

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20220808**

**Dossiers : T-1428-20  
T-1429-20**

**Référence : 2022 CF 1179**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**Ottawa (Ontario), le 8 août 2022**

**En présence de monsieur le juge Gleeson**

**ENTRE :**

**ALEXANDRU-IOAN BURLACU**

**demandeur**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

**I. Aperçu**

[1] Le demandeur, M. Alexandru-Ioan Burlacu, est un agent principal des programmes à l'Agence des services frontaliers du Canada [l'ASFC]. Il agit pour son propre compte dans le cadre des présentes demandes.

[2] M. Burlacu sollicite le contrôle judiciaire des décisions définitives rendues à l'égard de trois griefs individuels. Les trois demandes de contrôle judiciaire ont été instruites conjointement. Dans le cadre de deux des trois demandes, les griefs sous-jacents mettent en cause le traitement par l'employeur de deux plaintes officielles de harcèlement (dossiers de la Cour T-1428-20 et T-1429-20). Le présent jugement et ses motifs visent ces deux demandes.

[3] La troisième demande (dossier de la Cour T-1459-20) fait suite au refus de l'employeur d'autoriser le demandeur à prendre congé à une fin précise. Cette affaire est examinée et tranchée séparément dans la décision *Burlacu c Canada (Procureur général)*, 2022 FC 1177.

## II. Contexte

### A. *Dossier de la Cour T-1428-20 – grief n° 2019-3941-130514 [grief n° 514]*

[4] En octobre 2018, M. Burlacu a déposé une plainte officielle dans laquelle il affirmait avoir été victime de harcèlement de la part de son ancien gestionnaire. En octobre 2019, plus de 12 mois après avoir déposé la plainte de harcèlement, M. Burlacu a présenté un grief en vertu du paragraphe 208(1) de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, LC 2003, c 22, art 2 [la LRTSPF]. Dans le grief, il a allégué que l'autorité responsable du traitement de la plainte de harcèlement n'avait pas respecté la *Directive sur le processus de traitement des plaintes de harcèlement* [la Directive], qui prévoit que les responsables désignés doivent normalement terminer les étapes du processus de traitement des plaintes dans les 12 mois suivant leur dépôt. Il a également allégué que le fait de ne pas respecter les modalités de la Directive revenait à ne pas incarner, à son égard, les valeurs et les comportements énoncés dans le Code de

valeurs et d'éthique du secteur public [le Code], dont le respect constitue, selon lui, l'une de ses conditions d'emploi. M. Burlacu a demandé que son grief soit accueilli, que la plainte de harcèlement déposée soit confiée à un enquêteur indépendant et impartial et qu'il soit « remis dans sa situation antérieure et [se voie] accorder toute autre réparation que le décideur estimera juste ».

[5] La décideuse au dernier palier [la décideuse] a reconnu qu'environ 23 mois s'étaient écoulés depuis le dépôt de la plainte de harcèlement de M. Burlacu, mais a souligné que la plainte avait été mise en suspens avec le consentement de ce dernier pendant une partie de cette période afin d'envisager d'autres processus de règlement des différends. Elle a admis que le délai de 12 mois normalement prévu pour terminer le processus de traitement des plaintes avait été dépassé, sans toutefois conclure qu'il s'agissait d'un manquement aux valeurs énoncées dans le Code. Elle a fait remarquer qu'au moment de rendre sa décision, la plainte de harcèlement avait été accueillie et qu'une enquête par un tiers avait été autorisée. Par conséquent, la décideuse a conclu que, dans la mesure où la plainte de harcèlement ferait l'objet d'une enquête, le grief avait été en partie accueilli et aucune autre mesure corrective ne serait prise.

B. *Dossier de la Cour T-1429-20 – grief n° 2020-3941-132123 [grief n° 123]*

[6] Le grief n° 123 fait suite à une deuxième plainte officielle de harcèlement déposée contre le directeur de M. Burlacu en mars 2019. En juillet 2020, M. Burlacu a présenté un grief dans lequel il alléguait qu'en ne respectant pas la période de 12 mois prévue dans la Directive, l'employeur n'avait pas incarné, à son égard, les valeurs et les comportements énoncés dans le

Code. Dans le grief, M. Burlacu a également demandé à la décideuse de se récuser. En réponse, la décideuse a d'abord refusé de se récuser.

[7] Ensuite, la décideuse a reconnu que le délai de traitement de la plainte de harcèlement avait légèrement dépassé les 12 mois, sans toutefois conclure qu'il s'agissait d'un manquement à la Directive ou au Code. Elle a également souligné qu'une autorité déléguée avait finalement conclu que la conduite en cause dans la plainte de harcèlement ne tombait pas sous le coup de la définition de harcèlement et qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir à l'égard de cette décision. Le grief a été rejeté.

### III. Questions en litige et norme de contrôle

[8] Les parties soutiennent, et je suis du même avis, que les demandes soulèvent les questions suivantes :

- A. À titre préliminaire, le contrôle judiciaire de la décision relative au grief n° 514 est-il prématuré?
- B. La décideuse a-t-elle respecté les principes de justice naturelle et d'équité procédurale pour trancher les griefs n<sup>os</sup> 514 et 123?
- C. Les décisions sont-elles raisonnables?

[9] Concernant la norme de contrôle, les parties conviennent que les décisions contestées sont susceptibles de contrôle selon la norme présumée s'appliquer, soit celle de la décision raisonnable (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov]).

[10] Une décision raisonnable doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti (*Vavilov*, au para 85). Lorsqu'elle procède au contrôle selon la norme de la décision raisonnable, la Cour doit s'intéresser à la décision effectivement rendue, notamment au raisonnement suivi et au résultat de la décision (*Vavilov*, au para 83). Dans le cadre de l'analyse du caractère raisonnable, la Cour se penche d'abord sur les motifs fournis, puis détermine si la décision dans son ensemble est transparente, intelligible et justifiée (*Vavilov*, aux para 15 et 83). Le décideur doit, au moyen des motifs, justifier sa décision auprès des personnes auxquelles elle s'applique. Cependant, la Cour doit les interpréter en fonction de l'historique et du contexte du processus sous-jacent. Ils ne doivent pas être parfaits ou n'ont pas à faire référence à toutes les questions soulevées (*Vavilov*, aux para 86, 91 et 94). Les motifs qui, lorsqu'ils sont examinés dans le contexte du dossier, ne traitent pas d'une question essentielle seront généralement jugés déraisonnables (*Vavilov*, au para 98).

[11] Pour trancher les questions d'équité procédurale, la cour de révision doit décider si la procédure était équitable eu égard à l'ensemble des circonstances. Pour déterminer si un processus juste et équitable a été suivi, la Cour doit mettre nettement l'accent sur la nature des droits substantiels concernés et les conséquences pour la personne. Bien que cet exercice de révision soit particulièrement bien reflété dans la norme de la décision correcte, à proprement parler, aucune norme de contrôle n'est appliquée (*Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69 au para 54).

IV. Analyse

A. *Le contrôle judiciaire de la décision relative au grief n° 514 n'est pas prématuré*

[12] Le défendeur soutient que l'objet véritable du grief n° 514 est la plainte de harcèlement, laquelle, comme le démontre le dossier, est en cours. Invoquant l'arrêt *Canada (Agence des services frontaliers) c CB Powell Limited*, 2010 CAF 61, le défendeur fait valoir qu'il est dans l'intérêt de la justice et de l'économie des ressources judiciaires d'épuiser le processus administratif enclenché par le dépôt de la plainte de harcèlement avant que la Cour puisse intervenir.

[13] Les observations présentées par le défendeur ne sont pas convaincantes. Le grief ne donne pas lieu à un examen du bien-fondé de l'allégation de harcèlement. Dans le grief n° 514, le demandeur allègue que le processus établi dans les directives et les politiques régissant le traitement par l'employeur des plaintes de harcèlement n'a pas été respecté, ce qui a entraîné un manquement au Code. La Cour a déjà conclu, et je suis d'accord, que le Code est une condition d'emploi de M. Burlacu (*Burlacu c Canada (Procureur général)*, 2021 CF 610 au para 17 [*Burlacu 610*]).

[14] Je reconnais qu'en demandant comme mesure corrective dans son grief que la plainte de harcèlement soit confiée à un enquêteur indépendant et impartial, M. Burlacu a quelque peu compliqué les choses. Cependant, la réparation demandée ne change en rien la véritable nature du grief n° 514. Il s'agit d'une procédure distincte portant sur un enjeu distinct : le délai de traitement de la plainte de harcèlement. Le contrôle judiciaire de la décision rendue au dernier

palier à l'égard du grief n° 514 n'est pas susceptible d'entraîner l'intervention prématurée de la Cour dans les questions en cause dans le cadre du processus administratif en cours qui examine l'allégation de harcèlement.

[15] Par conséquent, je conclus que la demande de contrôle judiciaire de la décision définitive rendue à l'égard du grief n° 514 n'est pas prématurée.

B. *Il n'y a aucun manquement à l'équité procédurale*

(1) Grief n° 514

[16] M. Burlacu soutient que l'employeur avait une obligation d'équité procédurale élevée envers lui dans ce dossier, puisque des allégations de harcèlement sont à l'origine des griefs. Il fait valoir que le fait que le défendeur n'a pas divulgué le précis du grief qui avait été préparé pour la décideuse et qui lui avait été remis était contraire à l'obligation d'équité procédurale et aux principes de justice naturelle. Plus particulièrement, il soutient que, comme la durée des périodes de mise en suspens des plaintes de harcèlement n'a pas été traitée avec exactitude dans le précis et qu'il n'était pas au courant de ce problème, l'obligation d'équité procédurale exigeait qu'il soit invité à présenter des observations sur la question au cœur de la décision définitive.

[17] M. Burlacu s'appuie sur la décision *Renaud c Canada (Procureur général)*, 2013 CF 18 [Renaud] pour affirmer que l'obligation d'équité procédurale à son endroit était élevée, puisque les griefs étaient liés à des allégations de harcèlement. Je ne suis pas de cet avis. Bien qu'ils fassent suite à des plaintes de harcèlement, les griefs n<sup>os</sup> 514 et 123 ne portent en soi que sur des

questions et des préoccupations liées au processus. Comme je l'ai déjà mentionné (aux paragraphes 14 et 15), ils ne portent pas sur le bien-fondé des allégations de harcèlement. C'est ce qui distingue ces affaires de la décision *Renaud*.

[18] M. Burlacu avait le droit de connaître la preuve à réfuter et d'avoir la possibilité d'y répondre. Il ne prétend pas que le précis contenait des faits et des circonstances d'importance qui lui étaient inconnus, à l'exception de l'exactitude des périodes de mise en suspens relevées. Il ne s'agissait toutefois pas d'une question déterminante. Dans le précis, on soulignait que le moment où certaines périodes de mise en suspens avaient pris fin était incertain, mais on indiquait et reconnaissait ensuite que [TRADUCTION] « le temps de traitement de cette plainte a[vait] dépassé ce qui est considéré comme normal, indépendamment des périodes de mise en suspens ».

[19] M. Burlacu connaissait la preuve à réfuter et a présenté des observations. Il n'y a pas eu manquement à l'équité procédurale.

(2) Grief n° 123

[20] M. Burlacu soutient que le processus relatif au grief n° 123 était inéquitable sur le plan procédural pour trois raisons. Premièrement, il soutient que la décideuse avait un intérêt dans l'issue des griefs, car elle était responsable de l'organisme qui traitait les plaintes de harcèlement de l'ASFC. Il fait valoir qu'on avait effectivement demandé à la décideuse de déterminer [TRADUCTION] « si elle [s'était] adéquatement acquittée de ses responsabilités de supervision ».

[21] Cet argument est peu fondé. Rien dans le dossier ne donne à penser qu'une personne informée, ayant examiné la question de façon réaliste, conclurait que la décideuse aurait été influencée par son rôle et ses responsabilités. La décideuse s'est penchée sur la demande de récusation et l'a rejetée pour des motifs transparents et justifiés : son rôle n'avait pas en soi créé de conflit et elle avait suffisamment de recul par rapport à la situation de M. Burlacu pour rendre une décision objective. De plus, comme le juge Hendy Brown l'a souligné dans la décision *Kohlenberg c Canada (Procureur général)*, 2017 CF 414, le concept de la partialité ne s'applique généralement pas aux processus prédécisionnels comme le processus de règlement des griefs :

[TRADUCTION]

[75] Je suis également d'accord, et personne ne le conteste, qu'en droit, comme l'indique la décision sur la partialité, le concept de partialité ne s'applique généralement pas aux processus prédécisionnels comme ces processus de règlement des griefs. Comme il est énoncé dans *Brown et Beatty* :

L'exigence d'impartialité, toutefois, ne s'applique pas aux étapes précédant l'arbitrage. De plus, il a été établi que les questions de partialité ne sont pas pertinentes dans la composition et le fonctionnement des mécanismes internes de règlement des différends avant la nomination d'un comité d'arbitres.

Donald JM Brown et David M Beatty, *Canadian Labour Arbitration*, c 1, au para 1:5210; voir aussi *Bande indienne Wewaykum c Canada*, [2003] 2 RCS 259, au para 77; *Ocean Port Hotel Ltd c Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 CSC 52, aux para 19 à 24.

[22] Deuxièmement, selon M. Burlacu, le fait que la décideuse ait inutilement renvoyé, dans la décision sur le grief, à la conclusion tirée dans le cadre de la plainte de harcèlement (à savoir

que le comportement dénoncé ne constituait pas du harcèlement) et qu'elle ait ensuite affirmé que rien ne justifiait d'intervenir dans cette décision, laisse croire que la décideuse avait l'esprit fermé et suscite une crainte raisonnable de partialité. Là encore, cet argument n'est pas convaincant. Dans le grief, le demandeur a allégué que la plainte de harcèlement n'avait pas été traitée au cours d'une période de 12 mois et demandait, comme mesure corrective, qu'elle soit confiée à un enquêteur indépendant et impartial. Dans ce contexte, même s'il n'était peut-être pas nécessaire de renvoyer à l'issue du processus de traitement des plaintes de harcèlement, la déclaration a un certain lien avec les questions soulevées et donne suite à la mesure corrective précisément demandée par M. Burlacu.

[23] Troisièmement, M. Burlacu soutient encore que le fait de ne pas divulguer le précis du grief constituait un manquement à l'équité procédurale. Essentiellement pour les motifs énoncés ci-dessus (voir les paragraphes 17-19), je conclus que ce n'est pas le cas.

C. *Les décisions rendues au dernier palier sont déraisonnables*

[24] Dans sa décision sur le grief n° 514, la décideuse a résumé le grief, a examiné les circonstances, notamment les délais, puis a écrit ce qui suit :

[TRADUCTION]

Bien que le délai de traitement de votre plainte dépasse la période de 12 mois normalement prévue pour terminer le processus de traitement des plaintes, je conclus qu'il ne s'agit pas d'un manquement au Code de valeurs et d'éthique du secteur public.

[25] Dans la décision sur le grief n° 123, une approche similaire est adoptée. Cette décision indique ce qui suit :

[TRADUCTION]

Bien que le délai réel de traitement de votre plainte dépasse légèrement la période de 12 mois normalement prévue pour terminer le processus de traitement des plaintes, je conclus qu'il ne s'agit pas d'un manquement à la Directive ou au Code de valeurs et d'éthique du secteur public.

[26] Dans les deux décisions, la décideuse reconnaît que le délai prévu dans la Directive a été dépassé, puis conclut, sans présenter d'analyse ou de raisonnement, qu'il ne s'agit pas d'un manquement au Code.

[27] La déclaration du juge Zinn dans la décision *Burlacu 610* trouve application en l'espèce :

[27] Monsieur Burlacu a observé à raison que l'employeur n'était pas tenu de se rallier à son opinion selon laquelle les actions qu'il lui reprochait contrevenaient au Code de valeurs et d'éthique, mais que s'il était en désaccord, il était tenu d'en expliquer les raisons.

[Non souligné dans l'original.]

[28] Le défendeur soutient que le Code n'a aucune incidence sur les décisions, puisque les questions soulevées portent véritablement sur le harcèlement, de sorte que les décisions doivent être examinées dans le contexte de la Directive, laquelle exige normalement de terminer les étapes du processus dans les 12 mois, à moins qu'il n'y ait des circonstances atténuantes.

[29] Je ne suis pas de cet avis, et ce, pour deux motifs. Premièrement, M. Burlacu a formulé le grief sous l'angle d'une violation du Code et de ses conditions d'emploi. Il a droit à une décision adaptée aux questions qu'il a soulevées (*Vavilov*, au para 127, *Burlacu 610*, au para 27).

[30] Deuxièmement, même si j'étais convaincu qu'il était raisonnable de la part de la décideuse de régler le grief selon la Directive, la décision n'est tout de même ni transparente ni justifiée. Dans sa décision, la décideuse renvoie au contenu de la Directive. Toutefois, bien qu'elle ait reconnu que le délai normal de traitement de 12 mois avait été dépassé, elle n'explique pas pourquoi il ne s'agissait pas d'un manquement à la Directive. Même si les périodes de mise en suspens, les erreurs de traitement administratif et d'autres circonstances figurant au dossier peuvent expliquer une telle conclusion, il ne revient pas à la cour de révision de déduire un raisonnement qui pourrait avoir été invoqué pour justifier les décisions (*Vavilov*, au para 98).

[31] Bien que l'argument n'ait pas été soulevé, il existe de la jurisprudence indiquant que le précis du grief au dernier palier peut être considéré comme faisant partie des motifs ou peut constituer des motifs s'il a servi de fondement au décideur (*Wanis c Agence canadienne d'inspection des aliments*, 2013 CF 963 au para 21). En l'espèce, le précis n'aide pas le défendeur, car il ne comporte aucun élément d'analyse ou d'explication à l'appui de la conclusion selon laquelle les délais de traitement reconnus ne constituaient pas un manquement à la Directive ou au Code.

[32] M. Burlacu a soulevé d'autres arguments pour contester le caractère raisonnable de la décision. Je n'ai pas besoin d'examiner ces observations ou de me prononcer sur celles-ci, puisque l'omission de traiter des questions essentielles et de justifier d'une quelconque façon les conclusions tirées rend les décisions déraisonnables.

V. Conclusion

[33] Pour les motifs qui précèdent, les demandes sont accueillies.

[34] M. Burlacu a droit à ses dépens, lesquels sont fixés au montant global de 500 \$ pour les deux demandes.

[35] Une copie des présents motifs est versée dans chacun des dossiers de la Cour.

**JUGEMENT dans les dossiers T-1428-20 et T-1429-20**

**LA COUR STATUE :**

1. Les demandes sont accueillies.
2. Les décisions sont annulées, et les affaires sont renvoyées à un autre décideur pour nouvelle décision.
3. Des dépens au montant global de 500 \$ sont adjugés au demandeur.

« Patrick Gleeson »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Sophie Reid-Triantafyllos

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIERS :** T-1428-20 ET T-1429-20

**INTITULÉ :** ALEXANDRU-IOAN BURLACU c LE PROCUREUR  
GÉNÉRAL DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 26 OCTOBRE 2021

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE GLEESON

**DATE DES MOTIFS :** LE 8 AOÛT 2022

**COMPARUTIONS :**

Alexandru-Ioan Burlacu

POUR LE DEMANDEUR  
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Marie-France Boyer

POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Procureur général du Canada  
Ottawa (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR