

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20161229

Dossier : T-2157-15

Référence : 2016 CF 1416

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 29 décembre 2016

En présence de monsieur le juge Brown

ENTRE :

MURLIDHAR GUPTA

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Nature de la question

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée par Murlidhar Gupta (demandeur) aux termes de l'article 51.2 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, LC 2005, c 46 (LPFDAR ou Loi) et de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC (1985), c F-7, d'une décision rendue par le commissaire de la

Commission de l'intégrité du secteur public du Canada (le commissaire), le 25 novembre 2015 (la décision), dans laquelle le commissaire a refusé de commencer une enquête sur des allégations d'actes répréhensibles et de représailles, tels que définis aux articles 2 et 8 de la LPFDAR, conformément à l'alinéa 24(1)f) de la LPFDAR.

II. Exposé des faits

[2] Le demandeur est un chercheur scientifique à Ressources naturelles Canada (RNCan). En 2005, il a été affecté au poste de délégué scientifique d'un projet. Le demandeur ne prenait aucune décision financière en sa qualité de délégué scientifique. Il donnait plutôt des recommandations à l'administrateur financier concernant les finances du projet.

[3] Le 10 janvier 2014, le demandeur a déposé une plainte liée à la divulgation protégée sur le formulaire de plainte en matière de représailles (plainte). Dans la plainte, le demandeur a soutenu que l'administrateur financier avait commis un acte répréhensible, au sens de l'article 8 de la LPFDAR, lorsqu'il a modifié rétroactivement un contrat, a conclu des contrats verbaux et s'est livré à un usage abusif de fonds publics.

[4] Le demandeur soutient qu'en 2008¹, l'administrateur financier avait l'intention de détourner l'argent du projet afin de rémunérer un étudiant diplômé qui travaillait sur un autre projet de RNCan et a ordonné au demandeur de prendre une telle mesure. Le demandeur a fait

¹ Par souci d'exhaustivité, je précise que la prétendue illégalité de 2008 a fait l'objet d'une autre plainte déposée auprès du commissaire par le demandeur qui a été rejetée en partie et à l'égard de laquelle j'ai rejeté la demande de contrôle judiciaire : *Gupta c Canada (Procureur général)*, 2015 CF 535. Un appel interjeté à l'encontre de cette décision a été rejeté par la Cour d'appel fédérale : *Gupta c Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 50.

valoir que l'administrateur financier avait conclu un contrat verbal à cette fin avec l'université que fréquente l'étudiant. Il soutient que, ce faisant, l'administrateur financier a contrevenu à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, LRC (1985), c F-11 (LGFP), aux politiques sur les marchés de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et aux politiques sur les marchés de RNCan, commettant ainsi des actes répréhensibles aux termes des alinéas 8a), b) et f) de la LPFDAR.

[5] Le demandeur soutient qu'il a confronté l'administrateur financier au sujet du caractère illégal de sa conduite en février 2008. Il fait valoir en outre que, depuis cette date, il a fait l'objet de représailles sous différentes formes.

[6] Dans sa plainte, le demandeur a indiqué la date du 12 novembre 2013 comme la date à laquelle il a pris connaissance des mesures de représailles prises contre lui. Il a joint à sa plainte un document dans lequel il décrit plusieurs cas de harcèlement et d'intimidation depuis qu'il a confronté l'administrateur financier en 2008.

[7] Le 24 juin 2015, le représentant du demandeur, un avocat de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (le syndicat du demandeur) a déposé un formulaire modifié de plainte liée à la divulgation et un formulaire modifié de plainte en matière de représailles (plainte modifiée). Dans la plainte modifiée, l'appelant ajoute des actes répréhensibles de harcèlement et d'intimidation, en violation des alinéas 8d), e) et f) de la LPFDAR.

[8] Le 11 avril 2014, le commissaire a décidé de ne pas enquêter sur les allégations figurant dans la divulgation du demandeur (premier refus). Le demandeur a présenté une demande de contrôle judiciaire de cette décision (dossier de la Cour n° T-1024-14) et cette demande a été tranchée de sorte qu'un nouvel analyste de la recevabilité des cas (analyste des cas) soit affecté au dossier. Plusieurs réunions ont eu lieu par téléphone entre l'analyste des cas et le représentant du demandeur et le demandeur a fait une autre divulgation à l'analyste des cas pendant la période avant la publication de la nouvelle analyse de la recevabilité du cas (l'analyse). L'analyse a été remise au commissaire et il a décidé de rejeter la plainte en fonction de celle-ci.

L'analyse

[9] L'analyse a été préparée le 15 octobre 2015. L'objectif de l'analyse est exposé comme suit :

[TRADUCTION] 24. Afin de décider si une enquête est justifiée sous le régime de la Loi, nous devons décider si la divulgation concerne un acte répréhensible au sens de l'article 8 de la Loi et si le commissaire a des motifs suffisants pour y donner suite.

[10] L'analyste des cas a analysé les allégations du demandeur aux termes des alinéas 8a), b), c), d), e) et f) de la Loi afin de parvenir à une recommandation de rejeter la plainte.

Aucun fondement aux termes des alinéas 8a) ou b)

[11] En premier lieu, l'analyste des cas a conclu qu'aucun renseignement n'étayait les allégations d'actes répréhensibles du demandeur aux termes des alinéas 8a) et b). Le demandeur a retiré ces allégations pendant ses entrevues avec l'analyste des cas. Après avoir déposé sa

divulgarion, le demandeur a [TRADUCTION] « indiqué clairement qu'il ne croyait plus qu'il [l'administrateur financier] a engagé des dépenses en violation des politiques sur les marchés de TPSGC et de RNCan et aux termes de la LGFP ». En conséquence, la prémisse qui sous-tend les arguments d'actes répréhensibles aux termes des alinéas 8a) et b) n'était pas étayée.

Aucun fondement aux termes de l'alinéa 8f)

[12] L'analyste des cas a conclu qu'aucun renseignement n'a été fourni menant à croire que l'administrateur financier avait sciemment ordonné ou conseillé au demandeur de commettre un acte répréhensible au sens de l'alinéa 8f) de la Loi : en premier lieu, l'administrateur financier semblait avoir cessé d'essayer de détourner les fonds une fois qu'il a été informé de ses conséquences illégales possibles; en deuxième lieu, le demandeur n'avait pas le pouvoir financier de donner suite aux mesures prétendument ordonnées; en troisième lieu, le courriel envoyé par le demandeur en tant que preuve de ces directives [TRADUCTION] « ne permettent pas de penser qu'il [l'administrateur financier] lui [le demandeur] a ordonné de détourner des fonds du [projet] [...] » Par conséquent, l'analyste des cas a conclu que le commissaire avait un motif valable de ne pas commencer une enquête aux termes de l'alinéa 8f) de la Loi.

Aucun fondement aux termes de l'alinéa 8c)

[13] L'analyste de cas a déterminé que le harcèlement allégué du demandeur ne constituait pas un « cas grave de mauvaise gestion » au sens de l'alinéa 8c) de la Loi, bien que certaines des allégations du demandeur puissent constituer du harcèlement interdit par la *Politique sur la prévention et la résolution du harcèlement du Conseil du Trésor* (Politique sur le harcèlement du

CT). Toutefois, à cet égard, l'analyste des cas a précisé, entre autres, que rien n'indiquait que la direction avait pris ou avait omis de prendre une mesure qui créerait un risque important de conséquences néfastes graves sur la capacité de RNCAN à s'acquitter de sa mission. L'analyste des cas a précisé en outre que les allégations de harcèlement semblaient toutes concerner une présumée inconduite visant une seule personne, notamment le demandeur. Le comportement visé n'était pas systémique et ne visait pas plusieurs employés de manière à nuire à la santé générale en milieu de travail. Les enquêtes en matière de divulgation menée aux termes de la Loi ne visent pas à remplacer d'autres mécanismes de recours disponibles, tels que la politique sur le harcèlement du CT. Par conséquent, l'analyste des cas a conclu que le commissaire avait un motif valable de ne pas commencer une enquête aux termes de l'alinéa 8f) de la Loi.

Aucun fondement aux termes de l'alinéa 8d)

[14] L'analyste des cas devait décider si la prétendue conduite créait un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité du demandeur ou de sa famille, constituant ainsi un acte répréhensible au sens de l'alinéa 8d) de la Loi. La plainte à cet égard n'était ni grave ni précise. L'analyste des cas a rejeté ce motif de la plainte du demandeur parce que la loi exige plus que de simples conjectures :

[TRADUCTION] 53. Après avoir examiné attentivement tous les renseignements fournis, le [demandeur] semble évoquer le bien-être physique et psychologique de sa famille en raison du harcèlement dont il a été victime de la part de cadres supérieurs et d'employés non nommés à RNCAN. Toutefois, le [demandeur] ne mentionne aucunement un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines, y compris les siens; le [demandeur] n'a précisé aucun malaise créé par les cadres et les employés non nommés à RNCAN. Aucun renseignement n'a été fourni pour établir un lien entre une menace et les actes précis.

[15] L'analyste des cas a conclu que rien au dossier n'indiquait qu'un acte répréhensible au sens de l'alinéa 8d) de la Loi avait été commis. Par conséquent, l'analyste des cas a conclu que le commissaire avait un motif valable de ne pas commencer une enquête aux termes de l'alinéa 8d) de la Loi.

Fondement possible aux termes de l'alinéa 8e)

[16] L'analyste des cas a estimé que l'alinéa 8e) de la Loi, qui dispose que « la contravention grave d'un code de conduite établi en vertu des articles 5 ou 6 » constitue un acte répréhensible à l'égard duquel un commissaire peut commencer une enquête.

[17] L'analyste de cas a conclu que le harcèlement présumé pouvait constituer une violation grave du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* (Code) et, par conséquent, un acte répréhensible aux termes de l'alinéa 8e), mais qu'il pouvait être traité de façon plus appropriée en application de l'alinéa 24(1)f) de la *Directive sur le processus de traitement des plaintes de harcèlement* du Conseil du Trésor (*Directive sur le harcèlement du CT*).

[18] L'analyste des cas a examiné les allégations du demandeur aux termes du Code et il a conclu que certaines des allégations de harcèlement du demandeur [TRADUCTION] « pourraient constituer un manquement aux paragraphes 2.1, 2.3, 2.4 et 3.1 [...] ». L'analyste de cas a déclaré que certains des facteurs utilisés pour déterminer s'il y a une contravention « grave » du Code [TRADUCTION] « auraient pu être satisfaits », et que [TRADUCTION] « cette allégation pourrait toujours concerner une contravention grave du Code et un acte répréhensible de la manière définie » à l'alinéa 8e).

[19] L'analyste des cas a toutefois indiqué que le commissaire devrait quand même décider si une enquête devait être amorcée, c.-à-d. si une enquête sur la divulgation constitue un meilleur outil pour régler la situation aux termes de l'alinéa 24(1)f) de la Loi. Plusieurs facteurs ont été mentionnés, y compris ce qui suit : il n'y avait [TRADUCTION] « aucune indication que l'affaire concerne des contraventions systémiques et endémiques », la présumée inconduite semble viser uniquement le demandeur et le mécanisme de divulgation ne vise pas à remplacer les recours existants dont les personnes du secteur public peuvent se prévaloir. L'analyste des cas a indiqué que la Directive sur le harcèlement du CT établit un processus pour traiter le harcèlement dans l'administration publique centrale, y compris RNCan, et découle de la Politique sur le harcèlement du CT, qui exige l'établissement et le maintien de processus efficaces de traitement des plaintes de harcèlement.

[20] L'analyste des cas a conclu que l'allégation de harcèlement du demandeur pourrait être instruite avantageusement selon les procédures prévues dans la *Directive sur le harcèlement du CT* et que cela constituait un motif valable de ne pas commencer une enquête. À cet égard, l'analyste des cas a recommandé que le commissaire exerce son pouvoir discrétionnaire aux termes de l'alinéa 24(1)f) de la Loi et refuse de commencer une enquête puisqu'il existe un motif valable de ne pas aborder l'objet de la divulgation du demandeur.

[21] En résumé, l'analyste des cas a recommandé que le commissaire refuse d'enquêter sur les plaintes d'actes répréhensibles du demandeur en application des alinéas 8a), b) ou f) parce que rien n'indiquait qu'un tel acte répréhensible avait été commis. L'analyste des cas a recommandé en outre qu'aucune enquête ne soit tenue aux termes des alinéas 8c) (cas graves de mauvaise

gestion) ou 8d) (risque grave et précis). Enfin, l'analyste des cas a recommandé qu'aucune enquête ne soit amorcée aux termes de l'alinéa 8e), vu qu'une telle allégation pourrait être instruite avantageusement selon la procédure établie en application de la *Directive sur le harcèlement du CT*.

[22] Le commissaire a accepté ces recommandations et a rejeté la plainte modifiée du demandeur au moyen d'une lettre en date du 25 novembre 2015. Cette décision fait maintenant l'objet d'un contrôle judiciaire devant la Cour.

III. La décision

[23] Le commissaire a refusé d'enquêter sur la plainte du demandeur parce qu'elle pouvait être instruite avantageusement selon les procédures de traitement du harcèlement du Ministère, plus particulièrement celles mises en œuvre conformément à la *Directive sur le harcèlement du CT*.

[24] La décision était fondée sur l'analyse de la recevabilité du cas qui comprenait toutes les mêmes constatations et conclusions. Plus précisément, presque toute la substance de l'analyse concernant les allégations d'actes répréhensibles aux termes des alinéas 8a) à d) et f) figure dans la décision du commissaire. En exerçant son pouvoir en application de l'alinéa 24(1)f) de la Loi, le commissaire a refusé de commencer une enquête en vertu des motifs susmentionnés parce qu'il [TRADUCTION] « [n'avait] pas suffisamment de motifs pour y donner suite ».

[25] La décision s'inspirait largement de l'analyse pour trancher la question concernant les allégations du demandeur aux termes de l'alinéa 8e) de la Loi. Le commissaire a exercé son pouvoir discrétionnaire aux termes de l'alinéa 24(1)f) et a refusé de commencer une enquête sur les allégations de harcèlement du demandeur. Il s'est exprimé ainsi :

[TRADUCTION] Étant donné que la *Directive sur le processus de traitement des plaintes de harcèlement* du SCT établit un processus pour traiter le harcèlement dans l'ensemble de l'administration publique, dont fait partie RNCan, il semble que l'objet ou vos allégations pourraient être instruits avantageusement selon la procédure de traitement des plaintes interne de RNCan. Dans les circonstances, j'exerce mon pouvoir discrétionnaire, à nouveau aux termes de l'alinéa 24(1)f) de la Loi de ne pas commencer une enquête sur cet aspect particulier de votre divulgation.

[26] Le demandeur sollicite le contrôle judiciaire de cette décision.

IV. Questions en litige

[27] Les questions suivantes sont soulevées :

1. Le commissaire a-t-il manqué à l'obligation d'équité procédurale envers le demandeur en ce qui concerne la détermination des questions à trancher pour parvenir à sa décision?
2. La décision du commissaire était-elle raisonnable en ce qui concerne l'existence d'un autre recours approprié pour régler l'allégation de harcèlement du demandeur?

V. Norme de contrôle

[28] Dans l'arrêt *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9 [*Dunsmuir*], la Cour suprême du Canada a statué aux paragraphes 57 et 62 qu'il n'est pas nécessaire de se livrer à une analyse du critère de contrôle si « la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier ». La conclusion du commissaire selon laquelle l'allégation de harcèlement du demandeur serait instruite avantageusement selon la procédure de traitement des plaintes interne offerte par RNCAN est susceptible de révision selon la norme de la décision raisonnable : *Detorakis c Canada (Procureur général)*, 2010 CF 39, 358 FTR 266, au paragraphe 16 [*Detorakis*]. La nature discrétionnaire de cette décision tient compte de l'expertise du commissaire en ce qui concerne les divulgations aux termes de la LPFDAR : *Detorakis* à l'alinéa 106i). Cette expertise milite en faveur de la retenue, s'agissant du contrôle des décisions, dont je ferai preuve en conséquence.

[29] Au paragraphe 47 de l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême du Canada explique ce que doit faire une cour lorsqu'elle effectue une révision selon la norme de la décision raisonnable :

La question pour la cour de révision est de savoir si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnable. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[30] Les questions d'équité procédurale sont susceptibles de révision selon la norme de la décision correcte : *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, au paragraphe 43. Au paragraphe 50 de l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême du Canada explique ce que doit faire une cour lorsqu'elle effectue une révision selon la norme de la décision correcte :

Une cour de révision qui applique la norme de la décision correcte n'acquiesce pas au raisonnement du décideur; elle entreprend plutôt sa propre analyse au terme de laquelle elle décide si elle est d'accord ou non avec la conclusion du décideur. En cas de désaccord, elle substitue sa propre conclusion et rend la décision qui s'impose. La cour de révision doit se demander dès le départ si la décision du tribunal administratif était la bonne.

VI. Dispositions pertinentes

[31] La LPFDAR dispose ce qui suit :

Définitions

2 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

...

représailles L'une ou l'autre des mesures ci-après prises à l'encontre d'un fonctionnaire pour le motif qu'il a fait une divulgation protégée ou pour le motif qu'il a collaboré de bonne foi à une enquête menée sur une divulgation ou commencée au titre de l'article 33 :

- a) toute sanction disciplinaire;
- b) la rétrogradation du fonctionnaire;
- c) son licenciement et, s'agissant d'un membre de la Gendarmerie royale du Canada, son renvoi ou congédiement;
- d) toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail;
- e) toute menace à cet égard. (reprisal)

Interpretation

2 (1) The following definitions apply in this Act.

...

Reprisal means any of the following measures taken against a public servant because the public servant has made a protected disclosure or has, in good faith, cooperated in an investigation into a disclosure or an investigation commenced under section 33:

- (a) a disciplinary measure;
- (b) the demotion of the public servant;
- (c) the termination of employment of the public servant, including, in the case of a member of the Royal Canadian Mounted Police, a discharge or dismissal;
- (d) any measure that adversely affects the employment or working conditions of the public servant; and
- (e) a threat to take any of the measures referred to in any of paragraphs (a) to (d). (représailles)

Prise de représailles

(2) Pour l'application de la présente loi, la mention de la personne ayant exercé des représailles vaut mention de la personne qui en a ordonné l'exercice.

Actes répréhensibles

8 La présente loi s'applique aux actes répréhensibles ci-après commis au sein du secteur public ou le concernant :

- a) la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime, à l'exception de la contravention de l'article 19 de la présente loi;
- b) l'usage abusif des fonds ou des biens publics;
- c) les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;
- d) le fait de causer — par action ou omission — un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;
- e) la contravention grave d'un code de conduite établi en vertu des articles 5 ou 6;
- f) le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés aux alinéas a) à e).
- g) [Abrogé, 2006, ch. 9, art. 197]

Plaintes en matière de représailles

Taking a reprisal

(2) Every reference in this Act to a person who has taken a reprisal includes a person who has directed the reprisal to be taken.

Wrongdoings

8 This Act applies in respect of the following wrongdoings in or relating to the public sector:

- (a) a contravention of any Act of Parliament or of the legislature of a province, or of any regulations made under any such Act, other than a contravention of section 19 of this Act;
- (b) a misuse of public funds or a public asset;
- (c) a gross mismanagement in the public sector;
- (d) an act or omission that creates a substantial and specific danger to the life, health or safety of persons, or to the environment, other than a danger that is inherent in the performance of the duties or functions of a public servant;
- (e) a serious breach of a code of conduct established under section 5 or 6; and
- (f) knowingly directing or counselling a person to commit a wrongdoing set out in any of paragraphs (a) to (e).
- (g) [Repealed, 2006, c. 9, s. 197]

Complaints Relating to Reprisals

Interdiction – représailles

19 Il est interdit d'exercer des représailles contre un fonctionnaire, ou d'en ordonner l'exercice.

Plainte

19.1 (1) Le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'il a été victime de représailles peut déposer une plainte auprès du commissaire en une forme acceptable pour ce dernier; la plainte peut également être déposée par la personne qu'il désigne à cette fin.

Attributions de commissaire Attributions

22 Le commissaire exerce aux termes de la présente loi les attributions suivantes :

...

b) recevoir, consigner et examiner les divulgations afin d'établir s'il existe des motifs suffisants pour y donner suite;

...

i) recevoir et examiner les plaintes à l'égard des représailles, enquêter sur celles-ci et y donner suite.

Refus d'intervenir

24 (1) Le commissaire peut refuser de donner suite à une divulgation ou de commencer une enquête ou de la poursuivre, s'il estime, selon le cas :

a) que l'objet de la divulgation ou de l'enquête a

Prohibition Against Reprisals

19 No person shall take any reprisal against a public servant or direct that one be taken against a public servant.

Complaints

19.1 (1) A public servant or a former public servant who has reasonable grounds for believing that a reprisal has been taken against him or her may file with the Commissioner a complaint in a form acceptable to the Commissioner. The complaint may also be filed by a person designated by the public servant or former public servant for the purpose.

Duties of the Commissioner Duties

22 The duties of the Commissioner under this Act are to

...

(b) receive, record and review disclosures of wrongdoings in order to establish whether there are sufficient grounds for further action;

...

(i) receive, review, investigate and otherwise deal with complaints made in respect of reprisals.

Right to refuse

24 (1) The Commissioner may refuse to deal with a disclosure or to commence an investigation — and he or she may cease an investigation — if he or she is of the opinion that

(a) the subject-matter of the disclosure or the investigation

été instruit comme il se doit dans le cadre de la procédure prévue par toute autre loi fédérale ou pourrait l'être avantageusement selon celle-ci;

b) que l'objet de la divulgation ou de l'enquête n'est pas suffisamment important;

c) que la divulgation ou la communication des renseignements visée à l'article 33 n'est pas faite de bonne foi;

d) que cela serait inutile en raison de la période écoulée depuis le moment où les actes visés par la divulgation ou l'enquête ont été commis;

e) que les faits visés par la divulgation ou l'enquête résultent de la mise en application d'un processus décisionnel équilibré et informé;

f) que cela est opportun pour tout autre motif justifié.

Décision judiciaire ou quasi judiciaire

(2) Dans le cas où il estime que l'objet d'une divulgation ou d'une éventuelle enquête porte sur une décision rendue au titre d'une loi fédérale dans l'exercice d'une fonction judiciaire ou quasi judiciaire, notamment une décision rendue par le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada sous le régime de la

has been adequately dealt with, or could more appropriately be dealt with, according to a procedure provided for under another Act of Parliament;

(b) the subject-matter of the disclosure or the investigation is not sufficiently important;

(c) the disclosure was not made in good faith or the information that led to the investigation under section 33 was not provided in good faith;

(d) the length of time that has elapsed since the date when the subject-matter of the disclosure or the investigation arose is such that dealing with it would serve no useful purpose;

(e) the subject-matter of the disclosure or the investigation relates to a matter that results from a balanced and informed decision-making process on a public policy issue; or

(f) there is a valid reason for not dealing with the subject-matter of the disclosure or the investigation.

Adjudicative decisions

(2) The Commissioner must refuse to deal with a disclosure or to commence an investigation if he or she is of the opinion that the subject matter of the disclosure or the investigation relates solely to a decision that was made in the exercise of an adjudicative function under an Act of Parliament, including a

partie IV de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, le commissaire est tenu de refuser de donner suite à la divulgation ou de commencer l'enquête.

decision of the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police under Part IV of the *Royal Canadian Mounted Police Act*.

VII. Discussion

Équité procédurale

[32] Le demandeur affirme essentiellement qu'il ne savait pas que le commissaire prendrait en considération la question de savoir s'il pouvait se prévaloir d'autres mécanismes de recours au moment de décider s'il mènerait une enquête. Il a indiqué qu'il ne savait pas que l'alinéa 24(1)f) de la Loi, qu'il appelle une [TRADUCTION] « clause omnibus », serait invoqué. Il soutient que cette absence d'avis a fait en sorte qu'il ne soit pas en mesure de présenter convenablement ses arguments, essentiellement parce qu'il n'était pas au courant des questions préliminaires sur lesquels le commissaire prévoyait se pencher. Il indique qu'il n'a pas eu la possibilité de les présenter avant que le commissaire ne rende une décision et qu'il ne connaissait donc pas la preuve qu'il devait réfuter; il n'avait reçu qu'un avis l'informant que le commissaire pourrait agir en application de l'alinéa 24(1)a).

[33] L'allégation du demandeur concernant le manquement à l'équité procédurale compte plusieurs vices.

[34] En premier lieu, le formulaire de plainte indique ce qui suit en italiques, sous la rubrique

[TRADUCTION] « C) Autre procédure » :

[TRADUCTION] *L'alinéa 24(1)a de la Loi prévoit que le commissaire peut refuser de donner suite à une divulgation ou de commencer une enquête ou de la poursuivre, s'il estime [...] que l'objet de la divulgation ou de l'enquête a été instruit comme il se doit dans le cadre de la procédure prévue par toute autre loi fédérale ou pourrait l'être avantageusement selon celle-ci; [...]*

[35] Le demandeur a rempli les sections du formulaire figurant en dessous de cette note ou a répondu à ces sections, ce qui indique qu'il était au courant de l'existence de cette section et qu'il connaissait son contenu. Le demandeur a non seulement rempli cette section dans la plainte modifiée, tel que le soutient le défendeur, mais il a également rempli la même section dans la demande initiale. En outre, le demandeur a modifié ses observations à la partie C de la plainte modifiée. Tous ces éléments permettent de confirmer que le demandeur a traité cette section dans le formulaire à maintes reprises et qu'il en connaissait bien le contenu et le fond.

[36] Je suis d'avis que les principaux arguments du demandeur sont qu'il aurait dû obtenir une copie du rapport de l'analyste des cas à l'intention du commissaire; ce rapport aurait inclus le renvoi à l'alinéa 24(1)f). Toutefois, la Cour d'appel fédérale a décidé que les plaignants, comme le demandeur, n'ont aucun droit de ce genre aux termes de l'obligation d'équité : *Agnaou (CAF)*, au paragraphe 39. La Cour d'appel fédérale, dans le cadre d'une plainte en matière de représailles (comme en l'espèce), a déclaré ce qui suit :

[39] Ayant examiné le contenu de l'obligation d'équité procédurale du SCISP, à la lumière des facteurs énoncés dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, 174 D.L.R. [*Baker*] aux paragraphes 21 à 29, et même en tenant compte du fait que la décision de rejeter une plainte en matière de représailles peut avoir un impact plus

important sur la carrière de l'appelant que celle prise en vertu de l'article 24 de la Loi (Agnou #1), je suis satisfaite qu'il n'y a pas eu de manquement à l'égard des droits de participation de l'appelant. Le SCISP n'avait pas à lui permettre de commenter le rapport de l'analyste qui lui fut remis avant de prendre sa décision.

[Non souligné dans l'original.]

[37] En toute déférence, s'il n'existe aucun droit de commenter le rapport d'un analyste, il n'existe aucun droit de consulter ce rapport.

[38] En examinant cette question, il est pertinent de se rappeler que la LPFDAR impose un seuil relativement bas en matière d'équité procédurale en ce qui a trait à l'enquête. La LPFDAR prévoit expressément que les enquêtes de divulgations d'actes répréhensibles sont menées « dans la mesure du possible, sans formalisme et avec célérité » : paragraphe 19.7(2). Cette situation suggère (et j'y souscris) que le processus préliminaire appliqué pour décider si une enquête est justifiée aux termes de l'article 24 et, plus particulièrement en application de l'alinéa 24(1)f), devrait également être mené sans formalisme et avec célérité :

g. Ainsi que le paragraphe 26(2) de la Loi l'indique clairement, « les enquêtes sont menées, dans la mesure du possible, sans formalisme et avec célérité ». Il n'y a pas eu d'enquête en l'espèce, mais ce n'est pas une raison suffisante pour conclure que les décisions fondées sur l'alinéa 24(1)a) ne devraient pas également être rendues sans formalisme et avec célérité.

(décision *Detorakis*, précitée, à l'alinéa 106g))

[39] Une telle interprétation de l'alinéa 24(1)f) est également conforme au pouvoir discrétionnaire de « très large portée » conféré au commissaire à l'étape de sélection aux termes du paragraphe 24(1) de la LPFDAR (*Detorakis*, précitée, à l'alinéa 106i)), aux termes duquel le

commissaire est autorisé à déterminer les cas qui devraient se poursuivre et ceux qui peuvent être tranchés au moyen d'un autre régime de recours.

[40] En outre, il est important de noter que le demandeur a bénéficié d'une aide d'un avocat en l'espèce, qui, à mon avis, rend difficile pour le demandeur d'établir avec succès qu'il n'était pas au courant des motifs aux termes desquels sa plainte pourrait être rejetée par le commissaire. L'article 24 comporte certainement plus de renseignements que ceux figurant à l'alinéa 24(1)a : il y a cinq autres alinéas dont il faut tenir compte, notamment les alinéas b) à f) dont son conseiller juridique était ou aurait dû être au courant.

[41] Le demandeur indique qu'il aurait déposé des éléments de preuve supplémentaires s'il savait que sa plainte pourrait être rejetée en raison de la disponibilité du processus de traitement du harcèlement ministériel. Il indique qu'il aurait demandé des renseignements sur les critères à appliquer, qu'il aurait fait valoir qu'un tel processus est injuste et partial puisqu'il concerne les cadres de RNCan et qu'il aurait précisé qu'il avait déjà déposé une plainte, sans succès, auprès du sous-ministre, entre autres motifs.

[42] À mon avis, ces objections ne sont pas fondées. Le fait est que les formulaires remplis par le demandeur et son avocat lui demandaient expressément d'indiquer si ses allégations d'actes répréhensibles avaient déjà été signalées à un superviseur ou à toute autre personne à son lieu de travail. Le demandeur, pour quelque raison que ce soit, a choisi de ne pas informer le commissaire qu'il avait communiqué au sous-ministre ses préoccupations liées au harcèlement pour la première fois le 18 mars 2014 et encore une fois le 23 mars 2014. Il a choisi d'indiquer

uniquement ses communications avec divers autres fonctionnaires de 2008 à 2010. Il a omis de présenter l'allégation actuelle concernant le manque d'intérêt de RNCAN à répondre à ses préoccupations et il a omis de faire valoir que, quoi qu'il en soit, RNCAN n'était pas en mesure de traiter de manière appropriée ses allégations. À la question de savoir s'il avait signalé ses allégations d'actes répréhensibles à une autre personne ou à un organisme externe de son lieu de travail qui est saisi de l'objet de celle-ci au titre de toute autre loi fédérale, il a répondu par la négative. En ce qui concerne chacune de ces questions, le demandeur a eu la possibilité d'expliquer davantage, mais il a choisi de ne pas le faire. Je ne suis pas convaincu que son omission de remplir correctement le formulaire peut être ainsi transformée en un manquement à l'équité procédurale par le commissaire.

[43] Je ne suis pas convaincu non plus par l'affirmation du demandeur selon laquelle il aurait pu faire l'objet d'un traitement différent s'il avait répondu aux questions qui lui étaient posées; il me semble qu'il ne peut pas demander un contrôle judiciaire en fonction de ses propres omissions.

[44] En outre, bien que l'alinéa 24(1)f)² ait été invoqué, la formulation effectivement utilisée par le commissaire³ est tirée de l'alinéa 24(1)a)⁴, qui est l'alinéa même figurant sur les formulaires de plainte signés à plusieurs reprises par le demandeur. Je ne vois aucune raison de

² Qui dispose : « f) que cela est opportun pour tout autre motif justifié ».

³ Qui a conclu : « Étant donné que la Directive sur le processus de traitement des plaintes de harcèlement du SCT établit un processus pour traiter le harcèlement dans l'ensemble de l'administration publique, dont fait partie RNCAN, il semble que l'objet de vos allégations pourrait être instruit avantageusement selon la procédure de traitement des plaintes interne à RNCAN. Dans les circonstances, j'exerce mon pouvoir discrétionnaire, à nouveau en vertu de l'alinéa 24(1)f) de la Loi de ne pas commencer une enquête de cet aspect particulier de votre divulgation ».

⁴ Qui dispose : « a) l'objet de la divulgation ou de l'enquête a été instruit comme il se doit dans le cadre de la procédure prévue par toute autre loi fédérale ou pourrait l'être avantageusement selon celle-ci ».

principe pour laquelle la justification essentielle exprimée à l'alinéa 24(1)a), notamment, l'existence d'un autre recours pourrait ne pas constituer un fondement égal d'une décision aux termes de l'alinéa 24(1)f). Tel que l'a soutenu le demandeur, l'alinéa 24(1)f) constitue une forme de « clause omnibus ».

[45] Je suis d'avis que le demandeur n'a pas établi un manquement à l'équité procédurale.

Caractère raisonnable de la décision

[46] Le demandeur ne remet pas en question les conclusions tirées par le commissaire à son égard lorsqu'il a rejeté ses plaintes aux termes des alinéas 8(1)a), b), c), d), ou f) de la LPFDAR, ni par ailleurs le caractère raisonnable de la décision. Même si le défendeur a présenté des arguments concernant la question du caractère raisonnable, dans les circonstances, je n'ai pas à me prononcer sur ceux-ci.

[47] La présente demande de contrôle judiciaire doit donc être rejetée.

VIII. Dépens

[48] Chacune des parties demande des dépens. Les parties ont accepté le fait que des dépens de 3 200 \$ devraient être adjugés à la partie qui obtient gain de cause et je conclus que cela est raisonnable.

IX. Conclusion

[49] La demande est rejetée avec dépens payables par le demandeur en faveur du défendeur, en une somme forfaitaire globale de 3 200 \$.

JUGEMENT

LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Le demandeur paiera au défendeur la somme forfaitaire globale de 3 200 \$.

« Henry S. Brown »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 11^e jour de mai 2020

Lionbridge

Annexe A

Les articles pertinents de la LPFDAR sont les suivants :

Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public	An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings
Préambule	
Attendu:	Recognizing that
que l'administration publique fédérale est une institution nationale essentielle au fonctionnement de la démocratie parlementaire canadienne;	the federal public administration is an important national institution and is part of the essential framework of Canadian parliamentary democracy;
qu'il est dans l'intérêt public de maintenir et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des fonctionnaires;	it is in the public interest to maintain and enhance public confidence in the integrity of public servants;
que la confiance dans les institutions publiques ne peut que profiter de la création de mécanismes efficaces de divulgation des actes répréhensibles et de protection des fonctionnaires divulgateurs, et de l'adoption d'un code de conduite du secteur public;	confidence in public institutions can be enhanced by establishing effective procedures for the disclosure of wrongdoings and for protecting public servants who disclose wrongdoings, and by establishing a code of conduct for the public sector;
que les fonctionnaires ont un devoir de loyauté envers leur employeur et bénéficient de la liberté d'expression garantie par la Charte canadienne des droits et libertés et que la présente loi vise à atteindre l'équilibre entre ce devoir et cette liberté;	public servants owe a duty of loyalty to their employer and enjoy the right to freedom of expression as guaranteed by the Canadian Charter of Rights and Freedoms and that this Act strives to achieve an appropriate balance between those two important principles;
que le gouvernement du Canada s'engage à adopter une charte des valeurs du service public énonçant les	the Government of Canada commits to establishing a Charter of Values of Public Service setting out the values

valeurs qui guident les fonctionnaires dans leur conduite et leurs activités professionnelles,

Définitions

2 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

...

commissaire Le commissaire à l'intégrité du secteur public, nommé au titre du paragraphe 39(1). (Commissioner)

...

enquête Pour l'application des articles 24, 25, 26 à 31, 33, 34, 36 et 37, toute enquête menée sur une divulgation ou commencée au titre de l'article 33. (investigation)

...

représailles L'une ou l'autre des mesures ci-après prises à l'encontre d'un fonctionnaire pour le motif qu'il a fait une divulgation protégée ou pour le motif qu'il a collaboré de bonne foi à une enquête menée sur une divulgation ou commencée au titre de l'article 33 :

a) toute sanction disciplinaire;
b) la rétrogradation du fonctionnaire;
c) son licenciement et, s'agissant d'un membre de la Gendarmerie royale du Canada, son renvoi ou congédiement;

d) toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail;

that should guide public servants in their work and professional conduct;

Interpretation

2 (1) The following definitions apply in this Act.

...

Commissioner means the Public Sector Integrity Commissioner appointed under subsection 39(1). (commissaire)

Investigation means, for the purposes of sections 24, 25, 26 to 31, 33, 34, 36 and 37, an investigation into a disclosure and an investigation commenced under section 33. (enquête)

...

Reprisal means any of the following measures taken against a public servant because the public servant has made a protected disclosure or has, in good faith, cooperated in an investigation into a disclosure or an investigation commenced under section 33:

(a) a disciplinary measure;
(b) the demotion of the public servant;
(c) the termination of employment of the public servant, including, in the case of a member of the Royal Canadian Mounted Police, a discharge or dismissal;
(d) any measure that adversely affects the employment or working conditions of the public servant; and

e) toute menace à cet égard.
(reprisal)

Prise de représailles

(2) Pour l'application de la présente loi, la mention de la personne ayant exercé des représailles vaut mention de la personne qui en

Actes répréhensibles

8 La présente loi s'applique aux actes répréhensibles ci-après commis au sein du secteur public ou le concernant :

a) la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime, à l'exception de la contravention de l'article 19 de la présente loi;

b) l'usage abusif des fonds ou des biens publics;

c) les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;

d) le fait de causer — par action ou omission — un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;

e) la contravention grave d'un code de conduite établi en vertu des articles 5 ou 6;

f) le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés aux alinéas a) à e).

g) [Abrogé, 2006, ch. 9, art. 197]

(e) a threat to take any of the measures referred to in any of paragraphs (a) to (d).

(représailles)

Taking a reprisal

(2) Every reference in this Act to a person who has taken a reprisal includes a person who has directed the reprisal to be taken.

Wrongdoings

8 This Act applies in respect of the following wrongdoings in or relating to the public sector:

(a) a contravention of any Act of Parliament or of the legislature of a province, or of any regulations made under any such Act, other than a contravention of section 19 of this Act;

(b) a misuse of public funds or a public asset;

(c) a gross mismanagement in the public sector;

(d) an act or omission that creates a substantial and specific danger to the life, health or safety of persons, or to the environment, other than a danger that is inherent in the performance of the duties or functions of a public servant;

(e) a serious breach of a code of conduct established under section 5 or 6; and

(f) knowingly directing or counselling a person to commit a wrongdoing set out in any of paragraphs (a) to (e).

(g) [Repealed, 2006, c. 9, s. 197]

Divulgence**Mécanismes applicables aux divulgations**

10 (1) L'administrateur général est tenu d'établir des mécanismes internes pour s'occuper des divulgations que peuvent faire en vertu de la présente loi les fonctionnaires faisant partie de l'élément du secteur public dont il est responsable.

Désignation de l'agent supérieur

(2) Il désigne un agent supérieur chargé de prendre connaissance des divulgations et d'y donner suite d'une façon qui soit compatible avec les attributions qui lui sont conférées par le code de conduite établi par le Conseil du Trésor.

Agent d'un autre élément du secteur public

(3) L'agent supérieur désigné peut faire partie d'un autre élément du secteur public que celui dont l'administrateur général est responsable.

Rapport envoyé au dirigeant principal des ressources humaines

(4) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas à l'administrateur général qui, après en avoir donné avis au dirigeant principal des ressources humaines nommé

Disclosure of Wrongdoings**Establishment of internal disclosure procedures**

10 (1) Each chief executive must establish internal procedures to manage disclosures made under this Act by public servants employed in the portion of the public sector for which the chief executive is responsible.

Designation of senior officer

(2) Each chief executive must designate a senior officer to be responsible for receiving and dealing with, in accordance with the duties and powers of senior officers set out in the code of conduct established by the Treasury Board, disclosures of wrongdoings made by public servants employed in the portion of the public sector for which the chief executive is responsible.

Senior officer from other portion of public sector

(3) A chief executive may designate as a senior officer for the portion of the public sector for which the chief executive is responsible a person who is employed in any other portion of the public sector.

Exception

(4) Subsections (1) and (2) do not apply to a chief executive if he or she declares, after giving notice to the Chief Human Resources Officer appointed under subsection

en vertu du paragraphe 6(2.1) de la Loi sur la gestion des finances publiques, déclare que l'élément du secteur public dont il est responsable ne se prêle pas, en raison de sa taille, à l'application efficace de ces paragraphes.

Plaintes en matière de représailles
Interdiction - représailles

19 Il est interdit d'exercer des représailles contre un fonctionnaire, ou d'en ordonner l'exercice.

Plainte

19.1 (1) Le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'il a été victime de représailles peut déposer une plainte auprès du commissaire en une forme acceptable pour ce dernier; la plainte peut également être déposée par la personne qu'il désigne à cette fin.

Effet du dépôt

(4) Sous réserve du paragraphe 19.4(4), s'il dépose une plainte au titre du paragraphe (1), le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire ne peut intenter de recours au titre de toute autre loi fédérale ou de toute convention collective à l'égard des prétendues représailles.

Attributions du commissaire
22 Le commissaire exerce aux termes de la présente loi les attributions suivantes :

6(2.1) of the *Financial Administration Act*, that it is not practical to apply those subsections given the size of that portion of the public sector.

Complaints Relating to Reprisals
Prohibition Against Reprisals

19 No person shall take any reprisal against a public servant or direct that one be taken against a public servant.

Complaints

19.1 (1) A public servant or a former public servant who has reasonable grounds for believing that a reprisal has been taken against him or her may file with the Commissioner a complaint in a form acceptable to the Commissioner. The complaint may also be filed by a person designated by the public servant or former public servant for the purpose.

Effect of filing

(4) Subject to subsection 19.4(4), the filing of a complaint under subsection (1) precludes the complainant from commencing any procedure under any other Act of Parliament or collective agreement in respect of the measure alleged to constitute the reprisal.

Duties of the Commissioner

22 The duties of the Commissioner under this Act are to

...
b) recevoir, consigner et examiner les divulgations afin d'établir s'il existe des motifs suffisants pour y donner suite;

...
i) recevoir et examiner les plaintes à l'égard des représailles, enquêter sur celles-ci et y donner suite.

Refus d'intervenir

24 (1) Le commissaire peut refuser de donner suite à une divulgation ou de commencer une enquête ou de la poursuivre, s'il estime, selon le cas :

a) que l'objet de la divulgation ou de l'enquête a été instruit comme il se doit dans le cadre de la procédure prévue par toute autre loi fédérale ou pourrait l'être avantageusement selon celle-ci;

b) que l'objet de la divulgation ou de l'enquête n'est pas suffisamment important;

c) que la divulgation ou la communication des renseignements visée à l'article 33 n'est pas faite de bonne foi;

d) que cela serait inutile en raison de la période écoulée depuis le moment où les actes visés par la divulgation ou l'enquête ont été commis;

e) que les faits visés par la divulgation ou l'enquête

...
(b) receive, record and review disclosures of wrongdoings in order to establish whether there are sufficient grounds for further action;

...
(i) receive, review, investigate and otherwise deal with complaints made in respect of reprisals.

Right to refuse

24 (1) The Commissioner may refuse to deal with a disclosure or to commence an investigation — and he or she may cease an investigation — if he or she is of the opinion that

(a) the subject-matter of the disclosure or the investigation has been adequately dealt with, or could more appropriately be dealt with, according to a procedure provided for under another Act of Parliament;

(b) the subject-matter of the disclosure or the investigation is not sufficiently important;

(c) the disclosure was not made in good faith or the information that led to the investigation under section 33 was not provided in good faith;

(d) the length of time that has elapsed since the date when the subject-matter of the disclosure or the investigation arose is such that dealing with it would serve no useful purpose;

(e) the subject-matter of the disclosure or the investigation

résultent de la mise en application d'un processus décisionnel équilibré et informé;
f) que cela est opportun pour tout autre motif justifié.

Décision judiciaire ou quasi judiciaire

(2) Dans le cas où il estime que l'objet d'une divulgation ou d'une éventuelle enquête porte sur une décision rendue au titre d'une loi fédérale dans l'exercice d'une fonction judiciaire ou quasi judiciaire, notamment une décision rendue par le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada sous le régime de la partie IV de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, le commissaire est tenu de refuser de donner suite à la divulgation ou de commencer l'enquête.

relates to a matter that results from a balanced and informed decision-making process on a public policy issue; or
(f) there is a valid reason for not dealing with the subject-matter of the disclosure or the investigation.

Adjudicative decisions

(2) The Commissioner must refuse to deal with a disclosure or to commence an investigation if he or she is of the opinion that the subject matter of the disclosure or the investigation relates solely to a decision that was made in the exercise of an adjudicative function under an Act of Parliament, including a decision of the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police under Part IV of the *Royal Canadian Mounted Police Act*.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-2157-15

INTITULÉ : MURLIDHAR GUPTA c LE PROCUREUR GÉNÉRAL
DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDITION : LE 1^{ER} NOVEMBRE 2016

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE BROWN

DATE DES MOTIFS : LE 29 DÉCEMBRE 2016

COMPARUTIONS :

David Yazbeck POUR LE DEMANDEUR

Abigail Martinez POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

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

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)