échec. Il ne servirait à rien de renvoyer l'affaire à la Commission, eu égard aux faiblesses de la preuve que propose la demanderesse, et eu égard aussi à l'arrêt *Bernard (CSC)*.

D. *La crainte raisonnable de partialité et les dépens majorés*

[20] La demanderesse a aussi fait valoir que la décision de la Commission a fait naître une crainte raisonnable de partialité parce que le commissaire qui a entendu sa demande avait déjà eu un poste dans un syndicat de la fonction publique fédérale (il ne s'agit pas du syndicat intimé) et qu'il avait comparu devant un comité permanent de la Chambre des communes pour s'exprimer, en 2003, sur la LRTSPF proposée. La Commission se compose de personnes qui ont l'expérience des relations de travail dans la fonction publique, en général parce qu'elles ont travaillé au sein de la fonction publique fédérale ou parce qu'elles ont eu affaire à l'un des syndicats qui représentent les fonctionnaires fédéraux. Le fait que, dans l'accomplissement de ces fonctions, une personne ait exprimé le point de vue de son organisation ne signifie pas qu'elle est incapable d'avoir un esprit ouvert sur le même sujet lorsqu'elle siège comme membre de la Commission. La preuve de la demanderesse ne suffit pas à établir une crainte raisonnable de partialité.

[21] Selon le syndicat, la conduite de la demanderesse, notamment le fait qu'elle ait persisté, sans preuve, dans son argument de la partialité et qu'elle ait tenté de rouvrir l'arrêt *Bernard (CSC)*, justifie l'adjudication de dépens avocat-client ou de dépens taxés selon le montant maximal de la colonne V du tarif B. Je comprends le mécontentement du syndicat, mais, à ce stade, je n'accorderais pas de dépens majorés.

IV. Conclusion

[22] Je rejetterais la demande de contrôle judiciaire avec dépens.

« David G. Near »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

J.D. Denis Pelletier, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Johanne Gauthier, j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DEMANDE DE CONTRÔLE JUDICIAIRE D'UNE DÉCISION D'UNE FORMATION DE LA COMMISSION DES RELATIONS DE TRAVAIL ET DE L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE (2015 CRTEFP 59) DU 29 JUIN 2015.

DOSSIER : A-316-15

INTITULÉ : ELIZABETH BERNARD c. AGENCE DU REVENU DU CANADA, CONSEIL DU TRÉSOR et INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 7 FÉVRIER 2017

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE NEAR

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE PELLETIER
LA JUGE GAUTHIER

DATE DES MOTIFS : LE 24 FÉVRIER 2017

COMPARUTIONS :

La demanderesse elle-même	POUR LA DEMANDERESSE
Peter Engelman	POUR LE DÉFENDEUR INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA
Caroline Engmann	POUR LA DÉFENDERESSE AGENCE DU REVENU DU CANADA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Goldblatt Partners LLP
Ottawa (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR
INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA
FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada

POUR LA DÉFENDERESSE
AGENCE DU REVENU DU CANADA