

Cour d'appel fédérale



CANADA

Federal Court of Appeal

Date : 20050725

Dossier : A-84-04
(A-85-04, A-242-04,
A-473-04, A-65-05, A-99-05,
A-185-05 et A-187-05)

Référence : 2005 CAF 262

CORAM : LE JUGE LINDEN
LE JUGE SEXTON
LA JUGE SHARLOW

ENTRE :

TELUS COMMUNICATIONS INC.

demanderesse

et

SYNDICAT DES TRAVAILLEURS EN TÉLÉCOMMUNICATIONS

défendeur

Audience tenue à Toronto (Ontario), les 31 mai et 1^{er} juin 2005

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 25 juillet 2005

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE SEXTON

Y ONT SOUSCRIT :

LE JUGE LINDEN
LA JUGE SHARLOW

Cour d'appel fédérale



CANADA

Federal Court of Appeal

Date : 20050725

Dossier : A-84-04
(A-85-04, A-242-04
A-473-04, A-65-05, A-99-05,
A-185-05 et A-187-05)

Référence : 2005 CAF 262

**CORAM : LE JUGE LINDEN
LE JUGE SEXTON
LA JUGE SHARLOW**

ENTRE :

TELUS COMMUNICATIONS INC.

demanderesse

et

SYNDICAT DES TRAVAILLEURS EN TÉLÉCOMMUNICATIONS

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE SEXTON

INTRODUCTION

[1] Il s'agit d'une réunion d'instances qui concernent plusieurs questions touchant les relations de travail. Ce sont là les derniers développements d'une longue série de conflits de travail qui opposent le Syndicat des travailleurs en télécommunications (le STT) et l'employeur, TELUS Communications Inc. (Telus); ces conflits ont pris naissance au cours de la négociation

par les parties d'une convention collective. La première question en litige concerne une demande de contrôle judiciaire présentée par le STT en vue d'obtenir l'annulation d'une ordonnance du Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) datée du 18 août 2004, par laquelle celui-ci rejetait une allégation de partialité visant le président et le Conseil (la décision en matière de récusation). La deuxième question en litige concerne une demande de contrôle judiciaire présentée par le STT qui tente de faire remettre en vigueur une ordonnance d'arbitrage obligatoire que le Conseil avait imposée pour régler les questions relatives à la convention collective opposant le STT et Telus, ordonnance qui a été supprimée après réexamen (la décision relative au réexamen). La dernière question en litige concerne une demande de contrôle judiciaire présentée par Telus pour obtenir l'annulation d'une ordonnance définitive du Conseil interdisant toute communication dans le but d'empêcher Telus d'entraver l'action du STT dans sa tâche consistant à représenter ses employés en général (la remise en vigueur d'une ordonnance de non-communication).

LES FAITS

A. Le contexte

[2] Des conflits de travail fort complexes opposent depuis longtemps les parties. Pour faciliter la compréhension des différends qui opposent continuellement les parties, il est utile d'exposer les événements qui sont à l'origine de la présente affaire. (Voir également l'arrêt *Télé-mobile c. Syndicat des travailleurs en télécommunications* (2004), 248 D.L.R. (4th) 25;

328 N.R. 336; [2004] A.C.F. n° 2123 (QL), autorisation d'en appeler devant la Cour suprême du Canada rejetée le 30 juin 2005; [2005] S.C.C.A. n° 78 (QL.)

[3] À l'origine, Telus était une compagnie albertaine de téléphone filaire. Au début de l'année 1999, Telus (Alberta) et B.C. Telecom Inc. ont fusionné pour former BCT.Telus, une société de télécommunications qui est devenue par la suite Telus. Cette fusion a compliqué la situation pour ce qui est des relations de travail. Les employés étaient représentés par quatre syndicats; ils avaient formé cinq unités de négociation et étaient régis par cinq conventions collectives. En Colombie-Britannique, les employés du service filaire et du service sans fil étaient représentés par le STT. En Alberta, les employés du service filaire et du service sans fil se trouvaient dans des unités de négociation distinctes et étaient représentés par des agents de négociation différents. En février 1999, BCT.Telus a demandé au Conseil, conformément à l'article 18.1 du *Code canadien du travail*, L.R. 1985, ch. L-2 (le Code), de réexaminer et de redéfinir les unités de négociation au sein de cette société et de ses filiales.

[4] Le Conseil a ajourné cette instance pour permettre aux parties de négocier une entente, ce qu'elles ont fait. Les parties ont décidé de constituer une seule unité de négociation qui comprendrait les employés du service filaire et du service sans fil travaillant tant en Alberta qu'en Colombie-Britannique et le Conseil a émis une ordonnance en ce sens en ordonnant que soit tenu un vote en vue de décider quel serait le syndicat qui représenterait les employés. Le STT a gagné cette élection et le Conseil l'a accrédité le 20 juin 2000, en qualité d'agent de négociation

unique des employés de Telus, nom qu'avait pris alors BCT.Telus. Le Conseil s'était réservé la possibilité de revoir la composition de l'unité de négociation.

[5] Au moment où le Conseil a repris ses travaux en septembre 2000, Telus avait acquis Clearnet Communications Inc. (Clearnet) en Ontario ainsi que deux filiales de QuébecTel Group Inc. (QuébecTel) offrant des services filaires et sans fil au Québec. Le Conseil a rendu publique sa décision au sujet de la définition de l'unité de négociation dans la décision *TELUS Advanced Communications et al.*; [2001] CCRI, n° 108, datée du 9 février 2001 (la décision n° 108). Le Conseil avait décidé qu'à mesure que Telus prendrait de l'expansion vers l'est, elle inclurait tous les nouveaux employés dans une seule unité de négociation, mais cette décision comportait certaines réserves. Le Conseil avait décidé que les acquisitions ne donneraient pas lieu au même traitement que l'expansion commerciale parce qu'il pourrait être moins souhaitable d'inclure les acquisitions dans une seule unité de négociation et que cela dépendrait du degré d'intégration des sociétés rachetées dans l'organisation de la société mère. Le Conseil a également décidé que, sauf indication contraire, les entreprises acquises par Telus ne feraient pas partie de l'unité de négociation unique. Telus a sollicité le contrôle judiciaire de la décision n° 108 mais la demande a été rejetée : *Telus Advanced Communications, une division de Telus Communications Inc. c. Syndicat des travailleurs en télécommunications* (2002), 293 N.R. 364.

[6] Pour ce qui est des réorganisations auxquelles a procédé la société, Telus a scindé ses activités en deux volets après avoir acquis Clearnet et QuébecTel; elle a séparé le service filaire

du service sans fil. Le service sans fil, qui comprenait l'Alberta, la Colombie-Britannique et les sociétés acquises, est devenu TELE-MOBILE COMPANY/SOCIÉTÉ TÉLÉ-MOBILE, laquelle exerçait ses activités sous le nom de Telus Mobilité. Les sociétés filiales de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont exercé leurs activités sous le nom de Telus Communications Inc. (TCI). Les réorganisations de la société n'ont toutefois pas eu pour effet de modifier les relations de travail. La situation de négociation des employés travaillant en Alberta et en

Colombie-Britannique est demeurée inchangée et le STT a continué de représenter les mêmes employés. Les anciens employés de QuébecTel ont continué à être représentés par le SCFP et les anciens employés de Clearnet sont demeurés non syndiqués.

[7] En mars 2001, le STT a demandé au Conseil de déclarer que TELUS Mobilité et TCI constituaient un seul employeur et que tous les nouveaux employés devaient faire partie de l'unité de négociation du STT. Le Conseil a statué sur cette demande dans la décision *TELUS Communications Inc. et al.*, [2004] CCRI n° 278, datée du 24 juin 2004 (la décision n° 278); il a décidé que les anciens employés de Clearnet et de QuébecTel devaient être inclus dans l'unité de négociation existante sans qu'il soit nécessaire de tenir un vote à ce sujet, parce que la modification de l'accréditation en vue d'inclure ces nouveaux employés dans l'unité de négociation ne constituait pas une modification radicale de celle-ci. Telus a présenté à la Cour une demande de contrôle judiciaire de la décision n° 278 et la demande a été rejetée (voir le paragraphe 2 ci-dessus). Ainsi, tous les employés de l'Est du Canada, qui sont au nombre de

2 000 environ, ont été inclus dans la même unité de négociation que les employés de l'Ouest du Canada, qui représentent, eux, près de 10 000 personnes.

[8] La convention collective signée par Telus et le STT a expiré en 2000. Depuis lors, les parties négocient une nouvelle convention collective. En 2001, le Conseil a décidé que le STT et Telus devaient négocier une convention collective pour toutes les unités de négociation fusionnées et cette décision a été confirmée par la Cour en septembre 2002 (voir le paragraphe 5 ci-dessus). Les parties n'ont toujours pas conclu de convention collective.

[9] Depuis février 1999, date de la fusion, des conflits de travail qui soulevaient de nombreuses questions, notamment celles qui font l'objet du présent contrôle, ont surgi constamment. Il est incontestable que l'expansion des activités de Telus combinée à une augmentation de la main-d'oeuvre et à l'affiliation de celle-ci à d'autres unités de négociation a exacerbé la situation.

B. Les différends actuels

[10] Le 3 juin 2003, le STT a déposé une plainte devant le Conseil dans laquelle il alléguait que Telus avait violé l'alinéa 94(1)a) du Code en communiquant avec les employés représentés par le STT. Le STT alléguait plus précisément que Telus avait communiqué directement avec les employés représentés par le STT au cours de réunions et par des courriels pour tenter de s'ingérer dans la représentation par le STT des employés composant l'unité de négociation pendant la

négociation d'une convention collective. Le Conseil a tenu une audience le 21 novembre 2003 pour examiner la plainte du STT et Telus s'est engagée à ne pas communiquer avec les employés du STT tant que le Conseil n'aurait pas rendu sa décision relative à la plainte du 3 juin 2003. Le 24 novembre 2004, le STT a déposé une deuxième plainte auprès du Conseil dans laquelle il alléguait que Telus avait violé le paragraphe 94(2.1) du Code en embauchant des travailleurs de remplacement en prévision d'une grève. Le 12 janvier 2004, le STT a déposé une troisième plainte devant le Conseil dans laquelle il alléguait que Telus avait violé l'engagement qu'elle avait pris envers le Conseil et avait communiqué avec les travailleurs. Cette troisième plainte était fondée sur un document intitulé « *Telus responds with the Facts!* » (« Telus rétablit les faits! ») qui était distribué aux membres du STT au moment où celui-ci procédait à un vote de grève. Ces plaintes ont été déposées à une époque où les deux parties négociaient une convention collective.

[11] Le 17 janvier 2004, le Conseil a rendu une ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir après avoir constaté que le STT avait apporté la preuve *prima facie* du fait que le document « Telus rétablit les faits! » risquait de nuire à la tenue d'un vote de grève par le STT. Le Conseil a donc ordonné à Telus de cesser et de s'abstenir de distribuer ce document, de supprimer tout affichage électronique ou papier de celui-ci, de s'abstenir de communiquer par écrit ou de tenir des réunions avec les employés faisant partie de l'unité de négociation au sujet [TRADUCTION] « des négociations collectives, du vote de grève du syndicat et des questions de relations du travail » et, enfin, de transmettre cette ordonnance aux employés représentés par

le STT. Cette ordonnance devait rester en vigueur jusqu'au 26 janvier 2004, pour permettre au STT de procéder à son vote de grève. À la suite d'une décision orale du Conseil rendue le 26 janvier 2004, l'ordonnance de cesser et de s'abstenir a été prolongée jusqu'au 28 janvier 2004.

[12] Le 28 janvier 2004, le Conseil a rendu sa décision, *TELUS Communications Inc.* (CCRI LD 1004) (la décision imposant l'arbitrage obligatoire) dans laquelle il concluait que Telus avait violé l'alinéa 94(1)(a) du Code et sapé de façon irréparable les efforts déployés par le STT pour conclure une convention collective. À titre de réparation, le Conseil ordonnait à Telus d'offrir l'arbitrage obligatoire pour régler les clauses de la convention collective. Le 29 janvier 2004, le STT a annoncé que ses membres avaient voté à 86,3 p. 100 en faveur d'une grève. Le 2 février 2004, Telus a publié un communiqué de presse dans lequel il mentionnait que les parties s'étaient entendues sur l'arbitrage obligatoire. À ce moment-là, l'ordonnance du 17 janvier 2004 n'était plus en vigueur et le Conseil n'en avait alors pas rendu d'autre.

[13] Le 16 février 2004, Telus a demandé, conformément à l'article 18 du Code, le réexamen de la décision imposant l'arbitrage obligatoire (la demande de réexamen).

[14] Le 25 mars 2004, le STT a demandé au Conseil de nommer un arbitre conformément à la décision imposant l'arbitrage obligatoire. Le même jour, le STT a présenté une demande (demande de récusation) dans laquelle il alléguait que le président était partial et qu'il existait

une crainte raisonnable de partialité à l'égard de l'ensemble des autres membres du Conseil et demandait que tous les membres du Conseil soient récusés pour ce qui est de la demande de réexamen. À titre subsidiaire, le STT demandait que le Conseil lui fournisse certains documents et renseignements concernant les discussions qu'avaient eues certains membres du Conseil au sujet de la requête de réexamen présentée par Telus. À titre subsidiaire encore, le STT demandait que certains membres du Conseil assistent à l'audience relative à la demande de récusation pour

témoigner ou une ordonnance autorisant le STT à convoquer ces membres à cette audience.

[15] Le STT fondait sa demande de récusation sur l'allégation selon laquelle M. Bruce Bell, le vice-président du STT, avait eu une conversation avec M. Tom Hodges, un des médiateurs et

conciliateurs nommés conformément au Code, au cours de laquelle M. Hodges avait fait part à M. Bell des commentaires qu'aurait faits M. Warren Edmondson, le président du Conseil.

J'expliquerai en détail plus loin dans les présents motifs la nature exacte de ces commentaires.

[16] Le 8 avril 2004, le Conseil a prononcé les motifs de sa décision imposant l'arbitrage obligatoire et émis une autre ordonnance de non-communication à l'égard de Telus (*TELUS Communications Inc. (2004)*, décision n° 271 du CCRI non encore publiée).

[17] Le 18 août, 2004, la décision-lettre n° 1128 du CCRI (la décision relative à la récusation) rejetant la demande de récusation a été publiée. C'est une des décisions visées par la présente instance.

[18] Le 2 février 2005, le Conseil a rendu la décision n° 1193 CCRI LD (la décision relative au réexamen); les motifs ont suivi le 20 avril 2005 (*TELUS Communications Inc. (2005)*, décision n° 317 du CCRI); cette décision faisait droit en partie à la demande de réexamen. M. Edmondson n'était pas membre de la formation qui a entendu la demande de réexamen. Cette décision avait notamment pour effet d'annuler la décision imposant l'arbitrage obligatoire, de confirmer les conclusions du Conseil au sujet des contraventions au Code commises par Telus, de supprimer l'ordonnance de non-communication que le Conseil avait imposée le 8 avril 2004 et de remettre en vigueur l'ordonnance de non-communication qui avait été rendue par le Conseil le 17 janvier 2004. La contestation par le STT de l'annulation de la décision imposant l'arbitrage obligatoire est la deuxième décision sur laquelle porte la présente demande de contrôle judiciaire. La contestation de la société Telus constitue la troisième décision (la remise en vigueur de l'ordonnance de non-communication).

[19] Je vais examiner chacune de ces questions séparément, en commençant par la décision relative à la récusation.

C. La décision relative à la récusation

[20] Le STT fonde son allégation de partialité contre le président et le Conseil sur certains commentaires qu'aurait faits le président, commentaires qui sont mentionnés dans l'affidavit de M. Bell souscrit le 23 mars 2004. L'auteur de l'affidavit affirme que le 20 février 2004,

M. Hodges a informé M. Bell que le président avait déclaré que la décision imposant l'arbitrage obligatoire était une mauvaise décision, qu'il voulait que Telus demande le réexamen de cette décision et qu'il l'annulerait s'il était saisi d'une telle demande. Il est allégué que ces commentaires sont antérieurs au 20 février 2004, soit la date à laquelle le STT en a eu connaissance.

[21] L'affidavit mentionnait également une seconde conversation qui aurait eu lieu le 13 mars 2004; au cours de laquelle M. Hodges avait déclaré à M. Bell qu'il (M. Hodges) avait été informé par trois autres personnes que le président avait fait des commentaires semblables pendant qu'il assistait à une conférence à Vancouver le 5 février 2004. M. Panelli, le directeur du Conseil pour la région de l'ouest et M. Lewis, l'autre médiateur affecté au différend, ont déclaré à M. Hodges que le président avait déclaré à MM. Panelli et Lewis qu'il éprouvait certaines difficultés avec M^{me} Pineau, vice-présidente du Conseil, qui avait prononcé la décision imposant l'arbitrage obligatoire, que Telus devrait en demander le réexamen et qu'il annulerait cette décision si une telle demande lui était présentée. De plus, M. Bédard, le négociateur en chef de Telus, a déclaré à M. Hodges qu'il avait été informé des discussions ci-dessus par MM. Panelli et Lewis et qu'il (M. Bédard) avait communiqué la teneur de ces discussions à M. Entwistle, le président de Telus.

[22] En raison de ce qui précède, le STT soutient que le critère applicable en matière de partialité ou de crainte raisonnable de partialité a été satisfait et que le président a commis une

erreur en n'acceptant pas la demande de récusation, ce qui l'avait rendu inhabile à entendre la demande, tout comme les autres membres du Conseil.

[23] M. Edmondson, le président du Conseil, a prononcé seul, sans tenir d'audience, la décision relative à la récusation. Il en est arrivé à plusieurs conclusions :

- a. Pour ce qui est de la partialité, il a déclaré qu'il fallait présumer de l'impartialité du Conseil; en l'absence de preuve contraire. Le critère de la partialité est double: premièrement, la personne qui examine l'allégation de partialité doit être raisonnable et bien informée; elle doit connaître les circonstances de l'affaire.

Deuxièmement, la crainte de partialité doit être raisonnable dans les circonstances.

Le fardeau d'établir la partialité incombe à la partie qui l'allègue, la norme de preuve étant la prépondérance des probabilités;

- b. le STT se fondait uniquement sur une preuve par ouï-dire, comprenant double, triple et même quadruple ouï-dire, pour prouver son allégation de partialité. Les éléments de preuve n'étaient donc pas fiables et le STT ne s'est pas acquitté de son fardeau;

- c. même si le président avait été jugé partial, cela n'aurait pas empêché le Conseil d'entendre la demande de réexamen, étant donné que chaque membre du Conseil est présumé impartial sauf preuve contraire, ce qui n'était pas le cas en l'espèce;
- d. enfin, si le Conseil avait communiqué les faits visés par la demande de documents présentée par le STT, cela aurait eu pour effet de renverser le fardeau de la preuve qui lui incombait et aurait entraîné une multitude d'allégations de partialité. Cette divulgation aurait également compromis le processus décisionnel du Conseil, étant donné que le règlement des conflits de travail est une opération qui exige, par sa nature, que soit respecté le caractère confidentiel des communications.

ANALYSE

A. La décision relative à la récusation

[24] Il est possible que l'allégation de partialité visant le président ait été fondée mais il convient de rejeter la demande de contrôle judiciaire à l'égard de la décision de récusation prise par le président parce qu'elle est devenue théorique. Le président a certes refusé de se récuser mais il ne faisait pas partie de la formation qui a prononcé la décision relative au réexamen. Il est par conséquent inutile de décider si celui-ci était partial ou si son attitude soulevait une crainte raisonnable de partialité.

[25] Cependant, cela dit, il me paraît nécessaire de formuler quelques commentaires sur le fait que le président s'est abstenu de répondre aux allégations de partialité. Le président a conclu que les éléments de preuve présentés par le STT, qui étaient du oui-dire, n'étaient pas suffisamment solides pour établir l'existence d'une crainte raisonnable de partialité et que celui-ci ne s'était donc pas acquitté du fardeau qui lui incombait. À mon avis, il est vrai que les éléments de preuve constituaient du oui-dire, mais c'était les seuls éléments de preuve dont disposait le STT et le président n'aurait pas dû les écarter à la légère.

[26] Traditionnellement, la preuve par oui-dire, lorsqu'elle est présentée pour démontrer la véracité de son contenu, est inadmissible à moins qu'elle ne soit visée par une des exceptions à la règle du oui-dire. La Cour suprême a toutefois modifié les règles du oui-dire de façon à rendre admissibles les déclarations constituant du oui-dire présentées pour établir la véracité de leur contenu lorsqu'elles satisfont aux deux exigences de la « nécessité » et de la « fiabilité » (voir les arrêts *R. c. Khan*, [1990] 2 R.C.S. 531, *R. c. Smith*, [1992] 2 R.C.S. 915, et *R. c. B. (K.G.)*, [1993] 1 R.C.S. 740.) Le juge Sopinka a confirmé l'extension de cette règle dans l'arrêt *R. c. Hawkins*, [1996] 3 R.C.S. 1043, arrêt dans lequel il a déclaré :

¶ 67 En vertu de cette analyse réformée, une déclaration relatée sera admissible comme preuve de la véracité de son contenu si elle satisfait aux deux exigences de « nécessité » et de « fiabilité ». Ces deux exigences permettent de minimiser les dangers normalement associés à la preuve d'une déclaration extrajudiciaire, soit l'absence de serment ou d'affirmation, l'impossibilité pour le juge des faits d'évaluer le comportement de l'auteur, et l'absence de contre-interrogatoire au moment précis où la déclaration a été faite.

¶ 68 Conformément à l'esprit de cette analyse moderne, la double exigence de « nécessité » et de « fiabilité » doit toujours être appliquée avec souplesse. Comme l'a fait ressortir le juge en chef Lamer dans *U. (F.J.)*, à la p. 787 :

Il ressort des arrêts *Khan* et *Smith* que la preuve par ouï-dire sera admissible quant au fond lorsqu'elle est nécessaire et suffisamment fiable. Il y est également dit qu'on doit interpréter de façon souple tant la nécessité que la fiabilité, tenant compte des circonstances de l'affaire et veillant à ce que notre nouvelle façon d'aborder le ouï-dire ne devienne pas en soi une analyse rigide de catégories.

Si une déclaration relatée satisfait à ces deux exigences, le juge du procès peut la soumettre au juge des faits, sous réserve des garanties appropriées et des mises en garde quant au poids à lui accorder.

[Non souligné dans l'original.]

[27] La Cour suprême a également formulé récemment des commentaires au sujet de l'applicabilité de l'extension de la règle relative au ouï-dire à l'admissibilité du ouï-dire double.

Dans l'arrêt *R. c. Mapara*, 2005 CSC 23, la Cour a jugé que l'exception relative aux coconspirateurs énoncée dans l'arrêt *Carter* (la règle *Carter*) devait également s'appliquer au ouï-dire double, pourvu qu'elle satisfasse aux exigences en matière de fiabilité et de nécessité.

[28] Il est également utile de noter qu'en plus des commentaires que je viens de formuler au sujet de la règle du ouï-dire, il y a le fait que les tribunaux administratifs ne sont pas tenus de suivre les règles de preuve strictes qu'appliquent les tribunaux judiciaires. La Cour a commenté ce principe dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Mills (C.A.F.)*, [1984] A.C.F. n° 917 (QL).

Contrairement à ce qu'a présumé le juge-arbitre en chef, les conseils arbitraux, à l'instar des autres tribunaux administratifs, ne sont pas liés par les règles de preuve strictes qui s'appliquent devant les tribunaux criminels ou civils et par conséquent, ils peuvent recevoir et retenir la preuve par ouï-dire.

[29] Par conséquent, en raison de la modification des règles du oui-dire, de leur application au oui-dire double et des principes régissant les tribunaux administratifs, le président n'aurait pas dû écarter comme il l'a fait la preuve par oui-dire.

[30] La seule personne qui était véritablement en mesure de répondre à cette preuve était le président lui-même. D'après moi, il lui incombait de nier ou d'expliquer les allégations si

celles-ci étaient fausses. Il s'est tout simplement abstenu de répondre.

[31] L'arrêt *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2003] 2 R.C.S. 259, porte précisément

sur cette question. Dans cette affaire, deux bandes indiennes demandaient la révision d'un

jugement unanime de la Cour suprême rédigé par le juge Binnie pour le motif que le jugement était vicié par une crainte raisonnable de partialité et devait être annulé. La demande était fondée sur le fait que le juge Binnie s'était occupé de ce dossier en qualité de sous-ministre adjoint au ministère fédérale de la Justice, plus de 15 ans avant que les appels interjetés par les bandes soient entendus par la Cour suprême. Le juge Binnie a répondu à cette demande en versant au dossier une déclaration, dans laquelle il mentionnait qu'il ne se souvenait pas s'être occupé de ce dossier et qu'il se récusait lui-même en s'abstenant, pour l'avenir, de participer à l'instance. La Cour n'a pas estimé que la déclaration devait jouer un rôle déterminant dans l'issue de cette demande, mais elle a néanmoins déclaré qu'elle était pertinente.

[32] J'estime qu'il aurait été approprié que le président dépose une déclaration, comme le juge Binnie l'avait fait dans l'affaire *Wewaykum*. En l'absence d'une telle déclaration, il est très difficile de dissiper l'impression de partialité.

[33] Dans le cas où le président aurait choisi de ne pas réfuter les allégations, il aurait été également prudent d'annoncer publiquement qu'il allait déléguer à quelqu'un d'autre le pouvoir

de choisir les membres de la formation chargée du réexamen. Le paragraphe 12.01(2) du Code

lui donne ce pouvoir :

12.01(2) Le président peut déléguer à un vice-président tous pouvoirs ou fonctions prévus au paragraphe (1).

12.01(2) The Chairperson may delegate to a Vice-Chairperson any of the Chairperson's powers, duties and functions under subsection (1).

[34] Le STT avait demandé, à titre subsidiaire, à défaut de récusation du Conseil, qu'on lui communique les documents faisant état des discussions qu'avaient eues les membres du Conseil au sujet de la demande de réexamen à être présentée par Telus et un affidavit émanant du président. Il n'était pas nécessaire de transmettre ces documents ou cette preuve par affidavit mais j'estime qu'il aurait été approprié que le président dépose une déclaration.

Les autres membres du Conseil

[35] La position qu'a adoptée le STT sur la question de la partialité n'est pas un modèle de cohérence. Avant de connaître le résultat de la décision relative au réexamen, le STT a soutenu que tous les membres du Conseil étaient inhabiles à siéger en raison d'une crainte raisonnable de partialité. Cependant, après avoir pris connaissance du résultat, le STT a soutenu oralement

devant la Cour que le fait que tous les membres du Conseil n'aient pas siégé sur la formation chargée de réexaminer la décision établissait l'existence d'une crainte raisonnable de partialité. Le STT soutenait que la demande de réexamen aurait dû être entendue par la formation plénière du Conseil, parce que le fait de confier ce réexamen à une formation de trois membres choisis par le président soulevait une crainte raisonnable de partialité.

[36] Il est un principe bien établi que tous les membres d'un tribunal judiciaire font l'objet d'une présomption d'impartialité (voir *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 39). L'équité et l'impartialité attribuées aux juges ont également été attribuées, en l'absence de preuve contraire, aux membres de tribunaux spécialisés. Voir les arrêts *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484, et *E.A. Manning Ltd. c. Ontario Securities Commission* (1995), 23 O.R. (3d) 257 (C.A.). Dans l'arrêt *Finch c. Assn. of Professional Engineers & Geoscientists (British Columbia)*, [1996] 5 W.W.R. 690 (C.A.C.-B.), la Cour a examiné le fonctionnement d'une association professionnelle d'ingénieurs, l'organisme qui avait entendu des accusations concernant la conduite d'un ingénieur, et elle a jugé qu'il fallait tenir pour acquis que [TRADUCTION] « tant que le contraire n'est pas établi, tous les membres du comité exercent leurs fonctions de façon impartiale ».

[37] Le juge Cory a exposé au nom de la Cour la condition à remplir dans le cas d'une allégation de partialité dans l'arrêt *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623. Il a déclaré au paragraphe 22 :

[...] Il est évidemment impossible de déterminer exactement l'état d'esprit d'une personne qui a rendu une décision d'une commission administrative. C'est pourquoi les cours de justice ont adopté le point de vue que l'apparence d'impartialité constitue en soi un élément essentiel de l'équité procédurale. Pour assurer l'équité, la conduite des membres des tribunaux administratifs est appréciée par rapport au critère de la crainte raisonnable de partialité. Ce critère consiste à se demander si un observateur relativement bien renseigné pourrait raisonnablement percevoir de la partialité chez un décideur.

[38] Il incombe à la partie qui allègue l'impartialité, réelle ou appréhendée, de présenter des éléments de preuve à l'appui de son allégation. Comme la Cour suprême l'a déclaré dans l'arrêt *Mugesera*, au paragraphe 13 : « [l]e fardeau de la preuve appartient à la partie qui soulève la violation réelle ou appréhendée de l'obligation d'impartialité. Il lui faut établir soit la partialité réelle, soit l'apparence raisonnable de partialité ». Voir également l'arrêt *Adams c. British Columbia (Workers' Compensation Board)* (1989), 42 B.C.L.R. (2d) 228 (C.A.C.-B.), et la décision *Trent Construction Ltd. c. Labourers International Union of Newfoundland, Local 1208* (1995), Nfld. & P.E.I.R. 240 (C.S. 1^{re} inst. T.-N.). Le STT n'a pas présenté de preuve susceptible de répondre à la condition exigée en matière de partialité pour ce qui est de la formation chargée du réexamen et il se fonde uniquement sur la délégation de pouvoirs effectuée par le président pour fonder cette accusation contre la formation de trois membres.

[39] Dans la décision *Van Rassel c. Gendarmerie royale du Canada*, [1987] 1 C.F. 473; 7 F.T.R. 187 (1^{re} inst.), le demandeur, un membre de la GRC, était accusé de diverses infractions aux termes du *Code criminel* [S.R.C. 1970, ch. C-34] et de conduite déshonorante aux termes des dispositions disciplinaires de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, ch. R-9 (la Loi sur la GRC). Dans le cas d'une accusation portée contre un officier pour une infraction

disciplinaire, la Loi sur la GRC autorisait la tenue d'une enquête par un officier, à la suite de quoi un rapport était présenté au commissaire de la GRC. Lorsque le commissaire estimait que l'officier devrait être jugé pour cette infraction, il pouvait ordonner qu'une inculpation écrite soit préparée et signifiée. Le commissaire nommait ensuite l'officier qui serait chargé de présider le procès. Le demandeur demandait l'arrêt de l'enquête disciplinaire, alléguant, notamment, que le commissaire avait fait plusieurs commentaires au sujet des gestes posés par le demandeur qui l'avaient amené à avoir une crainte raisonnable de partialité de sa part et à la suite de quoi, il soutenait « que le tribunal est désigné par l'autorité qui décide qu'une accusation doit être portée, que les maillons de la chaîne hiérarchique vont du sommet au tribunal pour retourner au point de départ, que le tribunal veut faire respecter la politique élaborée par l'autorité concernée et est partial ». Le demandeur a produit un document où, d'après lui, étaient consignées par écrit des déclarations supposément faites par le commissaire. La Cour fédérale a déclaré :

En admettant pour le moment que le document est authentique et que les paroles qui y sont rapportées visent le requérant, il ne suffirait pas pour autant à me justifier d'intervenir pour l'instant. Le commissaire de la GRC n'est pas le tribunal. Il est vrai qu'il a désigné le tribunal mais, une fois désigné, celui-ci est aussi indépendant et apparemment aussi impartial que tout tribunal qui traiterait d'une infraction ressortissant au service. On ne peut pas raisonnablement conclure que les préventions du commissaire, le cas échéant, sont nécessairement partagées par le tribunal et que, par conséquent, le requérant n'obtiendrait pas un procès équitable. [...]

[Non souligné dans l'original.]

[40] Cette question a également été abordée dans l'arrêt *Zundel c. Citron (C.A.)*, [2000] 4 C.F. 225, dans lequel un appel avait été formé contre le jugement du juge des requêtes, qui avait conclu qu'en raison d'un communiqué de presse, tous les membres du tribunal en question étaient partiaux, reprenant ainsi pour l'essentiel la notion de « partialité collective ». Le

communiqué de presse avait été émis par le commissaire en chef d'alors de la Commission ontarienne des droits de la personne (la CODP) et la Commission, entre autres choses, se félicitait d'une décision judiciaire qui avait déclaré Ernst Zundel coupable d'avoir publié de fausses déclarations niant l'holocauste. Quatre ans plus tard, M. Zundel a fait l'objet de plaintes devant la Commission canadienne des droits de la personne (la CCDP). Il a présenté une requête devant la CCDP demandant à ce que les plaintes soient rejetées pour le motif qu'un des membres de la CCDP suscitait une crainte raisonnable de partialité en raison du fait que cette personne avait été membre de la CODP au moment où avait été publié le communiqué de presse en question. Le tribunal a rejeté la requête, étant donné que le communiqué de presse n'avait pas été publié par la Commission, ni par le membre du tribunal en question, mais le juge des requêtes a rejeté la décision du tribunal après avoir conclu que le communiqué de presse représentait l'opinion de tous les membres de la Commission. En appel, la Cour a infirmé la conclusion du juge des requêtes et conclu que la notion de « partialité collective » selon laquelle, dans certaines circonstances, les membres d'un tribunal peuvent être tous partiaux, avait été rejetée par la jurisprudence et que cette notion n'était pas reconnue par les tribunaux. La Cour a plutôt adopté le raisonnement tenu par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *Bennett c. British Columbia (Securities Commission)* (1992), 94 D.L.R. (4th) 339, où elle a déclaré :

[TRADUCTION]

[...] La partialité est un état d'esprit particulier à une personne. Une allégation de partialité doit viser une personne particulière qui, à cause des circonstances, ne serait pas capable de faire preuve d'impartialité. Or, dans ce cas-ci, personne n'a été nommément désigné. On affirme plutôt que la conduite du personnel influe sur les membres de la Commission qui ont été nommés en vertu de l'art. 4 de la Securities Act, quels qu'ils soient, à un point tel qu'aucun entre eux ne sera en mesure d'être un juge impartial. Les avocats n'ont pas pu nous référer à une seule décision dans laquelle un tribunal composé de membres non nommément désignés avait été rendu inhabile à exercer les fonctions qui lui étaient attribuées par la loi en raison d'un préjugé réel ou appréhendé. À notre avis, cela n'est pas surprenant.

Cette thèse est si invraisemblable qu'elle ne mérite pas d'être sérieusement examinée.

[Non souligné dans l'original.]

[41] Ni la notion de partialité collective, ni la possibilité que les commentaires qu'aurait faits le président susciteraient une crainte raisonnable de partialité chez tous les membres du Conseil ne s'applique ici. Accuser de partialité tous les membres du Conseil pour la raison qu'un des membres aurait fait certains commentaires sapé la présomption d'impartialité et d'équité dont bénéficie chacun des membres du Conseil et compromet l'intégrité du Conseil tout entier. Dans l'arrêt *Mugesera*, la Cour suprême a exposé les conséquences que pourrait avoir l'adoption d'un tel principe. Elle a déclaré au paragraphe 15 :

[...] Même si un membre de notre Cour se trouve dans l'obligation de se récuser, on ne saurait prétendre avec le moindre sérieux que les autres membres de la Cour doivent automatiquement se récuser ou que cette situation compromette l'intégrité de l'ensemble de la Cour. Pareille conclusion attribuerait une singulière fragilité à l'indispensable impartialité des juges et à la capacité de ces derniers de respecter les obligations qui s'y rattachent, selon nos traditions juridiques. [...]

[42] Enfin, j'estime qu'il est nécessaire d'examiner la tentative initiale qu'a faite le STT pour récuser l'ensemble du Conseil et soutenir que la demande de réexamen n'aurait pas dû être entendue. Le « principe de nécessité » interdit au Conseil de se déclarer inhabile à examiner à nouveau ses propres décisions, étant donné que le processus de réexamen est une fonction que le Code attribue au Conseil. Cela est conforme au principe énoncé par la Haute Cour d'Australie dans l'arrêt *Laws c. Australian Broadcasting Tribunal*, [1990] 64 A.L.R. 412, à la p. 420, selon lequel [TRADUCTION] « les règles de la justice naturelle ne peuvent être invoquées pour empêcher

l'application d'une loi qui crée un tribunal et l'oblige à exercer les fonctions que la loi lui a attribuées ». Cette observation a été adoptée dans l'arrêt *Finch* (cité ci-dessus au paragraphe 36).

La renonciation de la part du STT

[43] La demande de réexamen a été présentée par Telus le 16 février 2004 et M. Bell a eu connaissance des commentaires qu'aurait faits le président le 20 février 2004. Le STT a présenté au Conseil sa réponse à la demande de réexamen de Telus le 24 février 2004 et sa réponse à la modification de la demande présentée par Telus le 19 mai 2004. Pendant cette période, le STT a également présenté au Conseil la demande de récusation le 25 mars 2004.

[44] Le STT soutient qu'il n'était pas au courant, avant la publication, le 2 février 2005, de la décision relative au réexamen, du fait que la formation chargée de réexaminer la décision comprenait uniquement trois membres du Conseil et qu'il était sous l'impression que le Conseil siégerait en formation plénière. Par conséquent, le fait qu'il ne se soit pas opposé à la composition du Conseil et qu'il ait continué à participer au déroulement de l'instance ne peut être assimilé à une renonciation. Cet argument me paraît dépourvu de toute valeur. Le STT a comparu très souvent devant le Conseil depuis 1999 et aurait dû savoir que le Conseil ne siégeait plus en formation plénière. J'analyserai ce point plus en détail un peu plus tard. Au lieu d'attendre que la décision relative au réexamen soit prononcée, le STT aurait dû s'opposer beaucoup plus tôt au fait que le président entendait désigner lui-même la formation qui serait chargée d'entendre la demande de réexamen.

[45] La décision relative à la demande de récusation a été rendue le 18 août 2004 et la décision relative au réexamen le 2 février 2005. Le dossier ne contient toutefois aucun élément indiquant que le STT se soit opposé à la nomination des membres de la formation chargée d'entendre la demande de réexamen, même si une fois rendue la décision relative à la récusation, le STT a eu environ près de six mois pour faire connaître au Conseil sa crainte de partialité à l'égard du président et, par conséquent, chez les membres de la formation choisis par lui. En fait, le STT a eu la possibilité de faire connaître ses préoccupations dans les observations qu'il a présentées le 19 mai 2004, dans lesquelles il aurait pu inviter le président à déléguer son pouvoir de nommer les membres de la formation chargée du réexamen. Ce n'est pas ce qu'il a fait.

[46] En fait, comme je l'ai déjà mentionné, avant que soit prononcée la décision relative au réexamen, le STT a continué à soutenir que le Conseil ne devrait pas siéger du tout. Une fois que la décision relative au réexamen a été rendue et que le STT a constaté qu'elle avait été prononcée par une formation de trois personnes seulement, laquelle ne comprenait pas le président, le STT a modifié sa position. Il a affirmé que le président, à l'égard duquel il existait une crainte raisonnable de partialité, s'était chargé de nommer les trois membres de cette formation, que, par conséquent, cette formation soulevait également une crainte raisonnable de partialité et que le Conseil aurait dû siéger en formation plénière pour entendre la demande de réexamen. Entre le 25 mars 2004 et avril 2005, le STT n'a jamais soutenu une seule fois que toute formation de

trois personnes choisie par le président soulèverait une crainte raisonnable de partialité en raison des commentaires que celui-ci aurait faits.

[47] Il faut conclure, du fait que le STT a omis de présenter l'argument qu'il avance aujourd'hui, à savoir que le président n'aurait pas dû choisir les membres de la formation mais déléguer ce pouvoir à un vice-président, que le syndicat a renoncé à son droit de contester la composition de la formation en question. Il est évident que le STT s'est contenté d'attendre les résultats de l'instruction de la demande de réexamen pour ensuite modifier sa position en matière de partialité parce que cela l'arrangeait.

[48] Je conclus donc que le STT a renoncé à son droit de présenter des allégations de partialité à l'égard des membres de la formation chargée du réexamen.

[49] Le STT soutient qu'en vertu du paragraphe 12.01(2) du Code, le président aurait pu déléguer à un vice-président le pouvoir de nommer les membres de la formation chargée du réexamen, ce qui aurait évité de compromettre l'impartialité du reste du Conseil, mais il ne l'a pas fait. Le STT n'a cependant pas produit de preuve indiquant que le président n'a pas en fait délégué ce pouvoir. En réalité, le STT ne sait pas si c'est le président qui a choisi les membres de la formation en question parce qu'il n'a même pas posé de questions à ce sujet. Il lui appartenait de s'informer et, en cas de difficulté, de solliciter une ordonnance obligeant les intéressés à lui

fournir cette information. Il n'a pas agi en ce sens et ne peut maintenant tenir pour acquis un fait qui n'est aucunement fondé.

B. La demande du STT : la décision relative au réexamen

[50] Dans la deuxième partie de la présente instance, le STT sollicite une ordonnance annulant la décision relative au réexamen ainsi que ses motifs et demande la remise en vigueur de la décision imposant l'arbitrage obligatoire.

[51] Dans la décision du 28 janvier 2004 qui imposait l'arbitrage obligatoire, le Conseil a jugé que Telus avait violé l'alinéa 94(1)a) du Code et ordonné à Telus d'offrir au STT l'arbitrage obligatoire dans le but de résoudre toutes les questions en suspens dans la négociation d'une convention collective entre les parties. Dans cette décision, le Conseil levait aussi l'ordonnance de cesser et de s'abstenir, laquelle avait imposé une non-communication à Telus. Cependant, dans les motifs de la décision imposant l'arbitrage obligatoire, qui ont été prononcés le 8 avril 2004, le Conseil rendait une autre ordonnance de non-communication visant Telus, qui lui enjoignait de ne plus communiquer avec les employés membres de l'unité de négociation au sujet de questions liées à l'emploi et aux relations de travail.

[52] Dans la décision relative au réexamen, une autre formation du Conseil a confirmé la conclusion selon laquelle Telus avait violé l'alinéa 94(1)a) du Code, mais a annulé l'ordonnance antérieure dans laquelle le Conseil obligeait Telus à offrir au STT l'arbitrage obligatoire. Cette

décision annulait également l'ordonnance de non-communication qui avait été rendue dans les motifs du 8 avril 2004 et remettait en vigueur les conditions de l'ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir du 17 janvier 2004, ce qui comprenait une non-communication. Voici les conclusions particulières auxquelles le Conseil en est arrivé :

- a. l'exercice par le Conseil de ses pouvoirs de réexamen et de modification d'une décision prise par une formation du Conseil devrait être l'exception plutôt que la règle. Cependant, le Conseil a estimé que les allégations présentées par Telus dans sa demande étaient importantes, dans la mesure où elles alléguaient l'existence d'erreurs touchant la compétence du Conseil et soulevaient des questions d'interprétation et de politique;
- b. l'exercice de la liberté d'expression, conformément à l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, ch. 11 (la Charte), peut néanmoins constituer une violation de l'alinéa 94(1)a) du Code et une restriction à cette liberté d'expression peut être justifiée aux termes de l'article premier de la Charte. La jurisprudence enseigne que les employeurs ne peuvent se soustraire à l'application du Code en prétendant agir en vertu d'une sorte d'immunité constitutionnelle. Par conséquent, l'ordonnance de cesser et de s'abstenir constituait une limite raisonnable apportée à la liberté d'expression de Telus;

c. le Conseil a analysé l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369, la décision qui fait autorité au sujet de la compétence du Conseil d'imposer des réparations comme l'arbitrage obligatoire, et a jugé que les faits étaient différents de ceux de la présente affaire. Dans l'affaire *Royal Oak Mines*, il y avait eu une grève de 18 mois, marquée par des actes de violence et la mauvaise foi; cette grève avait nui à la collectivité et on avait conclu qu'il y avait eu mauvaise foi durant les négociations. Malgré les circonstances exceptionnelles de l'affaire *Royal Oak Mines*, la Cour suprême n'a confirmé l'imposition de l'arbitrage obligatoire par le Conseil que par une très faible majorité (quatre contre trois). Le Conseil a donc estimé sur ce point que la formation initiale n'aurait pas dû imposer une réparation aussi drastique.

[53] Le STT présente plusieurs arguments à l'appui de sa demande de réexamen.

Premièrement, il soutient que le Conseil a commis une erreur en ne suivant pas sa politique établie, à savoir que, lorsqu'une formation de réexamen a conclu que la décision soulevait des questions de droit ou de politique touchant l'interprétation du Code par le Conseil, comme c'était le cas ici, la question devait être renvoyée au Conseil siégeant en formation plénière. En particulier, le STT soutient qu'une formation de réexamen ne devrait pas infirmer la décision rendue par la formation initiale. Par conséquent, le STT soutient que le Conseil a violé les règles de la justice naturelle et de l'équité procédurale, parce qu'il n'a pas suivi sa propre politique et

qu'il a refusé au STT le droit de faire examiner sa demande de réexamen par une formation plénière.

[54] À titre subsidiaire, le STT soutient que la formation de réexamen a pris une décision manifestement déraisonnable, parce qu'elle ne s'est pas conformée à sa propre politique consistant à ordonner l'arbitrage obligatoire dans ce genre de circonstances. En particulier, le

syndicat soutient qu'une conclusion de fait ne peut être infirmée dans le cadre d'un réexamen.

[55] Enfin, le STT soutient que la décision relative au réexamen devrait être annulée en raison de la partialité réelle du président et de l'existence d'une crainte raisonnable de partialité de la part du Conseil.

La norme de contrôle

[56] La norme de contrôle s'apprécie en fonction de quatre facteurs, lesquels ont été exposés tout récemment dans l'arrêt *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247. Il s'agit de la présence ou de l'absence d'une clause privative, de l'expertise relative du tribunal administratif par rapport à celle de la cour, de l'objectif recherché par la loi et la disposition particulière en question, ainsi que de la nature du problème.

[57] Le Code contient une clause privative générale à l'article 22, ce qui est un indice important que le législateur souhaitait que les tribunaux judiciaires fassent preuve d'une grande

retenue à l'égard des décisions du Conseil. (Voir l'arrêt *Société Radio-Canada c. Conseil des relations du travail*), [1995] 1 R.C.S. 157, au paragraphe 31.)

22. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, les ordonnances ou les décisions du Conseil sont définitives et ne sont susceptibles de contestation ou de révision par voie judiciaire que pour les motifs visés aux alinéas 18.1(4)a), b) ou e) de la *Loi sur les Cours fédérales* et dans le cadre de cette loi.

22. (1) Subject to this Part, every order or decision of the Board is final and shall not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with the *Federal Courts Act* on the grounds referred to in paragraph 18.1(4)(a), (b) or (e) of that Act.

(1.1) Le Conseil a qualité pour comparaître dans les procédures visées au paragraphe (1) pour présenter ses observations à l'égard de la norme de contrôle judiciaire applicable à ses décisions ou à l'égard de sa compétence, de ses procédures et de ses politiques.

(1.1) The Board has standing to appear in proceedings referred to in subsection (1) for the purpose of making submissions regarding the standard of review to be used with respect to decisions of the Board and the Board's jurisdiction, policies and procedures.

(2) Sauf exception prévue au paragraphe (1), l'action — décision, ordonnance ou procédure — du Conseil, dans la mesure où elle est censée s'exercer dans le cadre de la présente partie, ne peut, pour quelque motif, y compris celui de l'excès de pouvoir ou de l'incompétence à une étape quelconque de la procédure :

- a) être contestée, révisée, empêchée ou limitée;
- b) faire l'objet d'un recours judiciaire, notamment par voie d'injonction, de certiorari, de prohibition ou de quo warranto.

(2) Except as permitted by subsection (1), no order, decision or proceeding of the Board made or carried on under or purporting to be made or carried on under this Part shall

- (a) be questioned, reviewed, prohibited or restrained, or
- (b) be made the subject of any proceedings in or any process of any court, whether by way of injunction, certiorari, prohibition, quo warranto or otherwise,

on any ground, including the ground that the order, decision or proceeding is beyond the jurisdiction of the Board to make or carry on or that, in the course of any proceeding, the Board for any reason exceeded or lost its jurisdiction.

[58] Le Conseil possède aussi une expertise considérable dans les questions de relations de travail (voir l'arrêt *Royal Oak Mines*) et le Code a pour objet de concilier les divers intérêts en

jeu dans les questions de relations de travail et de faciliter le règlement constructif des différends.

Ces deux facteurs appellent également une grande retenue de la part des tribunaux.

[59] Pour ce qui est de la nature de la question, il faut mentionner qu'il y a deux aspects ici. Le premier concerne la procédure utilisée par le Conseil pour réexaminer ses propres décisions et le second touche la capacité du Conseil d'infirmer ses décisions dans le cadre d'une demande de réexamen.

[60] Pour ce qui est du premier aspect, le Conseil est un tribunal spécialisé qui établit sa propre procédure et il convient de faire preuve d'une très grande retenue en matière procédurale, ce qui veut dire qu'une cour ne devrait intervenir que si la décision du Conseil est manifestement déraisonnable. Dans l'arrêt *Québec-Téléphone c. Syndicat des agents de maîtrise de Québec-Téléphone*, [1997] 221 N.R. 312 (C.A.F.), une affaire dans laquelle le requérant s'opposait au refus du Conseil d'envisager de demander à une formation plénière d'instruire une demande de réexamen, la Cour a refusé d'intervenir et a déclaré au paragraphe 8 :

À l'encontre de la deuxième décision, par laquelle le Conseil exprime, par la voix de son greffier, son refus d'envisager une reconsidération de la décision en séance plénière, le requérant a fait valoir que le motif exprimé, soit que les erreurs de droit invoquées auraient dû être soulevées devant le premier banc, est si inacceptable qu'on peut en déduire d'un simple refus d'exercer sa compétence. D'abord, il ne s'agit pas d'une compétence imposée mais d'un pouvoir discrétionnaire pour l'exercice duquel le Conseil adoptait une politique ferme. Ensuite, si le motif invoqué par le greffier est exprimé de façon quelque peu équivoque, ça ne saurait être la base d'une révision judiciaire. Les points de droit invoqués au soutien de la demande de révision étaient rattachés à ce que, disait-on, l'historique n'avait pas été respecté, les superviseurs n'avaient pas été consultés, la paix syndicale était en danger. C'était là des questions qui étaient clairement devant le premier banc. Les membres du Conseil qui se sont penchés sur la demande de reconsidération étaient pleinement autorisés à penser que les conditions requises pour l'exercice de ce pouvoir de reconsidération, un pouvoir exceptionnel qui, en l'absence d'une allégation de faits nouveaux, doit être exercé avec prudence et pour cause,

n'existaient pas. S'il est un domaine où la discrétion du Conseil doit rester imperméable aux interventions de cette Cour, c'est bien celui-là.

[Non souligné dans l'original.]

[61] Au sujet du second aspect, les parties ont reconnu que la norme de contrôle applicable à la décision relative au réexamen, la décision de fond, est également celle de la décision manifestement déraisonnable.

La question de la formation plénière

[62] Je vais d'abord examiner la question procédurale soulevée par le STT : le Conseil était-il légalement tenu de confier cette affaire à une formation plénière?

[63] Le Code ne contient aucune disposition obligeant le Conseil à siéger en formation plénière. En fait, le seul article qui touche la composition des formations est le paragraphe 14(1), lequel prévoit une formation d'au moins trois membres, comprenant au moins le président ou un vice-président, pour connaître de toute affaire dont est saisi le Conseil.

14. (1) Sous réserve du paragraphe (3), une formation d'au moins trois membres dont le président ou au moins un vice-président fait obligatoirement partie peut connaître de toute affaire dont est saisi le Conseil dans le cadre de la présente partie.

14. (1) Subject to subsection (3), a panel of not less than three members, at least one of whom is the Chairperson or a Vice-Chairperson, may determine any matter that comes before the Board under this Part.

[64] Le *Rapport Sims* préparé par A.C.L. Sims, c.r. et al., *Vers l'équilibre* (Hull, Québec, Centre de renseignements, 1995), aux pages 194 et 195, ne mentionne jamais le recours à une formation plénière mais déclare plutôt :

À l'heure actuelle, presque toutes les affaires sont entendues par des bancs de trois personnes, formés d'un président ou vice-président et de deux autres membres. Seules font exception les affaires non contestées visées au paragraphe 14(2) et les demandes touchant l'application de la partie II du Code.

[65] Le STT soutient cependant que le Conseil a adopté comme politique de confier à une formation plénière, sur laquelle siègent tous les membres du Conseil ou une majorité d'entre eux, les demandes de réexamen qui soulèvent une question de droit ou de politique touchant l'interprétation du Code donnée par le Conseil.

[66] Avant 1999, il arrivait effectivement que le Conseil canadien des relations du travail (le CCRT), l'organisme qui a précédé le Conseil, renvoie à une formation plénière les décisions relatives à l'interprétation des politiques ou du Code, même si cela n'était pas courant, dans le but de redresser les erreurs commises sur le plan du droit ou des politiques (voir la décision *Skeena Broadcasters Ltd.* (1982), 49 di 27 (CCRT)).

[67] La politique à l'origine de cette pratique visait à choisir une instance permettant à tous les membres du Conseil d'exprimer leur opinion lorsque se posaient des questions importantes (voir la décision *Wardair Canada (1975) Ltd.* (1983), 53 di 184 (CCRT)). Cette pratique permettait également d'éviter qu'une décision rendue par une formation de trois membres soit infirmée par

une autre formation de trois membres (voir la décision *Brewster Transport Company Limited* (1986), 66 di 133 (CCRT)).

[68] Cependant, depuis les modifications de 1999, qui ont notamment eu pour effet de remplacer l'ancien CCRT par le Conseil, ce dernier a modifié sa procédure en matière de renvoi à une formation plénière. Toutes les décisions invoquées par le STT, dans lesquelles le Conseil a renvoyé un dossier à une formation plénière, sont antérieures à 1999. Avant les modifications de 1999, le Conseil était composé de membres non représentatifs, à savoir de membres qui ne représentaient ni le patronat ni les syndicats. Depuis les modifications de 1999, le Conseil est composé d'un président, de vice-présidents et de membres. Chacun des membres représente soit le patronat soit les syndicats. Aspect encore plus important, depuis les modifications de 1999, le Conseil a entendu 13 demandes de réexamen mais aucune n'a été confiée à une formation plénière. En fait, le Conseil n'a jamais siégé en formation plénière depuis 1999.

[69] Il y a une décision particulièrement révélatrice à l'égard des changements apportés à la politique à la suite des modifications introduites au Code en 1999; il s'agit de la décision *Re BCTV*, [2000] CCRI n° 71, dans laquelle une affaire qui avait été renvoyée à une formation plénière pour réexamen avant les modifications, et qui n'avait pas été entendue avant leur entrée en vigueur, a finalement été instruite par une formation composée de trois membres.

[70] Pour appuyer son argument au sujet des renvois à une formation plénière, le STT invoque la circulaire d'information n° 2-01, un document qui a été préparé par le personnel administratif du Conseil et mis à jour le 22 novembre 2004 et qui limite les mesures que peut prendre le Conseil à l'égard d'une demande de réexamen. Plus précisément, ce document énonce :

(4) Un « banc de révision », composé soit du président et de deux vice-présidents, soit de trois vice-présidents dont aucun n'était membre du banc initial, examine toutes les demandes. Étant donné sa charge de travail, le Conseil ne peut évidemment pas examiner en séance plénière toutes les demandes de réexamen qui sont présentées.

(5) Le « banc de révision » procédera à un examen préliminaire de la demande et des observations des parties, et prendra l'une des trois décisions suivantes :

[...]

L'affaire est renvoyée au Conseil pour qu'il l'examine en séance plénière. Les membres du banc qui a rendu la décision à réexaminer y siègeront alors également.

L'affaire est renvoyée au banc initial [...]

[71] Le Conseil reconnaît l'existence de cette circulaire d'information, mais il soutient qu'elle est inexacte et ne reflète par la pratique qu'utilise le Conseil depuis 1999, une allégation qui n'a pas été contestée par les parties. Il convient également de noter que les circulaires d'information ne sont pas des documents officiels et ne lient pas le Conseil. En fait, le paragraphe introductif se lit ainsi :

Cette circulaire est un des documents d'information préparés par le personnel du Conseil. Ce n'est pas un document officiel et, par conséquent, il ne lie pas le Conseil. Il fournit plutôt des renseignements généraux aux employés, aux syndicats et aux employeurs, pour les aider à mieux comprendre son fonctionnement.

[72] Je suis donc amené à conclure que, si le Conseil utilisait peut-être cette pratique avant les modifications de 1999, il n'a plus pour politique de constituer des formations plénières. Cette

conclusion ne devrait pas surprendre le STT, puisqu'il a comparu devant le Conseil au moins douze fois depuis 1999 et doit donc bien connaître sa procédure. Ceci m'amène à penser que la procédure qu'a suivie le Conseil pour rendre la décision relative au réexamen est celle qu'il emploie habituellement, auquel cas la décision de constituer une formation composée de trois membres n'était pas manifestement déraisonnable.

[73] J'estime également que, si le Conseil souhaite infirmer une de ses décisions antérieures à la suite d'une demande de réexamen, avec ou sans constitution d'une formation plénière, il est libre de le faire sans intervention extérieure, étant donné qu'il est le « maître de sa propre procédure » et qu'il agit dans le cadre de ses pouvoirs. Le Conseil ne perd cette compétence que s'il y a [TRADUCTION] « partialité, intérêt, fraude, déni de justice naturelle ou défaut de qualité » (*C.J.A., Local 1388 c. Prince Edward Island (Labour Relations Board)*, [1990] P.E.I.J. No. 31).

Dans l'arrêt *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, la Cour a déclaré :

¶ 49 Il ne faut pas oublier que tout organisme administratif est maître de sa propre procédure et n'a pas à se modeler sur les tribunaux judiciaires. L'idée n'est pas d'importer dans les procédures administratives toute la rigidité des exigences de la justice naturelle auxquelles doit satisfaire un tribunal judiciaire, mais simplement de permettre aux organismes administratifs d'élaborer un système souple, adapté à leurs besoins et équitable. Comme le fait remarquer de Smith (*Judicial Review of Administrative Action* (4^e éd. 1980), à la p. 240), on ne vise pas à créer [TRADUCTION] « la perfection procédurale » mais bien à établir un certain équilibre entre le besoin d'équité, d'efficacité et de prévisibilité des résultats. [...]

L'ordonnance imposant l'arbitrage obligatoire

[74] Je vais maintenant examiner la deuxième question soulevée par le STT : le Conseil a-t-il agi de façon manifestement déraisonnable lorsqu'il a infirmé l'ordonnance imposant l'arbitrage obligatoire dans le cadre du réexamen de cette décision?

[75] Compte tenu du niveau de retenue qu'accorde aux décisions du Conseil la norme de contrôle de la décision manifestement déraisonnable, il faudrait qu'une décision soit clairement irrationnelle pour justifier une intervention de la Cour. Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941, aux pages 963 et 964, la Cour suprême a analysé ainsi la norme de la décision manifestement déraisonnable.

Le sens de l'expression « manifestement déraisonnable », fait-on valoir, est difficile à cerner. Ce qui est manifestement déraisonnable pour un juge peut paraître éminemment raisonnable pour un autre. [...] Le critère du caractère manifestement déraisonnable représente, de toute évidence, une norme de contrôle sévère. Dans le *Grand Larousse de la langue française*, l'adjectif manifeste est ainsi défini : « Se dit d'une chose que l'on ne peut contester, qui est tout à fait évidente ». On y trouve pour le terme déraisonnable la définition suivante : « Qui n'est pas conforme à la raison; qui est contraire au bon sens ». Eu égard donc à ces définitions des mots « manifeste » et « déraisonnable », il appert que si la décision qu'a rendue la Commission, agissant dans le cadre de sa compétence, n'est pas clairement irrationnelle, c'est-à-dire, de toute évidence non conforme à la raison, on ne saurait prétendre qu'il y a eu perte de compétence. Visiblement, il s'agit là d'un critère très strict.

(Voir également les arrêts *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539, au paragraphe 165; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, précité, au paragraphe 52.)

[76] Le STT se fonde sur les décisions antérieures du Conseil qui imposaient l'arbitrage obligatoire aux parties pour appuyer son argument selon lequel la formation chargée du réexamen aurait dû confirmer la décision imposant l'arbitrage obligatoire. Si le Conseil a

effectivement imposé dans certains cas l'arbitrage obligatoire, cela ne veut pas dire que cette réparation aurait également dû être imposée en l'espèce. En fait, le Conseil doit tenir compte de nombreux facteurs pour choisir la réparation appropriée. Dans la décision relative au réexamen, le Conseil a pris bien soin d'établir une différence entre la situation actuelle et celle dont il s'agissait dans l'arrêt *Royal Oak Mines*, la décision qui fait autorité dans ce domaine; dans cette affaire, il était prévu qu'une ordonnance imposant l'arbitrage obligatoire serait délivrée si les

parties n'arrivaient pas à s'entendre dans un délai prescrit. Les circonstances du conflit de travail

dont il s'agissait dans l'arrêt *Royal Oak Mines* étaient exceptionnelles et elles ont été résumées

de la façon suivante par M. Nightingale, professeur à l'Université Queen's. La Cour suprême du

Canada a fait référence à ce résumé dans sa décision et le Conseil a également cité le passage

suivant :

[TRADUCTION]

La complexité de ce conflit – mentionnons l'échec de la conciliation, de la médiation, le rejet de l'entente de principe, le différend avec le syndicat quant au caractère représentatif de celui-ci, la campagne pour la révocation d'accréditation pendant la grève et la poursuite de l'exploitation de la mine par des travailleurs de remplacement - est assez exceptionnelle. Si l'on ajoute à ces éléments le meurtre de neuf travailleurs, une enquête de la GRC en cours, l'intimidation et les menaces de mort contre les mineurs et leurs familles, la violence, dont des tabassages, qui s'est déversée dans la collectivité et la déclaration de la mairesse de Yellowknife selon laquelle la loi martiale risquait d'être imposée, on est en présence d'une tragédie sans précédent dans les annales des relations du travail au Canada. L'échauffourée du Mardi noir de 1931 dans les houillères de Souris en Saskatchewan, la grève à l'Inco en 1969, la grève à la Placer Dome en 1990 et la grève plus récente à la Brunswick Mining and Smelting perdent toute leur importance auprès de ce conflit.

[77] Étant donné que la décision du Conseil qui imposait l'arbitrage obligatoire a été confirmée en appel dans l'affaire *Royal Oak Mines*, le STT tente de démontrer que les circonstances de cette affaire et celles de la présente espèce sont très semblables.

[78] Étant donné les circonstances exceptionnelles décrites ci-dessus, il m'est impossible de trouver des éléments de ressemblance entre ces circonstances et la situation factuelle de l'espèce.

En outre, même dans les circonstances particulières de l'affaire *Royal Oak Mines*, la Cour suprême n'a confirmé la décision du Conseil d'imposer l'arbitrage obligatoire que par une majorité de quatre juges contre trois. Cela m'amène à ma prochaine observation : le caractère

exceptionnel d'une ordonnance d'arbitrage obligatoire et, par conséquent, la réticence du Conseil à l'imposer. L'arbitrage obligatoire est l'exception plutôt que la règle parce qu'il va à l'encontre de la politique qui sous-tend le Code des libes négociations collectives. Le juge Cory a parlé de « principe fondamental du *Code canadien du travail* et des relations du travail » (*Royal Oak Mines*, au paragraphe 98). Le juge Lamer a rédigé des motifs de jugement distincts dans l'arrêt

Royal Oak Mines pour insister sur cet aspect :

Toutefois, je tiens à exprimer des motifs distincts pour souligner qu'une ordonnance extraordinaire comme celle-ci, encore qu'elle soit justifiée dans les circonstances, va à l'encontre des codes du travail fédéral et provinciaux car elle déroge au principe cher des « libes négociations collectives » qui inspire nos lois sur les relations du travail. Le juge Cory a certes raison de souligner que le principe des « libes négociations collectives » n'est pas le seul objectif de la politique du travail qui est consacré par le Code, mais il est certainement l'un des plus importants et l'un des plus sacrés. Les mouvements ouvriers de l'Europe de l'Est ont lutté pendant des décennies contre la pratique de l'intervention de l'État dans les conventions collectives et il serait ironique et tragique que notre droit du travail évolue dans le sens de la subordination courante du principe des libes négociations collectives à l'objectif social du « règlement positif des différends ». [...]

[79] Lorsque le Conseil oblige les parties à recourir à l'arbitrage obligatoire, cela va à l'encontre du principe des libes négociations collectives et une telle réparation ne peut être accordée que dans des circonstances extraordinaires. La formation qui a rendu la décision

imposant l'arbitrage obligatoire a estimé que les circonstances de l'affaire justifiaient une mesure aussi interventionniste. Au cours du réexamen, le Conseil n'a pas été capable de découvrir un lien rationnel entre la violation du Code et la réparation accordée par la formation initiale. Il a infirmé la réparation de l'arbitrage obligatoire, consacré une partie importante de la décision relative au réexamen à établir une distinction entre la présente affaire et l'arrêt *Royal Oak Mines* et il a exposé les préoccupations liées à l'arbitrage obligatoire.

[80] Le STT a également soutenu que le Conseil avait omis d'examiner deux décisions récentes dans lesquelles l'arbitrage obligatoire avait été imposé : *D.H.L. International Express Limited*, [2001] CCRI n° 129, confirmée par [2002] CCRI n° 159, et *Via Rail Canada Inc. c. Cairns*, 2004 CAF 194; autorisation d'appel devant la C.S.C. rejetée par [2004] S.C.C.A. n° 358.

À mon avis, il est possible d'établir une distinction entre ces décisions et la présente espèce.

[81] Dans l'affaire *Cairns*, le Conseil avait imposé des conditions de travail à Via Rail et au syndicat, à titre de réparation de la violation par le syndicat de son obligation de représentation équitable. Le Conseil n'a pas imposé l'arbitrage obligatoire mais plutôt des conditions de travail portant sur trois questions litigieuses au lieu de laisser au processus consensuel de médiation et d'arbitrage suivre son cours. En appel du Conseil, la Cour a jugé que le fait que le Conseil ait imposé des conditions de travail, qui venaient remplacer les dispositions d'une convention collective, ne violait pas le principe des libres négociations collectives prévu par le Code, étant donné, notamment, que les conditions imposées ne portaient que sur une très petite partie de la

convention collective et que le Conseil avait continué à inviter les parties à résoudre de façon consensuelle leurs désaccords. Les circonstances de l'affaire *D.H.L.* étaient exceptionnelles. En raison de la pratique de sous-traitance adoptée par l'employeur, une unité de négociation qui comprenait au départ dix-huit postes avait été réduite progressivement à trois employés. Le syndicat était menacé d'extinction et étant donné que l'employeur lui avait causé un préjudice irréversible, le Conseil a ordonné à D.H.L. d'offrir l'arbitrage obligatoire au syndicat.

[82] Dans la décision relative au réexamen, qui infirmait la décision imposant l'arbitrage obligatoire, le Conseil reconnaît la difficulté de la présente affaire et la complexité des questions en litige. La formation en question faisait également remarquer que, dans le secteur de compétence fédérale, il n'était pas inhabituel que les conflits de travail durent aussi longtemps, compte tenu de la taille des employeurs et des syndicats ainsi que de la gravité des questions soulevées. Le Conseil a déclaré au paragraphe 220 :

Il existe très peu de similitudes entre ces faits et ceux de l'espèce. Certes le conflit entre TELUS et le STT s'éternise et les négociations ont été très ardues. On ne peut sous-estimer la complexité des questions auxquelles les parties doivent trouver réponse. Il y a eu des tentatives pour aider les parties à régler leur différend. Toutefois, ce ne sont pas là des circonstances exceptionnelles ou convaincantes justifiant l'imposition d'une ordonnance réparatrice envahissante qui met un terme, dans les faits à la pratique des « libres négociations collectives » entre les parties. Il n'est pas inhabituel, dans le secteur de compétence fédérale, compte tenu de la taille des employeurs et des syndicats, de la nature concurrentielle et de la complexité de leurs secteurs d'activité et des questions épineuses soulevées à la table de négociation, que des parties soient impliquées dans des conflits interminables concernant une multitude de questions très complexes.

[83] Compte tenu de la complexité et de la durée du différend qui nous occupe, des conclusions de fait auxquelles en est arrivé le Conseil, du caractère extraordinaire d'une

ordonnance imposant l'arbitrage obligatoire, ainsi que de la retenue dont le législateur entendait qu'on fasse montre à l'égard des décisions du Conseil et de l'importance du principe des libres négociations collectives, je ne suis pas disposé à modifier la décision qui a annulé l'ordonnance imposant l'arbitrage obligatoire. Les motifs formulés par le Conseil sont logiques et se fondent sur son expertise dans le domaine des relations de travail. J'estime que la décision n'est pas manifestement déraisonnable.

La demande présentée par Telus : l'ordonnance de non-communication

Les faits

[84] Telus demandait au départ l'annulation de toutes les ordonnances de non-communication rendues par le Conseil mais en appel, cette société a reconnu qu'elle cherchait uniquement à faire annuler l'ordonnance de non-communication imposée en fin de compte par la formation chargée du réexamen.

[85] Il est utile d'exposer brièvement les faits qui se rapportent à cette partie de l'instance. Les 3 juin, 24 novembre 2003 et 12 janvier 2004, respectivement, le STT a déposé trois plaintes dans lesquelles il accusait Telus d'adopter des pratiques de travail déloyales parce que cette société avait communiqué avec les employés faisant partie de l'unité de négociation, recruté des travailleurs de remplacement en prévision d'une grève et violé l'engagement contracté devant le Conseil de ne pas communiquer avec les employés de l'unité de négociation. À cette époque, les parties étaient en train de négocier une convention collective. Le 17 janvier 2004, le Conseil a

rendu une ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir, laquelle ordonnait à Telus de cesser et de s'abstenir de distribuer le document « TELUS rétablit les faits! », de supprimer tout affichage électronique ou papier de celui-ci, de s'abstenir de communiquer par écrit ou de tenir des réunions avec les employés faisant partie de l'unité de négociation au sujet [TRADUCTION] « des négociations collectives, du vote de grève du syndicat et des questions de relations du travail » et, enfin, de transmettre cette ordonnance aux employés représentés par la STT.

L'ordonnance devait demeurer en vigueur jusqu'au 28 janvier 2004.

[86] Dans la décision imposant l'arbitrage obligatoire du 28 janvier 2004, le Conseil a jugé

que Telus avait contrevenu à l'alinéa 94(1)a) du Code pour le motif que les actes de Telus

avaient [TRADUCTION] « totalement anéanti les efforts du syndicat pour conclure une convention collective ». Le Conseil a ordonné l'arbitrage obligatoire et refusé de renouveler l'ordonnance de cesser et de s'abstenir. Cependant, dans les motifs de la décision du 8 avril 2004 imposant l'arbitrage obligatoire, le Conseil a réimposé une ordonnance de non-communication, mais différente de la précédente.

[87] Dans la décision relative au réexamen, le Conseil, représenté par une autre formation de trois membres, a levé l'ordonnance imposant l'arbitrage obligatoire et annulé l'ordonnance de non-communication qui avait été rendue dans les motifs du 8 avril 2004. Il a également remis en vigueur les conditions de l'ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir du 17 janvier 2004, modifiée pour tenir compte de la situation courante.

[88] Telus soutient qu'une ordonnance de non-communication constitue une violation de la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte et que le fardeau de la preuve incombe à ceux qui cherchent à limiter cette liberté, fardeau dont ne s'est pas acquitté le STT. Plus précisément, Telus note qu'en vertu de l'alinéa 94(2)c) du Code, qui autorise les employeurs à exprimer leurs points de vue pourvu qu'ils n'usent pas indûment de leur influence, ne fassent pas

des promesses et ne recourent pas à la coercition, à l'intimidation ou à la menace, elle avait le droit constitutionnel de parler à ses employés au sujet des relations de travail.

[89] Telus soutient également que le Conseil n'aurait pas dû remettre en vigueur l'ordonnance de non-communication dans sa décision relative au réexamen, étant donné que la situation qui avait amené le Conseil à rendre l'ordonnance initiale de cesser et de s'abstenir avait changé au moment où l'ordonnance a été remise en vigueur. En fait, Telus maintient que le Conseil n'a pas tenu compte du fait que le déséquilibre apparent qui existait en faveur de Telus avant l'ordonnance initiale de non-communication n'existait plus au moment où celle-ci a été remise en vigueur, comme le montrait le résultat du vote de grève (86,3 p. 100 en faveur de la grève).

[90] Telus présente des observations qui portent uniquement sur la réparation accordée et ne conteste pas le fait qu'elle ait violé le Code.

Analyse

[91] Je ne vais pas reprendre ici les conclusions précédentes auxquelles j'en suis arrivé sur les facteurs dont il convient de prendre compte pour déterminer la norme de contrôle applicable aux décisions du Conseil. Les analyses portant sur la clause privative et l'expertise du Conseil sont identiques. Il y a toutefois ici deux questions différentes. La première est celle de savoir si le Conseil a contrevenu à la Charte en émettant une ordonnance de non-communication. La norme

de contrôle pour les questions liées à la Charte est celle de la décision correcte. (Voir les arrêts

T.U.A.C., section locale 1518 c. K-Mart Canada Ltd., [1999] 2 R.C.S. 1083; *Syndicat canadien de la Fonction publique*

de la Fonction publique, section locale 963, c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick), [1979] 2 R.C.S. 227;

Douglas/Kwantlén Faculty Assn. c. Douglas College, [1990] 3 R.C.S. 570; *W. A. Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des Relations du Travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, et

Société Radio-Canada c. Canada (Commission des relations du travail), [1995] 1 R.C.S. 157.)

[92] La deuxième question est celle de savoir si le Conseil aurait dû prononcer une ordonnance de non-communication. La dynamique des communications entre employeur et employés pendant les périodes de négociation collective est complexe et basée sur les faits; le Conseil possède les moyens d'examiner les questions de ce genre. La norme de la décision manifestement déraisonnable sera donc appliquée.

La Charte

[93] Telus soutient que l'ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir, qui a été remise en vigueur par la décision relative au réexamen, viole la liberté d'expression que lui garantit l'alinéa 2b) de la Charte et qu'une telle violation n'est pas justifiée. Telus cite le paragraphe 278 de la décision relative au réexamen en faisant valoir qu'étant donné que c'est le seul paragraphe qui traite de la non-communication et qu'il ne mentionne pas la Charte, le Conseil n'a pas

effectué une analyse suffisamment approfondie de la liberté d'expression que l'alinéa 2b) de la Charte garantit à Telus lorsqu'il a rétabli les conditions de l'ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir du 17 janvier 2004 dans la décision relative au réexamen:

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :
[...]

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

[94] Cet argument ne tient pas compte du fait que, dans un passage précédent de la décision relative au réexamen, le Conseil effectue une analyse approfondie de la question de savoir si l'ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir, telle qu'elle a été imposée le 17 janvier 2004, viole la liberté d'expression de Telus. Aux paragraphes 87 à 95 de la décision relative au réexamen, le Conseil conclut que la Charte n'interdit pas de prononcer une ordonnance de non-communication. Plus précisément, le Conseil note son commentaire antérieur selon lequel l'exercice du droit à la liberté d'expression peut néanmoins constituer une violation de l'alinéa 94(1)a) du Code et que cette limitation peut se justifier en vertu de l'article premier de la

Charte. Le Conseil a déclaré que les employeurs ne peuvent faire fi de l'application du Code en prétendant qu'ils sont protégés par une certaine forme d'immunité constitutionnelle.

L'ordonnance de non-communication, telle qu'elle avait été imposée initialement, était nécessaire pour corriger un déséquilibre créé par les mesures prises par l'employeur.

L'ordonnance de non-communication constituait une limite raisonnable susceptible d'être imposée à l'employeur et une façon efficace de protéger le pouvoir exclusif que possède le

syndicat de négocier une convention collective au nom de ses membres. Le Conseil a remis en vigueur cette ordonnance dans la décision relative au réexamen et il n'était pas nécessaire de justifier une fois de plus, en procédant à la même analyse, l'ordonnance de non-communication décrétée par la décision relative au réexamen.

[95] Aux termes de l'alinéa 94(1)a), il est interdit à l'employeur de participer à la formation d'un syndicat ou à la représentation des employés, ou d'intervenir dans ces activités. Le Conseil a jugé que Telus avait violé l'alinéa 94(1)a) et qu'il incombait ainsi au Conseil d'empêcher Telus de continuer à contrevenir au Code.

94. (1) Il est interdit à tout employeur et à quiconque agit pour son compte :
a) de participer à la formation ou à l'administration d'un syndicat ou d'intervenir dans l'une ou l'autre ou dans la représentation des employés par celui-ci;

94. (1) No employer or person acting on behalf of an employer shall
(a) participate in or interfere with the formation or administration of a trade union or the representation of employees by a trade union;

[96] Une ordonnance de non-communication limite la liberté d'expression de Telus, mais le législateur a accordé au Conseil le pouvoir de limiter la liberté d'une partie lorsqu'il constate que la partie en question ne respecte pas le Code, ou y contrevient, dans l'exercice de cette liberté.

99. (1) S'il décide qu'il y a eu violation des paragraphes 24(4) ou 34(6), des articles 37, 47.3, 50 ou 69, des paragraphes 87.5(1) ou (2), de l'article 87.6, du paragraphe 87.7(2) ou des articles 94, 95 ou 96, le Conseil peut, par ordonnance, enjoindre à la partie visée par la plainte de cesser de contrevir à ces dispositions ou de s'y conformer et en outre :

a) dans le cas du paragraphe 24(4), de l'article 47.3, de l'alinéa 50b) ou des paragraphes 87.5(1) ou (2) ou 87.7(2), enjoindre par ordonnance à l'employeur de payer à un employé une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la rémunération qui aurait été payée par l'employeur à l'employé s'il n'y avait pas eu violation;

a.1) dans le cas du paragraphe 34(6), enjoindre, par ordonnance, au représentant patronal d'exercer, au nom de l'employeur, les droits et recours que, selon lui, il aurait dû exercer ou d'aider l'employeur à les exercer lui-même dans les cas où il aurait dû le faire;

b) dans le cas de l'article 37, enjoindre au syndicat d'exercer, au nom de

99. (1) Where, under section 98, the Board determines that a party to a complaint has contravened or failed to comply with subsection 24(4) or 34(6), section 37, 47.3, 50 or 69, subsection 87.5(1) or (2), section 87.6, subsection 87.7(2) or section 94, 95 or 96, the Board may, by order, require the party to comply with or cease contravening that subsection or section and may

(a) in respect of a failure to comply with subsection 24(4), section 47.3, paragraph 50(b) or subsection 87.5(1) or (2) or 87.7(2), by order, require an employer to pay to any employee compensation not exceeding such sum as, in the opinion of the Board, is equivalent to the remuneration that would, but for that failure, have been paid by the employer to the employee;

(a.1) in respect of a contravention of subsection 34(6), by order, require an employer representative to take and carry on on behalf of any employer affected by the contravention, or to assist any such employer to take and carry on, such action or proceeding as the Board considers that the representative ought to have taken and carried on on the employer's behalf or ought to have assisted the employer to take and carry on;

(b) in respect of a contravention of section 37, require a trade union to take

l'employé, les droits et recours que, selon lui, il aurait dû exercer ou d'aider l'employé à les exercer lui-même dans les cas où il aurait dû le faire;

b.1) dans le cas de l'alinéa 50a), enjoindre, par ordonnance, à l'employeur ou au syndicat d'inclure ou de retirer des conditions spécifiques de sa position de négociation ou ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des points en litige, s'il est d'avis que ces mesures sont nécessaires pour remédier aux effets de la violation;

b.2) dans le cas de l'article 87.6, enjoindre, par ordonnance, à l'employeur de réintégrer l'employé conformément à cet article et de lui payer une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la rémunération qui lui aurait été payée par l'employeur s'il n'y avait pas eu violation;

b.3) dans le cas du paragraphe 94(2.1), enjoindre, par ordonnance, à l'employeur de cesser d'utiliser pendant la durée du différend les services de toute personne qui n'était pas un employé de l'unité de négociation à la date à laquelle l'avis de négociation

and carry on on behalf of any employee affected by the contravention or to assist any such employee to take and carry on such action or proceeding as the Board considers that the union ought to have taken and carried on on the employee's behalf or ought to have assisted the employee to take and carry on;

(b.1) in respect of a contravention of the obligation to bargain collectively in good faith mentioned in paragraph 50(a), by order, require that an employer or a trade union include in or withdraw from a bargaining position specific terms or direct a binding method of resolving those terms, if the Board considers that this order is necessary to remedy the contravention or counteract its effects;

(b.2) in respect of a failure to comply with section 87.6, by order, require an employer to reinstate any employee who the employer has failed to reinstate in accordance with that section and pay to the employee compensation not exceeding the sum that, in the opinion of the Board, is equivalent to the remuneration that would, but for that failure, have been paid by the employer to that employee;

(b.3) in respect of a failure to comply with subsection 94(2.1), by order, require the employer to stop using, for the duration of the dispute, the services of any person who was not an employee in the bargaining unit on the date on which notice to bargain collectively was

collective a été donné et qui a été par la suite engagée ou désignée pour exécuter la totalité ou une partie des tâches d'un employé de l'unité visée par la grève ou le lock-out;

c) dans le cas des alinéas 94(3)a), c) ou f), enjoindre, par ordonnance, à l'employeur :

(i) d'embaucher, de continuer à employer ou de reprendre à son service l'employé ou toute autre personne, selon le cas, qui a fait l'objet d'une mesure interdite par ces alinéas,

(ii) de payer à toute personne touchée par la violation une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la rémunération qui lui aurait été payée par l'employeur s'il n'y avait pas eu violation,

(iii) d'annuler les mesures

given and was hired or assigned after that date to perform all or part of the duties of employees in the bargaining unit on strike or locked out;

(c) in respect of a failure to comply with paragraph 94(3)(a), (c) or (f), by order, require an employer to

(i) employ, continue to employ or permit to return to the duties of their employment any employee or other person whom the employer or any person acting on behalf of the employer has refused to employ or continue to employ, has suspended, transferred, laid off or otherwise discriminated against, or discharged for a reason that is prohibited by one of those paragraphs,

(ii) pay to any employee or other person affected by that failure compensation not exceeding such sum as, in the opinion of the Board, is equivalent to the remuneration that would, but for that failure, have been paid by the employer to that employee or other person, and

(iii) rescind any disciplinary action

disciplinaires prises
et de payer à
l'intéressé une
indemnité
équivalant au plus,
à son avis, à
l'éventuelle
sanction pécuniaire
ou autre imposée à
l'employé par
l'employeur;

taken in respect of
and pay
compensation to
any employee
affected by that
failure, not
exceeding such sum
as, in the opinion of
the Board, is
equivalent to any
financial or other
penalty imposed on
the employee by the
employer;

c.1) dans le cas des alinéas
94(3)d.1) et d.2), enjoindre,
par ordonnance, à
l'employeur de rétablir une
police d'assurance invalidité,
d'assurance médicale,
d'assurance de soins
dentaires, d'assurance-vie ou
autre régime d'assurance ou
de verser à un employé les
avantages prévus par une
telle police et auxquels
l'employé avait droit avant
que les conditions prévues
aux alinéas 89(1)a) à d) ne
soient remplies;

(c.1) in respect of a
contravention of paragraph
94(3)(d.1) or (d.2), by order,
require the employer to
reinstatement any medical, dental,
disability, life or other
insurance plan, or to pay to
any employee any benefits
under such a plan to which
the employee was entitled
before the requirements of
paragraphs 89(1)(a) to (d)
were met;

d) dans le cas de l'alinéa
94(3)e), enjoindre, par
ordonnance, à l'employeur
d'annuler toute mesure prise
et de payer à l'intéressé une
indemnité équivalant au plus,
à son avis, à l'éventuelle
sanction pécuniaire ou autre
imposée à l'employé par
l'employeur;

(d) in respect of a failure to
comply with paragraph
94(3)(e), by order, require an
employer to rescind any
action taken in respect of and
pay compensation to any
employee affected by the
failure, not exceeding such
sum as, in the opinion of the
Board, is equivalent to any
financial or other penalty
imposed on the employee by
the employer;

e) dans le cas des alinéas 95f)
ou h), enjoindre, par
ordonnance, au syndicat
d'admettre ou de réadmettre
l'employé;

(e) in respect of a failure to
comply with paragraph 95(f)
or (h), by order, require a
trade union to reinstate or
admit an employee as a
member of the trade union;
and

f) dans le cas des alinéas 95g), h) ou i), enjoindre, par ordonnance, au syndicat d'annuler toute mesure disciplinaire prise et de payer à l'intéressé une indemnité équivalant au plus, à son avis, à l'éventuelle sanction pécuniaire ou autre imposée à l'employé par le syndicat.

(f) in respect of a failure to comply with paragraph 95(g), (h) or (i), by order, require a trade union to rescind any disciplinary action taken in respect of and pay compensation to any employee affected by the failure, not exceeding such sum as, in the opinion of the Board, is equivalent to any financial or other penalty imposed on the employee by the trade union.

[97] Dans l'arrêt *Eastern Provincial Airways Limited c. Conseil canadien des relations du travail et al.*, [1984] 1 C.F. 732; (1983), 2 D.L.R. (4th) 597; et 50 N.R. 81, la Cour d'appel fédérale a infirmé une décision du Conseil qui avait jugé que le fait de communiquer directement avec les employés pendant une grève constituait une violation de l'alinéa 184(1)a) (aujourd'hui l'alinéa 94(1)a) du Code. La Cour a fondé sa décision sur des motifs procéduraux, mais elle a néanmoins fait remarquer ce qui suit :

[...] j'estime qu'aucun des arguments basés sur la Charte canadienne des droits et libertés [...] n'est fondé. Compte tenu de son article 1, la Charte, à mon avis, n'interdit pas la conclusion que, dans des circonstances données, l'exercice du droit ainsi garanti à la liberté d'expression peut constituer une pratique déloyale de travail comme, dans d'autres circonstances, elle pourrait constituer une diffamation.

[98] Étant donné que, si le Conseil a limité la liberté d'expression de Telus, il l'a fait dans l'exercice de ses pouvoirs légaux, je conclus qu'il s'agit d'une limite dont la justification peut se démontrer.

[99] J'estime que le Conseil était fondé à analyser et à appliquer la Charte comme il l'a fait.

L'ordonnance de non-communication

[100] Telus soutient que l'ordonnance [TRADUCTION] « totale » de non-communication en vigueur en ce moment a une portée trop large. Elle est effectivement large, mais ce n'est pas une ordonnance de non-communication « totale ». Elle est en fait plus limitée que l'ordonnance qu'avait prononcée le Conseil dans ses motifs du 8 avril 2004. Aux termes de l'ordonnance de non-communication en vigueur actuellement, il est interdit à Telus de communiquer, de quelque façon que ce soit, au sujet [TRADUCTION] « des négociations collectives, du vote de grève du syndicat et des questions de relations du travail ». Comparée à l'ordonnance antérieure, qui interdisait à Telus de communiquer [TRADUCTION] « sur des questions d'emploi et d'intérêt collectif », la dernière ordonnance a une portée beaucoup moins large.

[101] Telus soutient également que le Conseil a décidé d'imposer l'ordonnance de non-communication du 17 janvier 2004 parce qu'il estimait qu'il existait entre le STT et Telus un déséquilibre favorisant cette dernière. Telus soutient cependant que ce déséquilibre n'existe plus, comme le montre le vote de grève de 86,3 p. 100 annoncé le 29 janvier 2004. D'après Telus, le Conseil n'a pas tenu compte de cette nouvelle circonstance parce que, s'il l'avait fait, il aurait constaté que l'ordonnance de non-communication n'était plus nécessaire.

[102] J'estime que le Conseil a examiné cette situation au paragraphe 278 de la décision relative au réexamen, lorsqu'il a déclaré :

[...] Le banc était d'avis que la solution résidait dans le rétablissement de l'équilibre qui existait entre les parties au moment des violations et la conception d'une mesure de redressement corrigeant les effets néfastes des violations tout en permettant aux parties de continuer le processus des libres négociations collectives.

[103] Il n'est pas possible d'affirmer que le Conseil n'a pas tenu compte de la question du déséquilibre. Il est évident que le Conseil a estimé qu'en supprimant la perspective d'aller en arbitrage obligatoire, les parties étaient ramenées à la position qui était la leur, juste avant le prononcé de la première ordonnance de non-communication. Il n'y avait pas de convention collective en vigueur, les parties étaient au milieu de négociations longues et amères. Telus avait procédé à des communications constituant des violations du Code et il existait une possibilité réelle de grève ou de lock-out. Le Conseil a interdit à Telus d'essayer d'influencer les travailleurs à cette époque et, étant donné que les mêmes circonstances existent aujourd'hui, cette société ne devrait pas pouvoir le faire non plus maintenant. Je ne vois rien de déraisonnable dans la conclusion à laquelle en est arrivé le Conseil sur cette question.

[104] Enfin, Telus soutient que le Conseil a uniquement le pouvoir d'accorder une réparation à l'égard des infractions au Code déjà commises par l'employeur, mais n'a pas le pouvoir de tenir compte de l'avenir. Je ne souscris pas à cet argument. Le paragraphe 99(2) du Code utilise expressément le mot « parer », ce qui, à mon avis, lui donne le pouvoir d'agir pour l'avenir et d'ordonner à un employeur de s'abstenir de poser des actes qui contreviennent au Code. Si on applique cette disposition à la présente espèce, dans laquelle le Conseil a clairement conclu que les communications effectuées par Telus avec les employeurs constituaient des violations du

Code, on constate que le Conseil a le pouvoir de rendre une ordonnance interdisant la poursuite de cette pratique à l'avenir. J'estime que c'est ce que le Conseil voulait empêcher au paragraphe 278 de ses motifs.

[105] Le Conseil a rendu des ordonnances de non-communication en se fondant sur l'article 99 du Code, qui lui accorde de larges pouvoirs en matière d'ordonnance visant une des parties.

L'objectif recherché avec ce pouvoir réparateur n'est pas d'imposer des sanctions, mais plutôt de remédier à certaines situations. Le Conseil l'a clairement indiqué dans la décision relative au réexamen, lorsqu'elle a cité la décision *Banque de commerce canadienne impériale* (1985), 60 di 19, dans laquelle le CCRT a déclaré :

Le Conseil doit toujours, au moment de concevoir un redressement, tenir compte de la nécessité de rétablir le genre d'équilibre envisagé par la disposition du Code, de la nécessité de favoriser des relations de travail harmonieuses et du fait que le redressement doit être correctif plutôt que punitif.

[106] Il s'agit ici d'un processus long, difficile et complexe. Les parties négocient pour essayer de conclure une convention collective depuis 2000, année où a expiré la convention précédente. Les parties ont présenté de nombreuses demandes au Conseil, qui a ainsi été amené à formuler d'innombrables conclusions de fait et à prendre de nombreuses décisions, tout en essayant de préserver le délicat équilibre qui doit exister entre les parties pour qu'elles puissent poursuivre leurs négociations. Le Conseil est composé de membres spécialisés dans le domaine des relations du travail et, à moins que ses motifs sur ces questions soient clairement irrationnels, ce qu'ils ne

sont pas, j'estime qu'il n'est pas nécessaire d'intervenir. Je ne puis conclure que la décision est manifestement déraisonnable.

[107] Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire présentée par Telus à l'égard de la décision relative au réexamen est rejetée.

[108] Le Conseil a lui aussi présenté des observations et des arguments oraux dans le cadre de ces demandes, ce à quoi le STT s'est vivement opposé. Étant donné que les parties n'ont pu s'entendre sur cette question, la Cour a été obligée de prendre une décision à ce sujet de façon à pouvoir poursuivre l'instruction de la présente affaire. La Cour s'est appuyée sur l'arrêt *Northwestern Utilities Ltd. c. Edmonton (Ville)*, [1979] 1 R.C.S. 684, pour juger qu'elle ne pouvait autoriser le Conseil à présenter des arguments concernant le bien-fondé de sa décision relative à la récusation, le bien-fondé de la décision du président de ne pas verser de renseignements factuels au dossier et le bien-fondé de la décision relative au réexamen. Le Conseil a été autorisé à aborder de façon générale les autres questions soulevées par la présente espèce, notamment celles qui touchent sa compétence et la norme de contrôle.

CONCLUSION

[109] Il ne me paraît pas justifié d'infirmer la décision relative au réexamen. Les demandes présentées par le STT et par Telus devraient être rejetées.

[110] Compte tenu du fait que les parties ont eu tour à tour gain de cause, aucuns dépens ne seront adjugés.

« J. Edgar Sexton »

Juge

« Je souscris aux présents motifs

A.M. Linden, juge »

« Je souscris aux présents motifs

K. Sharlow, juge »

Traduction certifiée conforme
Christian Laroche, LL.B.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIERS : A-84-04 (A-85-04, A-242-04, A-473-04, A-65-05,
A-99-05, A-185-05, A-187-05)

INTITULÉ : TELUS COMMUNICATIONS INC. c.
SYNDICAT DES TRAVAILLEURS EN
TÉLÉCOMMUNICATIONS

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATES DE L'AUDIENCE : LES 31 MAI ET 1^{er} JUIN 2005

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE SEXTON

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE LINDEN
LE JUGE SHARLOW

DATE DES MOTIFS : LE 25 JUILLET 2005

COMPARUTIONS :

David Stratas
Brian Burkett
Brad Elberg

POUR LA DEMANDERESSE

Morley D. Shortt, c.r.
D. Barry Kirkham, c.r.
Patricia Dumaresq

POUR LE DÉFENDEUR

Chris G. Paliare
Andrew K. Lokan

POUR LE CONSEIL CANADIEN DES
RELATIONS INDUSTRIELLES
et WARREN EDMONDSON

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Heenan Blaikie
Toronto (Ontario)

POUR LA DEMANDERESSE

Shortt Moore & Arsenault
Vancouver (C.-B.)

POUR LE DÉFENDEUR

Owen - Bird
Vancouver (C.-B.)

POUR LE DÉFENDEUR

Palliare Roland
Rosenberg Rothstein
Toronto (Ontario)

POUR LE CONSEIL CANADIEN
DES RELATIONS INDUSTRIELLES
et WARREN EDMONDSON
