

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20151130

Dossier : A-544-14

Référence : 2015 CAF 273

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE NEAR
LE JUGE DE MONTIGNY**

ENTRE :

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appellant

et

ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

intimée

Audience tenue à Ottawa (Ontario), le 23 septembre 2015.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 30 novembre 2015.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE DE MONTIGNY

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE PELLETIER
LE JUGE NEAR**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20151130

Dossier : A-544-14

Référence : 2015 CAF 273

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE NEAR
LE JUGE DE MONTIGNY**

ENTRE :

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appellant

et

ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

intimée

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE DE MONTIGNY

[1] Il s'agit d'un appel d'un jugement rendu par le juge Manson de la Cour fédérale le 13 novembre 2014, accueillant la demande de contrôle judiciaire de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'AFPC, l'intimée) à l'encontre d'une décision rendue par un agent d'appel du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada (l'agent d'appel) au sujet d'une plainte pour

violence dans le lieu de travail déposée par M. Abel Akon, fonctionnaire de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA, l'employeur).

[2] Le présent appel porte sur l'interprétation et l'application de la partie XX du *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, DORS/86-304 (le Règlement), promulguée en 2008 et intitulée « Prévention de la violence dans le lieu de travail ». Plus particulièrement, la question au cœur du litige consiste à savoir si un employeur peut décider unilatéralement si le comportement visé par la plainte constitue de la violence dans le lieu de travail avant de devoir nommer une « personne compétente » pour faire enquête suivant l'article 20.9 du Règlement, et, si oui, en quelles circonstances. Pour les motifs qui suivent, je rejeterais l'appel.

I. Les faits

[3] Monsieur Abel Akon est inspecteur de volaille à l'ACIA. Le 28 novembre 2011, il a rencontré son superviseur pour discuter de certaines préoccupations en lien avec leur relation au travail, préoccupations qu'il a répétées dans une plainte déposée le 2 décembre 2011. Dans sa plainte, M. Akon a soulevé des questions de favoritisme et de traitement injuste qui contrevenaient à sa convention collective relativement à ses demandes de congé. Il s'est dit également victime de traitement humiliant et irrespectueux dans le lieu de travail (gestes dédaigneux de la main, roulements des yeux, propos dégradants, indifférence aux plaintes que d'autres employés lui ont crié devant des employés des établissements, manque de transparence et évaluation injuste d'un examen de certification). La plainte écrite ne faisait pas expressément référence à de la « violence dans le lieu de travail » et n'était pas présentée comme une plainte pour violence dans le lieu de travail au titre du Règlement.

[4] Lorsque l'ACIA a annulé une rencontre prévue le 7 décembre 2011 aux fins de la résolution de la plainte, l'employé a avisé l'ACIA que ses préoccupations n'avaient pas été traitées, et que dans les circonstances, il prévoyait déposer une plainte officielle au titre de la partie XX du Règlement.

[5] En janvier 2012, les coprésidents régionaux de la santé et de la sécurité au travail à l'ACIA ont chargé M. Ken Schmidt, directeur régional pour la région de la Saskatchewan, d'entreprendre un processus de « recherche des faits » afin d'examiner les préoccupations de l'employé et d'établir s'il y avait matière à enquête. M. Akon et son représentant syndical ont accepté d'y participer, et M. Schmidt a rencontré les personnes impliquées. Dans son [TRADUCTION] « Sommaire de recherche des faits relatifs à la plainte de harcèlement » du 2 février 2012, il a conclu que les allégations de la plainte ne constituaient pas du harcèlement et ne justifiaient pas la tenue d'une enquête; il a toutefois recommandé de faire appel à un conciliateur indépendant afin d'aider M. Akon et son superviseur à résoudre leurs différends interpersonnels.

[6] Lorsque M. Akon et l'AFPC ont reçu le rapport de recherche des faits, au début du mois de février 2012, ils ont communiqué avec une agent en santé et sécurité, M^{me} Joanne Penner. Ils lui ont fait part de leurs préoccupations concernant le fait que l'employeur n'avait pas simplement effectué une recherche préliminaire des faits, mais qu'en réalité, il avait mené une enquête sans nommer une personne compétente et impartiale au sens du Règlement. Selon eux, l'ACIA a traité le processus de recherche des faits comme une enquête sur une plainte de harcèlement au titre de son ancienne politique relative au harcèlement, au lieu de suivre le processus exigé par le

Règlement. Ils ont demandé qu'une personne compétente au sens du paragraphe 20.9(1) du Règlement fasse enquête. À la suite d'un nombre d'échanges, l'ACIA a répondu qu'elle s'était conformée à son obligation de faire en sorte qu'une personne compétente et impartiale fasse enquête, puisque les coprésidents régionaux de la santé et de la sécurité au travail avaient sélectionné M. Schmidt pour cette tâche, conformément à la politique de l'ACIA relative à la prévention du harcèlement dans le lieu de travail.

[7] Le 6 septembre 2012, M^{me} Penner a établi, au titre de l'alinéa 145(1)a) du *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, ch. L-2 (le Code), que l'ACIA n'avait pas nommé une personne compétente conformément au paragraphe 20.9(3) du Règlement, puisque l'employé ne considérait pas M. Schmidt comme une personne impartiale. Elle a donné instruction à l'ACIA de mettre fin à la contravention au plus tard le 1^{er} octobre 2012.

[8] En réponse à cette instruction, l'ACIA a expliqué que le mandat de recherche des faits de M. Schmidt visait à [TRADUCTION] « établir si les allégations, en supposant qu'elles soient vraies, constituaient du harcèlement ou de la violence dans le lieu de travail ». Selon l'ACIA, une personne compétente au sens du paragraphe 20.9(3) du Règlement serait saisie du dossier pour enquête uniquement après qu'il eut été établi que les faits constituant de la violence alléguée dans le lieu de travail avaient bel et bien eu lieu et que l'employeur et l'employé ne pouvaient régler la situation. M^{me} Penner n'a pas changé son point de vue et a noté dans son sommaire du dossier que l'employeur n'avait pas le droit de décider arbitrairement ce qui constitue ou non de la violence dans le lieu de travail afin de filtrer les plaintes; selon elle, toute allégation de violence dans le lieu de travail devait être résolue à l'amiable ou faire l'objet d'une enquête par une

personne compétente. L'ACIA a ensuite interjeté appel de l'instruction à un agent d'appel au titre du paragraphe 146(1) du Code.

[9] L'agent d'appel a fait droit à l'appel, et a écarté l'instruction. Selon l'agent d'appel, un employeur n'a l'obligation de nommer une personne compétente que lorsqu'il a été mis au courant de violence réelle ou alléguée dans le lieu de travail et qu'il a tenté de résoudre la situation, sans succès. En se référant à la définition de « violence dans le lieu de travail » à l'article 20.2 du Règlement, l'agent d'appel a conclu que les allégations de la plainte ne correspondaient pas à de la violence dans le lieu de travail, car le comportement allégué ne pouvait vraisemblablement causer un dommage, un préjudice ou une maladie à l'employé. Par conséquent, l'employeur n'avait pas eu « connaissance de violence dans le lieu de travail ou de toute allégation d'une telle violence » au sens du paragraphe 20.9(2) du Règlement, et il n'y avait aucune obligation de nommer une personne compétente pour faire enquête. Selon l'agent d'appel, l'employeur avait le droit d'établir si la plainte portait ou non sur de la violence dans le lieu de travail; l'intention du législateur ne pouvait avoir été qu'un enquêteur soit nommé chaque fois qu'un employé dépose une plainte pour violence dans le lieu de travail, quels que soient les faits allégués.

II. La décision de la Cour fédérale

[10] Le juge de première instance s'est tout d'abord demandé si une interprétation raisonnable du terme « violence dans le lieu de travail » pouvait exclure des allégations de harcèlement. Selon le juge de première instance, le libellé de l'article 20.2 du Règlement était suffisamment large pour comprendre le harcèlement qui peut causer un dommage mental ou psychologique ou

une maladie; d'après lui, le point de vue opposé restreint indûment la portée de la loi de façon contraire à son objet. Il a conclu que le type de harcèlement dont M. Akon se disait victime pouvait constituer de la violence dans le lieu de travail, en ajoutant que « l'intimidation psychologique peut constituer au fil du temps une des pires formes de dommage qui puissent être infligées à une personne » (*Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 1066, [2015] 3 R.C.F. 649, au paragraphe 29).

[11] Deuxièmement, le juge de première instance s'est demandé si l'employeur avait le pouvoir de mener des enquêtes en vue de filtrer les plaintes et d'écarter celles qui, selon lui, ne concernent pas la violence dans le lieu de travail. Il a conclu que tout examen préliminaire d'une plainte devait se limiter à la recherche de faits afin de résoudre le différend avec l'employé, possiblement par la médiation.

[12] Poursuivant son analyse, le juge de première instance a conclu que lorsque les tentatives informelles de résolution du différend sont infructueuses et qu'il n'est pas « évident » que la plainte ne concerne pas une situation de violence dans le lieu de travail, il existe une obligation de nommer une personne compétente considérée comme impartiale par les deux parties. Le juge de première instance a conclu que M. Schmidt avait effectivement mené une enquête au cours du processus initial de recherche des faits, ce qu'il n'avait pas le pouvoir de faire étant donné que les parties ne s'étaient pas entendues pour dire qu'il était une personne compétente et impartiale au sens du paragraphe 20.9(1) du Règlement. Le juge de première instance a conclu que l'agent d'appel ne pouvait se fier à une enquête non autorisée effectuée par une personne qui n'était pas considérée comme impartiale pour conclure que les allégations ne révélaient pas une situation de

violence dans le lieu de travail. Le juge de première instance a conclu que la décision était déraisonnable.

III. La question en litige

[13] La question à trancher dans le présent appel consiste à savoir si l'agent d'appel pouvait conclure qu'un employeur a le pouvoir d'évaluer une plainte de violence dans le lieu de travail avant de devoir nommer une « personne compétente » pour faire enquête. Si l'employeur peut « filtrer » les plaintes pour s'assurer qu'elles correspondent à la définition de violence dans le lieu de travail, il faut alors décider si l'agent d'appel pouvait conclure, vu les faits dont il était saisi, que l'employeur n'était pas dans l'obligation de nommer une personne compétente pour faire enquête sur les allégations de l'employé.

IV. La norme de contrôle

[14] Il est bien établi qu'au moment d'examiner un jugement d'un tribunal subalterne en contrôle judiciaire d'une décision d'un tribunal administratif, une cour d'appel doit établir si le juge de première instance a choisi la norme de contrôle appropriée et s'il l'a appliquée correctement. En d'autres mots, la cour d'appel « se met à la place du tribunal de première instance pour réviser la décision administrative » : *Prairie Acid Rain Coalition c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2006 CAF 31, [2006] 3 R.C.F. 610, au paragraphe 14. Voir également *Agence du revenu du Canada c. Telfer*, 2009 CAF 23, [2009] A.C.F. n° 71 (QL), aux paragraphes 18 et 19; *Agence du revenu du Canada c. Slau Ltd.*, 2009 CAF 270, [2009] A.C.F. n° 1194 (QL), au paragraphe 26; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 45 et 46; *Wilson c.*

Énergie atomique du Canada Limitée, 2015 CAF 17, [2015] 4 R.C.F. 467, au paragraphe 42.

Ainsi, la Cour ne doit pas faire preuve de déférence envers la décision du juge de première instance; c'est envers le décideur ou le tribunal administratif qu'il faut faire preuve de déférence, lorsqu'elle est justifiée.

[15] Les parties conviennent, tout comme moi, que le juge de première instance a conclu avec raison que la norme de contrôle appropriée était celle de la décision raisonnable. Les questions à trancher portent sur l'interprétation de la partie XX du Règlement concernant la procédure applicable aux plaintes pour violence dans le lieu de travail et, de façon incidente, sur le sens de l'expression « violence dans le lieu de travail » et son application aux faits. Ce sont des questions mixtes de fait et de droit ainsi que des questions d'interprétation de la loi constitutive de l'agent d'appel. L'agent d'appel possède l'expertise sur le vaste et complexe régime légal créé par le Code et le Règlement, et sa décision est protégée par des clauses privatives solides, qui se trouvent aux articles 146.3 et 146.4 du Code. De plus, les dispositions pertinentes du Règlement n'ont pas d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. En conséquence, la norme de la décision raisonnable a été judicieusement choisie, comme notre Cour l'a précédemment conclu dans *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes c. Société canadienne des postes*, 2011 CAF 24, au paragraphe 18.

[16] Dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), la Cour suprême a dit que le caractère raisonnable d'une décision d'un tribunal administratif était déterminé en se référant aux motifs et à l'issue. Par conséquent, la question consiste à savoir si la décision de l'agent d'appel était justifiable, transparente et intelligible, et à savoir si la décision

appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, au paragraphe 47).

V. Analyse

[17] Avant d'examiner les divers arguments des parties, il est utile de décrire le cadre légal applicable aux questions de santé et de sécurité dans les lieux de travail régis par la réglementation fédérale ainsi que les différents acteurs clés du système. Le Code est divisé en trois parties, qui portent respectivement sur la négociation collective, sur la santé et la sécurité au travail et sur les normes de travail. La partie II du Code, comme l'énonce l'article 122.1, a pour objet « de prévenir les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un emploi régi par ses dispositions ». Afin d'atteindre cet objet, l'article 124 impose un devoir général à l'employeur de veiller « à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail ». Dans le cadre de cette obligation générale, l'employeur est tenu de respecter les exigences du paragraphe 125(1), notamment celle « de prendre les mesures prévues par les règlements pour prévenir et réprimer la violence dans le lieu de travail » (alinéa 125(1)z.16)).

[18] Le Code confère aux employés certains recours pour résoudre les problèmes liés à la santé et à la sécurité au travail. L'article 127.1 prévoit un « processus de règlement interne des plaintes » pour les plaintes d'employés liées à une contravention à la partie II du Code ou lorsque les employés ont des motifs raisonnables de croire à l'existence d'une situation dont sont susceptibles de résulter un accident ou une maladie dans le lieu de travail (article 127.1). L'employé jouit également du droit de refuser de travailler s'il a des motifs raisonnables de croire

qu'il est dangereux pour lui de travailler dans le lieu de travail ou d'accomplir une tâche (article 128).

[19] Le Règlement prescrit plusieurs obligations à l'employeur relativement à la « violence dans le lieu de travail », qu'il définit comme « tout agissement, comportement, menace ou geste d'une personne à l'égard d'un employé à son lieu de travail et qui pourrait vraisemblablement lui causer un dommage, un préjudice ou une maladie » (article 20.2). Le Règlement impose à l'employeur l'obligation d'élaborer une « politique de prévention de la violence dans le lieu de travail » énonçant, notamment, l'obligation d'offrir un lieu de travail sécuritaire, sain et exempt de violence. Il l'oblige également à « affecter le temps et les ressources nécessaires à la gestion des facteurs qui contribuent à la violence dans le lieu de travail, notamment l'intimidation, les taquineries et les comportements injurieux ou agressifs, ainsi qu'à la prévention et la répression de la violence dans le lieu de travail » (article 20.3). Une telle politique n'existait pas au moment où l'employé a déposé sa plainte. Le régime de la partie XX exige également de l'employeur qu'il identifie les facteurs contribuant à la violence dans le lieu de travail (article 20.4), qu'il effectue une évaluation des possibilités de violence dans le lieu de travail eu égard de ces facteurs (article 20.5), qu'il conçoive et mette en place des mécanismes de contrôle systématiques afin de prévenir et de réprimer la violence dans le lieu de travail (article 20.6), qu'il évalue de temps à autre l'efficacité de ces mesures (article 20.7), et qu'il élabore une procédure de notification d'urgence en cas de violence dans le lieu de travail et qu'il la communique aux employés (article 20.8).

[20] Alors que ces diverses dispositions visent la prévention, l'article 20.9 porte sur le redressement. Son but est d'offrir un redressement aux employés victimes de violence dans le lieu de travail, afin que l'employeur règle la situation de façon appropriée. Cet article du Règlement se lit ainsi :

Notification et enquête

20.9 (1) Au présent article, « personne compétente » s'entend de toute personne qui, à la fois :

a) est impartiale et est considérée comme telle par les parties;

b) a des connaissances, une formation et de l'expérience dans le domaine de la violence dans le lieu de travail;

c) connaît les textes législatifs applicables.

(2) Dès qu'il a connaissance de violence dans le lieu de travail ou de toute allégation d'une telle violence, l'employeur tente avec l'employé de régler la situation à l'amiable dans les meilleurs délais.

(3) Si la situation n'est pas ainsi réglée, l'employeur nomme une personne compétente pour faire enquête sur la situation et lui fournit tout renseignement pertinent qui ne fait pas l'objet d'une interdiction légale de communication ni n'est susceptible de révéler l'identité de personnes sans leur consentement.

(4) Au terme de son enquête, la personne compétente fournit à l'employeur un rapport écrit contenant ses conclusions et recommandations.

(5) Sur réception du rapport d'enquête, l'employeur :

Notification and Investigation

20.9 (1) In this section, "competent person" means a person who

(a) is impartial and is seen by the parties to be impartial;

(b) has knowledge, training and experience in issues relating to work place violence; and

(c) has knowledge of relevant legislation.

(2) If an employer becomes aware of work place violence or alleged work place violence, the employer shall try to resolve the matter with the employee as soon as possible.

(3) If the matter is unresolved, the employer shall appoint a competent person to investigate the work place violence and provide that person with any relevant information whose disclosure is not prohibited by law and that would not reveal the identity of persons involved without their consent.

(4) The competent person shall investigate the work place violence and at the completion of the investigation provide to the employer a written report with conclusions and recommendations.

(5) The employer shall, on completion of the investigation into the work

- | | |
|---|---|
| | place violence, |
| <i>a)</i> conserve un dossier de celui-ci; | <i>(a)</i> keep a record of the report from the competent person; |
| <i>b)</i> transmet le dossier au comité local ou au représentant, pourvu que les renseignements y figurant ne fassent pas l'objet d'une interdiction légale de communication ni ne soient susceptibles de révéler l'identité de personnes sans leur consentement; | <i>(b)</i> provide the work place committee or the health and safety representative, as the case may be, with the report of the competent person, providing information whose disclosure is not prohibited by law and that would not reveal the identity of persons involved without their consent; and |
| <i>c)</i> met en place ou adapte, selon le cas, les mécanismes de contrôle visés au paragraphe 20.6(1) pour éviter que la violence dans le lieu de travail ne se répète. | <i>(c)</i> adapt or implement, as the case may be, controls referred to in subsection 20.6(1) to prevent a recurrence of the work place violence. |
| (6) Les paragraphes (3) à (5) ne s'appliquent pas dans les cas suivants : | (6) Subsections (3) to (5) do not apply if |
| <i>a)</i> la violence dans le lieu de travail est attribuable à une personne autre qu'un employé; | <i>(a)</i> the work place violence was caused by a person other than an employee; |
| <i>b)</i> il est raisonnable de considérer que, pour la victime, le fait de prendre part à la situation de violence dans le lieu de travail est une condition normale de son emploi; | <i>(b)</i> it is reasonable to consider that engaging in the violent situation is a normal condition of employment; and |
| <i>c)</i> l'employeur a mis en place une procédure et des mécanismes de contrôle efficaces et sollicité le concours des employés pour faire face à la violence dans le lieu de travail. | <i>(c)</i> the employer has effective procedures and controls in place, involving employees to address work place violence. |

[21] Jusqu'en 2013, des « agents de santé et de sécurité » étaient chargés de surveiller l'observation des exigences du Code et du Règlement. Leur rôle consistait à faire enquête et à rendre une décision relativement au maintien du refus de travailler (article 129 du Code), à effectuer des inspections des lieux de travail (articles 141 et 141.1 du Code) et à donner des

instructions aux employeurs et aux employés afin de mettre fin à une contravention à la partie II du Code (article 145). L'une ou l'autre des parties pouvait interjeter appel des instructions des agents de santé et de sécurité à un agent d'appel (article 146), qui menait une enquête et qui pouvait modifier, annuler ou confirmer la décision ou les instructions, ou donner toute instruction qui lui semblait appropriée (article 146.1). Les décisions de l'agent d'appel étaient « définitives et non susceptibles de recours judiciaire » (article 146.3), et ne pouvaient non plus faire l'objet d'une ordonnance de *certiorari* ni d'autres recours extraordinaires (article 146.4).

[22] Comme il a été mentionné précédemment, la question au cœur de la présente affaire consiste à savoir si l'agent d'appel a pris une décision raisonnable en concluant que les employeurs pouvaient filtrer les plaintes et écarter celles qui, selon eux, n'étaient pas liées à une situation de violence dans le lieu de travail. En fait, il n'y a pas eu de litige devant notre Cour ni devant le tribunal de première instance sur le fait que la violence peut comprendre le harcèlement, et qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que le harcèlement psychologique cause un dommage ou une maladie dans certaines circonstances. Par contre, l'avocat de l'intimée a convenu pendant l'audience qu'une personne compétente pouvait raisonnablement conclure que les agissements, le comportement ou les gestes dont l'employé s'est plaint n'étaient pas suffisamment graves pour correspondre à la définition de violence dans le lieu de travail au sens de l'article 20.2 du Règlement. La seule question qu'il reste à trancher consiste donc à savoir si l'employeur pouvait lui-même conclure que la plainte de l'employé n'a pas créé l'obligation de nommer une personne compétente pour faire enquête.

[23] Selon l'appelant, l'employeur n'a l'obligation de nommer une « personne compétente » pour faire enquête sur la violence dans le lieu de travail ou sur une allégation d'une telle violence que lorsque deux conditions sont remplies : d'une part, l'employeur a connaissance de violence dans le lieu de travail ou de l'allégation d'une telle violence, et, d'autre part, l'employeur a tenté sans succès de résoudre le problème. Ce point de vue s'aligne avec le raisonnement de l'agent d'appel, selon lequel il faut reconnaître le pouvoir de l'employeur d'établir si la plainte d'un employé enclenche ou non le processus prévu à la partie XX du Règlement :

Selon une interprétation raisonnable du Règlement, je suis d'avis que, lorsqu'il reçoit une allégation de violence dans le lieu de travail d'un employé comme dans l'affaire qui nous occupe, l'employeur a le droit d'examiner l'allégation pour savoir si elle répond à la définition de violence dans le lieu de travail au sens du Règlement, auquel cas le processus présenté à la partie XX du Règlement doit être suivi.

Agence canadienne d'inspection des aliments c. Alliance de la Fonction publique du Canada, 2014 TSSTC 1, 2014 LNTSSTC 1 (QL), au paragraphe 64.

[24] Une partie de la confusion dans la présente affaire peut venir du fait que l'employé, dans sa plainte initiale, n'a pas expressément associé ses allégations à la violence dans le lieu de travail. Ceci pourrait facilement expliquer pourquoi l'employeur a chargé un de ses directeurs régionaux d'entreprendre une démarche de « recherche des faits » au sujet de la « plainte de harcèlement ». Toutefois, et comme l'a noté l'agent d'appel, une telle caractérisation par l'employé n'est pas concluante et ne peut servir à écarter la possibilité que le comportement allégué constitue de la violence dans le lieu de travail. Ceci est particulièrement vrai lorsque l'employé, comme ce fut le cas ici, avise subséquentement son employeur (à la suite de l'annulation d'une rencontre de discussion sur l'éventuelle résolution de sa plainte) qu'il va déposer une plainte au titre de la partie XX du Règlement, ce qu'il a fait le 9 février 2012.

[25] Dans ses observations écrites et orales, l'avocat de l'appelant a beaucoup insisté sur la décision de l'agent d'appel Pierre Hamel dans l'affaire *VIA Rail Canada Inc. c. Cecile Mulhern et Unifor*, 2014 TSSSTC 3, 2014 LNTSSTC 3 (QL) (*VIA Rail*). Celui-ci partageait le point de vue de l'agent d'appel en l'espèce, c'est-à-dire que la « situation » à déférer à une personne compétente est une situation réelle de violence dans le lieu de travail, et non seulement une allégation d'une telle situation de violence. Comme il l'a indiqué :

[...] À mon avis, elle est conforme au plan décrit précédemment pour l'interprétation des mots « la situation » au sujet de la violence dans le lieu de travail réelle. Selon moi, il ne s'agit pas ici d'un différend ni d'un débat à savoir si une situation particulière constitue ou non de la violence dans le lieu de travail. Il est révélateur que le législateur n'utilise pas les mots « allégation de violence dans le lieu de travail » au paragraphe 20.9(3). Cela m'amène à conclure que le but de l'enquête n'est pas d'établir si oui ou non il y a eu de la violence dans le lieu de travail, mais plutôt d'examiner la situation qui constitue de la violence dans le lieu de travail et de présenter des recommandations à l'employeur, dans les cas où un employé n'est pas convaincu du caractère adéquat des mesures prises par l'employeur pour gérer la violence dans le lieu de travail dont il a fait l'objet. J'insiste également sur le fait que le devoir de la personne compétente décrit à la version anglaise du paragraphe 20.9(4) est de faire enquête sur « the work place violence » (« la violence dans le lieu de travail »), formulation utilisée dans tout l'article et conforme à mon interprétation qu'il faut qu'il existe une situation de violence dans le lieu de travail avant que le paragraphe 20.9(3) puisse s'appliquer.

VIA Rail, au paragraphe 137 (souligné dans l'original).

[26] Bien que je sois entièrement d'accord avec l'agent d'appel Hamel lorsqu'il affirme que ces dispositions ne sont pas un modèle de rédaction législative, je suis incapable de trouver dans le libellé du paragraphe 20.9(3) ce qui correspondrait en réalité à un pouvoir discrétionnaire absolu des employeurs pour décider si une plainte justifie ou non une enquête par une personne compétente. À mon avis, une telle interprétation est incompatible avec le régime de la partie XX du Règlement et avec le libellé de ses dispositions pertinentes.

[27] Je ne crois pas que la question dépende de l'absence des mots « allégation de violence dans le lieu de travail » aux paragraphes 20.9(3) et (4). La version française de ces paragraphes ne fait pas de distinction entre la violence dans le lieu de travail et une allégation d'une telle violence, et le mot « situation », plus neutre, est employé au paragraphe 20.9(3) (« l'employeur nomme une personne compétente pour faire enquête sur la situation »).

[28] Fait encore plus significatif, je ne vois pas pourquoi un employeur serait dans l'obligation de nommer une personne compétente pour « faire enquête » sur une situation de violence dans le lieu de travail si cette démarche ne visait qu'à formuler des recommandations. La notion même d'une enquête demande de faire la lumière sur les faits en litige. En fait, la première définition du mot anglais « investigate » (enquêter) dans le dictionnaire Oxford en ligne est de

[TRADUCTION] « mener une enquête systématique ou officielle visant à découvrir et à examiner les faits (d'un incident, d'une allégation, etc.) afin d'établir la vérité ». C'est précisément ce que l'enquêteuse semble avoir fait dans l'affaire *VIA Rail*, où l'enquêteuse Cantin a rencontré un certain nombre de personnes avant de conclure dans son rapport que la preuve était insuffisante pour démontrer que le plaignant faisait l'objet de harcèlement ou de violence selon le sens de l'expression « violence dans le lieu de travail ».

[29] Si la seule tâche de la personne compétente était de formuler des recommandations visant à empêcher que le type de violence qu'a connu un plaignant dans le lieu de travail se reproduise à l'avenir, sans faire enquête sur les faits en litige, il n'y aurait nul besoin de protéger la confidentialité des personnes impliquées à chaque étape du processus. Or, c'est précisément ce que le Règlement fait : non seulement l'employeur se voit empêché de transmettre à la personne

compétente tout renseignement qui révélerait l'identité de personnes impliquées sans leur consentement, mais l'employeur doit également se garder de divulguer un tel renseignement lorsqu'il remet le rapport de la personne compétente au comité local ou au représentant en matière de santé et de sécurité (paragraphe 20.9(5)). Ces dispositions visent sans doute à encourager les personnes impliquées à parler à l'employeur ou à la personne compétente, en sachant qu'elles pourront choisir de parler en ayant l'assurance que leur identité ne sera pas révélée.

[30] En outre, il doit être noté qu'à la fin de l'enquête, la personne compétente doit fournir à l'employeur un rapport écrit contenant non seulement des recommandations, mais aussi des conclusions. Cela indique davantage que le rôle de la personne compétente est d'établir si un incident de violence dans le lieu de travail a bel et bien eu lieu avant d'énoncer ses recommandations. Comment pourrait-il en être autrement? La nature des recommandations reposera forcément sur les circonstances et la gravité de la violence dans le lieu de travail. De même, les mécanismes de contrôle que l'employeur doit adapter ou mettre en place afin de prévenir la répétition de la violence dans le lieu de travail devraient être fonction des conclusions de la personne compétente sur ce qui s'est réellement passé. L'enquête menée par la personne compétente n'est pas effectuée pour des raisons disciplinaires et ne vise pas principalement à offrir un recours personnel à la personne lésée, mais elle doit néanmoins aborder l'incident de violence alléguée dans le lieu de travail pour arriver à établir pourquoi les politiques en vigueur sur la prévention de la violence n'ont pu la prévenir.

[31] Le Règlement a manifestement pour objectif de prévenir les accidents et les préjudices à la santé dans les lieux de travail et de protéger les employés victimes de violence dans le lieu de travail, quelle qu'en soit la forme. La nomination d'une personne compétente, c'est-à-dire une personne qui est impartiale et qui est considérée comme telle par les parties, est une mesure de sauvegarde importante pour assurer la réalisation de cet objectif. Tout comme l'intimée, je crois que le fait de permettre aux employeurs de mener leurs propres enquêtes à la suite de plaintes de violence dans le lieu de travail et d'établir eux-mêmes si ces plaintes méritent ou non de faire l'objet d'une enquête par une personne compétente tournerait en dérision le régime réglementaire et aurait pour effet d'invalider le droit de l'employé à une enquête impartiale sur sa plainte en vue de prévenir d'autres incidents violents.

[32] Cette interprétation du Règlement est étayée par le *Guide de prévention de la violence dans le lieu de travail* publié par Ressources humaines et Développement des compétences Canada à la suite de l'adoption de la partie XX du Règlement (dossier d'appel, p. 238). Quoiqu'il ne lie pas la Cour, il est néanmoins utile en ce qu'il a été conçu pour aider les employeurs à appliquer le Règlement. Il indique clairement (à la page 20) qu'« il faut qu'une enquête officielle par une “personne compétente” ait lieu, si l'employeur s'avère incapable de résoudre la situation à la satisfaction des employés concernés ».

[33] Cela étant dit, je suis d'accord avec l'agent d'appel lorsqu'il dit que le Règlement ne peut avoir eu comme objectif d'obliger les employeurs à nommer une personne compétente pour faire enquête sur chaque plainte dès que l'employé la désigne comme portant sur la violence dans le lieu de travail. Ceci banaliserait sans doute les droits et devoirs importants à la partie XX du

Règlement. En fait, je ne crois pas que l'avocat de l'intimée aille si loin. Même si le Règlement n'accorde pas expressément aux employeurs le pouvoir de mener leurs propres enquêtes avant de nommer une « personne compétente », ceux-ci peuvent certainement passer en revue une plainte en vue d'établir si, à première vue, elle correspond à la définition de violence dans le lieu de travail au titre de l'article 20.2 du Règlement.

[34] Je suis d'accord avec le juge de première instance que le seuil devrait être très bas, et qu'un employeur a le devoir de nommer une personne compétente pour faire enquête sur la plainte si la question est non résolue, à moins qu'il soit évident que les allégations ne portent pas sur la violence dans le lieu de travail, même en admettant qu'elles soient vraies. L'employeur a très peu de pouvoir discrétionnaire à cet égard. Si l'employeur choisit de procéder à un examen préliminaire de la plainte (ou à ce qu'il appelle la recherche des faits), ce processus devra alors s'opérer dans ce cadre serré et avec pour but de résoudre la question avec le plaignant de façon informelle. Toute enquête en bonne et due forme doit être laissée à une personne compétente choisie par les deux parties et possédant des connaissances, une formation et de l'expérience dans le domaine.

[35] En l'espèce, il n'est pas évident que les faits, tels qu'ils sont rapportés, n'équivalent pas à de la violence dans le lieu de travail. La plainte n'était pas manifestement vexatoire ou frivole, et il ne revenait pas à l'employeur de décider si tôt, sans même rencontrer l'employé, si le comportement particulier allégué était suffisamment grave dans les circonstances pour constituer de la violence dans le lieu de travail. Seule une personne compétente qui comprend toutes les

circonstances après avoir fait l'enquête visée au paragraphe 20.9(3) peut tirer une telle conclusion.

[36] En tentant de rehausser la valeur de son point de vue selon lequel l'employeur devrait bénéficier d'un large pouvoir discrétionnaire, l'avocat de l'appelant a fait valoir qu'un employé ou son syndicat a toujours accès à un agent en santé et en sécurité qui peut donner instruction à l'employeur de nommer une personne compétente. Dans les observations supplémentaires en réponse à une directive de la Cour, l'avocat a affirmé que l'article 145 du Code confère aux représentants du ministre un vaste pouvoir de donner des instructions en cas de contravention au Code, et que le processus interne de résolution des plaintes prévu à l'article 127.1 ne vient pas limiter ce pouvoir.

[37] En admettant que cela soit vrai, je ne vois pas en quoi cette option est préférable pour l'employé. D'ailleurs, c'est précisément ce qui s'est passé en l'espèce. Lorsque l'agent en santé et en sécurité n'a pas reçu de Promesse de conformité volontaire de l'employeur, elle lui a donné l'instruction de nommer une personne compétente pour faire enquête sur la plainte. L'employeur a contesté cette instruction, affirmant qu'il n'avait pas l'obligation de nommer une personne compétente, puisqu'il n'y avait aucune preuve indiquant qu'il aurait pu y avoir de la violence dans le lieu de travail. Il semble donc qu'aller de l'avant et recourir à un agent en santé et en sécurité en cas de différend n'est pas la solution. Bien au contraire, accorder à l'employeur un large pouvoir discrétionnaire pour établir unilatéralement si une enquête par une personne compétente est justifiée est non seulement incompatible avec la lettre et l'esprit du Règlement, mais mène également à des litiges prolongés et inutiles.

[38] Puisque j'ai conclu que l'agent d'appel a commis une erreur en établissant que l'employeur n'avait pas eu connaissance d'une allégation de violence dans le lieu de travail et qu'il n'avait donc pas l'obligation de nommer une personne compétente suivant le paragraphe 20.9(3) du Règlement, il n'est pas nécessaire de déterminer s'il pouvait raisonnablement conclure que la plainte ne soulevait pas une question de violence dans le lieu de travail. Ce n'est pas une réponse que d'affirmer, comme le fait l'appelant, que l'agent d'appel a mené une audience *de novo* et qu'il n'était pas lié par l'enquête initiale de l'employeur. L'agent d'appel ne peut passer outre au processus mis en place par le Règlement et établir lui-même s'il y a eu violence dans le lieu de travail; il revient préférablement à la personne compétente, au sens du Règlement, de tirer une telle conclusion, étant donné qu'elle doit reposer sur une enquête qui a mis au jour toute la preuve pertinente.

VI. Conclusion

[39] Pour tous les motifs énoncés, je suis d'avis de rejeter l'appel, avec dépens. Le juge de première instance n'a pas fait erreur en concluant que la décision de l'agent d'appel n'appartenait pas aux issues possibles acceptables. La conclusion de l'agent d'appel, selon laquelle l'employeur a le droit d'examiner une plainte afin d'établir si elle répond à la définition de violence dans le lieu de travail, était déraisonnable. À moins qu'il ne soit évident que les allégations ne tombent pas dans la portée de la définition de violence dans le lieu de travail, l'employeur doit nommer une « personne compétente » pour faire enquête lorsque le problème ne peut être résolu avec l'employé.

[40] Par conséquent, je rejetterais l'appel avec dépens.

« Yves de Montigny »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

J.D. Denis Pelletier, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

D.G. Near, j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-544-14

INTITULÉ : PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA c.
ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE
DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 23 SEPTEMBRE 2015

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE DE MONTIGNY

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE NEAR

DATE DES MOTIFS : LE 30 NOVEMBRE 2015

COMPARUTIONS :

Richard Fader POUR L'APPELANT

Andrew Raven POUR L'INTIMÉE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

William F. Pentney POUR L'APPELANT
Sous-procureur général du Canada

Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck POUR L'INTIMÉE
s.r.l.
Avocats
Ottawa (Ontario)