

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20131018

Dossier : T-1318-13

Référence : 2013 CF 1047

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 18 octobre 2013

En présence de madame la juge Gagné

ENTRE :

GEORGE EDWARD BOULOS

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Le présent jugement fait suite à la requête présentée par le défendeur et requérant, le procureur général du Canada, en vue d'obtenir une ordonnance rejetant, en raison de son caractère prématuré, la demande de contrôle judiciaire du demandeur et intimé, George Edward Boulos, qui vise une décision interlocutoire rendue par la Commission des relations de travail dans la fonction publique [la Commission].

[2] Pour les motifs ci-après exposés, je vais accueillir la requête du requérant et rejeter la demande.

Contexte

[3] M. Boulos travaillait à l'Agence du revenu du Canada [l'ARC] comme vérificateur de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'accise. En avril 2012, il a renvoyé six griefs à l'arbitrage devant la Commission en vertu de l'alinéa 209(1)b) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, LC 2003, c 22 [la Loi]. Les griefs devaient à l'origine être instruits du 31 mai au 3 juin 2011.

[4] Le 2 juin 2010, l'ARC a contesté, au moyen d'oppositions, la compétence de la Commission pour instruire les griefs, au motif que ceux-ci ne portaient pas sur une mesure disciplinaire entraînant le licenciement, la rétrogradation, la suspension ou une sanction pécuniaire.

[5] Le 17 mars 2011, M. Boulos a demandé à l'arbitre de grief désigné d'ordonner à l'ARC de lui communiquer les adresses domiciliaires et postales de dix personnes travaillant ou ayant travaillé pour elle. L'ARC a invoqué le respect de la vie privée pour s'opposer à la divulgation de ces adresses.

[6] Le 25 ou le 26 mai 2011, soit quelques jours avant la tenue de l'audience, on a traité de la question de la divulgation des adresses personnelles d'anciens et d'actuels employés dans le cadre d'une téléconférence préparatoire à l'audience. L'ARC a consenti à faciliter la signification de toute assignation (éventuellement délivrée par la Commission) à ses employés actuels, en faisant en sorte

qu'elle soit effectuée sur le lieu de travail. Il n'y avait alors que deux personnes, sur les dix auxquelles M. Boulos souhaitait voir délivrer une assignation, qui ne travaillaient plus pour l'ARC.

[7] Matthew Yaworski, conseiller en relations de travail auprès de l'ARC, affirme dans son affidavit que l'arbitre de grief, Michèle A. Pineau, a alors rejeté la demande de M. Boulos visant l'obtention d'une ordonnance enjoignant à l'ARC de divulguer les adresses personnelles d'actuels et d'anciens employés, au motif qu'il s'agissait de renseignements personnels visés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, LRC, 1985, c P-21. M. Boulos nie toutefois pour sa part qu'une conclusion ait alors été tirée à ce sujet.

[8] Quoi qu'il en soit, il y a eu report de l'audience devant se dérouler du 31 mai au 3 juin 2011, comme il était alors trop tard pour délivrer et signifier des assignations.

[9] Le 27 mai 2011, l'avocat de l'ARC a confirmé par courriel à M. Boulos que sa cliente ferait de son mieux pour faciliter la signification à ses employés de toute assignation éventuellement délivrée par l'ARC.

[10] Peu après la téléconférence préparatoire à l'audience, M. Boulos a transmis une demande écrite à la Commission en vue d'obtenir la récusation de l'arbitre de grief Pineau. Le 2 août 2011, toutefois, M^{me} Pineau a statué que la question était désormais théorique puisque son mandat comme arbitre de grief allait prendre fin en décembre 2011 et que, d'ici là, son calendrier était pleinement rempli.

[11] On a par conséquent chargé M. Renaud Pacquet [l'arbitre de grief] d'instruire les griefs.

[12] Le 19 septembre 2011, l'arbitre de grief a décidé que les oppositions de l'ARC quant à la compétence de la Commission pour instruire les griefs seraient jugées sur dossier, sauf pour un grief.

[13] Le 27 octobre 2011, M. Boulos a déposé une demande de contrôle judiciaire devant la Cour d'appel fédérale, afin de contester la décision de l'arbitre de grief de juger certains de ses griefs sur dossier. Le 17 novembre 2011, la Cour d'appel fédérale a ordonné le transfert du dossier à la Cour.

[14] En janvier 2012, le requérant a déposé une requête en vue d'obtenir le rejet de la demande de contrôle judiciaire, qu'il jugeait être prématurée et inopportune.

[15] Le 6 mars 2012, le protonotaire Roger Lafrenière a accédé à la demande du requérant et a rejeté la demande de contrôle judiciaire (*Boulos c Procureur général du Canada*, 2012 CF 292 [*Boulos*]). Il a déclaré ce qui suit (au paragraphe 23) :

Étant essentiellement d'accord avec les prétentions écrites déposées pour le compte du défendeur, que j'adopte et fais miennes, je conclus que la décision contestée dans l'avis de requête est de nature interlocutoire plutôt qu'une question de compétence et qu'aucune circonstance spéciale n'a été établie qui justifierait l'intervention de la Cour à ce stade. Le demandeur devrait simplement attendre que l'arbitre de grief rende une décision et déterminer ensuite s'il est justifié de demander un contrôle judiciaire.

[16] Le 25 avril 2013, la juge Snider a rejeté la requête de M. Boulos en prorogation du délai prévu pour interjeter appel de l'ordonnance.

[17] Le 4 octobre 2012, le processus de présentation des observations écrites à la Commission étant terminé, l'arbitre de grief a statué qu'il ne disposait pas d'assez d'information pour se prononcer sur les oppositions de l'ARC, et qu'une audience serait tenue pour entendre les témoignages et arguments quant au fond à l'égard des six griefs et des oppositions.

[18] Le 15 octobre 2012, M. Boulos a déclaré faillite et le procureur général a remis une preuve de réclamation au syndic en vue de recouvrer une somme de 1 250 \$ due au Receveur général du Canada (par suite de la délivrance des ordonnances susmentionnées de la Cour fédérale).

[19] Le 19 mars 2013, la Commission a décidé que l'audience aurait lieu du 29 avril au 3 mai 2013.

[20] Le 3 avril 2013, M. Boulos a de nouveau soulevé la question de la divulgation des adresses personnelles de ses témoins, et l'arbitre de grief a ordonné la tenue d'une téléconférence préparatoire à l'audience afin d'examiner cette question ainsi que d'autres questions de procédure.

[21] Le 18 avril 2013, l'ARC a pu constater que cinq des dix personnes ciblées par M. Boulos comme d'éventuels témoins étaient toujours à son service, et elle a dit de nouveau à M. Boulos qu'elle consentait à lui faciliter la signification d'assignations à ces cinq employés. L'ARC était aussi disposée à aider M. Boulos à signifier une assignation à l'un de ses anciens employés, avec qui elle était toujours en communication.

[22] Au cours de la téléconférence préparatoire à l'audience tenue le 19 avril 2013, l'arbitre de grief a décidé qu'il convenait de trancher au moyen d'observations écrites la question de la divulgation des adresses des anciens employés (les quatre témoins restants sur la liste de M. Boulos). L'arbitre de grief a aussi décidé de nouveau de reporter l'audience.

[23] Le 25 juin 2013, l'arbitre de grief a décidé qu'il n'ordonnerait pas à l'ARC de divulguer les renseignements demandés. Il a réitéré qu'il s'agissait de renseignements confidentiels et a fait remarquer qu'il incombait à chaque partie de retracer et de joindre ses propres témoins. Soulignant toutefois que M. Boulos avait soulevé des préoccupations valables quant au mal qu'il aurait à trouver les témoins en cause, l'arbitre de grief a proposé la solution de rechange suivante :

[TRADUCTION] Je propose que l'employeur fasse le nécessaire pour signifier les assignations à ces quatre témoins, à l'adresse qui figure dans ses dossiers, et que le plaignant rembourse à l'employeur ses frais de signification.

[24] Il est maintenant prévu que l'audience se déroulera du 25 au 28 février 2014.

[25] L'ARC ne s'est pas opposée à la proposition de l'arbitre de grief. L'ARC n'a toutefois pas encore donné suite à cette proposition puisqu'elle n'a reçu aucune assignation de M. Boulos. Celui-ci a plutôt présenté à la Cour une demande de contrôle judiciaire de cette décision interlocutoire.

Analyse

[26] Il s'agit de la deuxième demande de contrôle judiciaire de M. Boulos visant une décision interlocutoire rendue en lien avec ses griefs soumis à la Commission. Une fois encore, il ne soulève

pas dans la demande une pure question de compétence ni n'expose des circonstances exceptionnelles qui justifieraient l'intervention à ce stade-ci de la Cour. Avant de solliciter un contrôle judiciaire, M. Boulos doit d'abord épuiser tous les recours disponibles par voie administrative pour défendre ses droits. Or, il ne l'a pas fait.

[27] Tel que le protonotaire Lafrenière l'a déjà expliqué au demandeur dans la décision *Boulos* (au paragraphe 17), les cours « ont toujours refusé de s'attribuer la compétence et ont constamment rejeté les demandes de contrôle judiciaire de décisions des tribunaux lorsque les recours devant ces tribunaux n'ont pas été épuisés ».

[28] Comme la Cour d'appel fédérale le fait remarquer dans l'arrêt *Aéroport international du Grand Moncton c Alliance de la fonction publique du Canada*, 2008 CAF 68, au paragraphe 1, la préoccupation fondamentale faisant en sorte qu'on limite la possibilité pour une partie de contester une décision interlocutoire devant la Cour « est qu'un tel litige puisse devenir inutile, compte tenu de la décision définitive du Conseil ».

[29] La Cour d'appel fédérale a réitéré ce principe, comme suit, dans l'arrêt *Canada (Agence des services frontaliers) c CB Powell Limited*, 2010 CAF 61 :

[31] La doctrine et la jurisprudence en droit administratif utilisent diverses appellations pour désigner ce principe : la doctrine de l'épuisement des recours, la doctrine des autres voies de recours adéquates, la doctrine interdisant le fractionnement ou la division des procédures administratives, le principe interdisant le contrôle judiciaire interlocutoire et l'objection contre le contrôle judiciaire prématuré. Toutes ces formules expriment la même idée : à défaut de circonstances exceptionnelles, les parties ne peuvent s'adresser aux tribunaux tant que le processus administratif suit son cours. Il s'ensuit qu'à défaut de circonstances exceptionnelles, ceux qui sont

insatisfaits de quelque aspect du déroulement de la procédure administrative doivent exercer tous les recours efficaces qui leur sont ouverts dans le cadre de cette procédure. Ce n'est que lorsque le processus administratif a atteint son terme ou que le processus administratif n'ouvre aucun recours efficace qu'il est possible de soumettre l'affaire aux tribunaux. En d'autres termes, à défaut de circonstances exceptionnelles, les tribunaux ne peuvent intervenir dans un processus administratif tant que celui-ci n'a pas été mené à terme ou tant que les recours efficaces qui sont ouverts ne sont pas épuisés.

[30] La Cour suprême du Canada a en outre déclaré ce qui suit dans l'arrêt *Halifax (Regional Municipality) c Nouvelle-Écosse (Human Rights Tribunal)*, 2012 CSC 10, au paragraphe 36 :

Une intervention judiciaire hâtive risque de priver le tribunal de révision d'un dossier complet sur la question en litige, elle ouvre la porte à l'assujettissement à la norme de la « décision correcte » de questions de droit qui, si elles avaient été tranchées par le tribunal administratif, pourraient commander la déférence judiciaire, elle nuit à l'efficacité des recours par la multiplication des procédures administratives et judiciaires et elle risque de compromettre un régime législatif complet que le législateur a soigneusement conçu.

[31] M. Boulos soutient que sa demande de contrôle judiciaire se justifie par le défaut de l'arbitre de grief d'exercer la compétence prévue à l'alinéa 226(1)e) de la Loi. Cet argument est sans fondement. Si l'on suppose que M. Boulos invoquait en fait l'alinéa 226(1)a) de la Loi, on y prévoit non pas que l'arbitre de grief est tenu de contraindre des témoins, mais plutôt qu'il peut le faire – la décision lui en revient à lui seul. Si toutefois l'arbitre de grief décide de contraindre des témoins, l'article 18 du *Règlement de la Commission des relations de travail dans la fonction publique*, DORS 2005/79, prévoit qu'il peut « exiger qu'une demande d'assignation de témoin contienne les nom et adresse du témoin à assigner [...] ». Aucune question de compétence n'est donc soumise à la Cour. La demande de contrôle judiciaire de M. Boulos vise en fait une décision interlocutoire de nature procédurale.

[32] M. Boulos fait valoir subsidiairement qu'il ne pourra, si l'arbitre de grief refuse d'ordonner la divulgation des adresses personnelles des intéressés, appeler ces derniers à témoigner, et que les conséquences seraient fatales pour le processus d'arbitrage. Par conséquent, l'intervention de la Cour serait justifiée, malgré l'absence de compétence, en raison de ces circonstances exceptionnelles.

[33] M. Boulos cite l'arrêt *Canada (Procureur général) c Quadrini*, 2011 CAF 115 [*Quadrini*] comme exemple d'une affaire où la Cour d'appel fédérale a accueilli une demande de contrôle judiciaire visant une ordonnance interlocutoire rendue par la Commission. Dans l'arrêt *Quadrini*, la Commission avait ordonné à l'ARC de déposer un affidavit souscrit par son avocat et décrivant la nature du contenu de pages qui avaient été expurgées d'une pièce au motif qu'elles étaient protégées par le privilège du secret professionnel de l'avocat. La Cour d'appel fédérale a accueilli la demande de contrôle judiciaire, en faisant remarquer ce qui suit (au paragraphe 29) :

Il est largement reconnu que la protection de la confidentialité des conseils juridiques communiqués par les avocats à leurs clients revêt une importance fondamentale pour l'administration de la justice. [...] La communication est permise uniquement en cas d'« absolue nécessité [...] critère le plus restrictif qui puisse être formulé en deçà d'une interdiction absolue dans tous les cas » : *Goodis c. Ontario (Ministère des Services correctionnels)*, 2006 CSC 31, au paragraphe 20.

[34] La Cour d'appel fédérale a ainsi statué que le privilège du secret professionnel de l'avocat était considéré comme une circonstance exceptionnelle permettant à la Cour d'accueillir une demande de contrôle judiciaire visant une décision interlocutoire, étant donné que l'atteinte à ce

privège n'est autorisée en droit que dans des cas très rares et bien particuliers. Les renseignements en cause dans l'affaire *Quadrani* devaient à ce titre demeurer confidentiels.

[35] La situation de M. Boulos n'équivaut pas à la circonstance exceptionnelle que constituait le privilège du secret professionnel de l'avocat dans l'affaire *Quadrani*. C'est à M. Boulos qu'il incombe, en fin de compte, de retracer et de joindre ses propres témoins. Ordonner à l'ARC de divulguer l'adresse d'anciens et d'actuels employés faciliterait les efforts de M. Boulos. Ce dernier dispose toutefois d'autres moyens de trouver les témoins concernés pour leur signifier des assignations. L'arbitre de grief a d'ailleurs proposé un tel moyen de rechange.

[36] Je relève aussi plus globalement que, de manière semblable à la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Quadrani*, l'arbitre de grief n'a pas donné accès à M. Boulos aux renseignements souhaités parce que la loi, en l'occurrence la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, en interdisait la divulgation. La divulgation illicite de renseignements confidentiels est, selon l'interprétation qu'il convient de donner à l'arrêt *Quadrani*, la circonstance exceptionnelle qui permet à la Cour de faire droit à une demande de contrôle judiciaire visant une décision interlocutoire. Dans la situation inverse, par conséquent, une demande de contrôle judiciaire ne devrait pas être accueillie.

[37] Les arguments de M. Boulos quant à l'existence de circonstances exceptionnelles relèvent essentiellement de la pure hypothèse. Étant donné les considérations légitimes de protection des renseignements personnels mises en jeu par la communication à M. Boulos de l'information

demandée, l'arbitre de grief a proposé un compromis raisonnable qui ne devrait pas s'avérer fatal pour l'issue du processus d'arbitrage.

[38] L'ARC s'est en outre montrée disposée à signifier les assignations aux témoins toujours à son service ainsi que, quant aux témoins qui étaient d'anciens employés, à leur dernière adresse connue. Il n'existe aucun motif de souscrire aux allégations de M. Boulos selon lesquelles, en raison de sa « mauvaise foi », l'ARC pourrait choisir délibérément de compromettre le processus d'arbitrage. Rien ne laisse croire, par conséquent, que la décision de l'arbitre aura un effet préjudiciable sur l'issue des griefs.

[39] M. Boulos soutient que l'arrangement proposé l'obligerait à payer pour les services d'un huissier, et je suis sensible à sa situation financière difficile et au fait que l'arrangement lui occasionnerait des frais additionnels. Toutefois, le requérant n'a pas à assumer les coûts de la signification parce que M. Boulos n'en a pas les moyens. Quoi qu'il en soit, si l'on ne pouvait en arriver à une solution à ce sujet, M. Boulos pourrait, à son gré, soulever la question dans le cadre d'un contrôle judiciaire visant la décision définitive de l'arbitre de grief sur le fond.

[40] Le même raisonnement vaut d'ailleurs pour tout manquement à l'équité procédurale éventuellement commis par l'arbitre de grief à l'encontre de M. Boulos dans toute décision ou ordonnance interlocutoire future. M. Boulos doit attendre que l'arbitre de grief se prononce sur ses griefs. Il se pourrait très bien qu'en fin de compte l'arbitre de grief statue en faveur de M. Boulos, ce qui conférerait un caractère théorique à la question soumise à la Cour, ou à toute décision ou ordonnance interlocutoire éventuelle. Si la décision de l'arbitre de grief devait plutôt lui être

défavorable, M. Boulos devra alors décider s'il est ou non justifié de présenter une demande de contrôle judiciaire.

Conclusion

[41] Pour ces motifs, j'accueillerai la requête en irrecevabilité et je rejetterai la demande de contrôle judiciaire. J'adjugerai au requérant les dépens, lesquels seront fixés à 750 \$.

JUGEMENT

LA COUR STATUE :

1. La requête en irrecevabilité est accueillie.
2. La demande de contrôle judiciaire visant la décision interlocutoire du 25 juin 2013 de la Commission des relations de travail dans la fonction publique est rejetée.
3. Le demandeur devra payer au défendeur/requérant les dépens de la requête, lesquels sont fixés à 750\$, taxes et débours compris.

« Jocelyne Gagné »

Juge

Traduction certifiée conforme
Sandra de Azevedo, LL.B

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1318-13

INTITULÉ : GEORGE EDWARD BOULOS
ET LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

Requête jugée sur le dossier

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :**

LA JUGE GAGNÉ

DATE DES MOTIFS : Le 18 octobre 2013

COMPARUTION :

George Edward Boulos

LE DEMANDEUR,
pour son propre compte

Anne-Marie Duquette

POUR LE DÉFÉENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

George Edward Boulos
Burnaby (C.-B.)

LE DEMANDEUR,
pour son propre compte

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

POUR LE DÉFÉENDEUR