



*Protection contre les représailles,
votre droit, notre mission.*

La dénonciation dans le contexte fédéral

Examen de l'arrêt *Haydon I*

Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs Canada

février 2012

Les opinions présentées dans ce document ne représentent pas nécessairement ceux du Tribunal ou de ses membres. Ce document est fourni à titre informatif seulement.

La dénonciation dans le contexte fédéral

Examen de l'arrêt *Haydon I*

Introduction

Dans l'arrêt *Haydon c Canada*¹, la Cour fédérale est appelée à procéder au contrôle judiciaire d'une décision par laquelle les demandeurs sont réprimandés pour la divulgation d'actes répréhensibles. La Cour a fait droit à la demande. Bien qu'elle ait confirmé le principe de l'obligation de loyauté, la Cour a conclu que ce principe ne s'appliquait pas en l'espèce.

Les demandeurs travaillaient à titre d'évaluateurs de médicaments pour Santé Canada et étaient responsables de l'évaluation scientifique objective des nouveaux médicaments afin de garantir leur conformité aux lois et règlements. Dans le cadre de leurs fonctions, les demandeurs sont devenus fort préoccupés au sujet du processus d'approbation des médicaments en général et, notamment, du processus d'approbation portant sur les hormones de croissance et sur les antibiotiques.

Les demandeurs soutiennent qu'ils ont fait des efforts répétés pour se faire entendre à l'interne. Entre autres, ils demandaient une enquête externe et ils ont transmis leurs préoccupations au ministre de la Santé et au premier ministre, ils ont présenté à l'interne plusieurs griefs en bonne et due forme et se sont adressés à la Commission des relations de travail dans la fonction publique conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

¹ [2001] 2 CF 82 [*Haydon I*]. (disponible sur le [site web de la Cour fédérale](#))

Insatisfaits des réponses obtenues, ils ont publiquement exprimé leurs préoccupations à une émission nationale de télévision. Plus précisément, les demandeurs ont signalé qu'on avait demandé à des scientifiques du Ministère d'approuver certains médicaments, nonobstant un rapport défavorable. Ils ont été réprimandés et accusés pour avoir manqué à leur obligation de loyauté envers leur employeur.

Les demandeurs ont contesté les mesures disciplinaires imposées par griefs, lesquels ont été rejetés à l'étape préliminaire ainsi qu'à l'étape finale. Tant au palier initial que dans la décision du sous-ministre délégué [SMD], il a été conclu que les demandeurs avaient enfreint l'obligation de loyauté envers leur employeur et que la lettre de réprimande était fondée. C'est la décision rendue au palier final à l'égard des griefs, par le sous-ministre délégué, qui est visée par la demande de contrôle judiciaire.

Les questions à trancher par la Cour fédérale sont les suivantes :

- (1) L'obligation de loyauté est-elle une limite raisonnable et justifiée à la liberté d'expression d'un employé, au sens de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés (la Charte)*²?
- (2) Si oui, le sous-ministre délégué a-t-il commis une erreur de droit en concluant que les lettres de réprimande et de directive constituaient une limite raisonnable à la liberté d'expression des demandeurs, ce qui a mené au rejet de leurs griefs?

La demande de contrôle judiciaire a été accueillie et la décision a été renvoyée pour qu'une nouvelle soit rendue. Les principes et le raisonnement adoptés dans la présente affaire ont eu

² *Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la Loi Constitutionnelle de 1982 [Charte].*

un grand impact dans les affaires de dénonciation relevant du secteur public, ce dont il sera question ci-dessous.

Historique

À l'époque où l'affaire *Haydon I* se trouvait devant la Cour fédérale, l'arrêt de principe relativement à l'obligation de loyauté était [Fraser c Commission des relations de travail dans la fonction publique](#).³ (Le résumé de la décision du Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs peut être consulté [ici](#).) La question en litige dans l'arrêt *Fraser* portait sur « le juste équilibre juridique entre (i) le droit d'une personne, à titre de membre de la société démocratique canadienne, de s'exprimer librement et sans réserve sur des questions importantes de nature publique et (ii) le devoir d'une personne, en tant que fonctionnaire fédéral, de remplir correctement ses fonctions à titre d'employé du gouvernement du Canada ». ⁴

Dans l'arrêt *Fraser*, la Cour a déclaré que, dans certaines circonstances, un fonctionnaire peut activement et publiquement exprimer son opposition à l'égard des politiques d'un gouvernement. Elle a donné trois exemples où faire des critiques seraient acceptables :⁵

- le gouvernement accomplissait des actes illégaux;
- si ses politiques mettaient en danger la vie, la santé ou la sécurité des fonctionnaires ou d'autres personnes;
- si les critiques du fonctionnaire n'avaient aucun effet sur son aptitude à accomplir d'une manière efficace ses fonctions ni sur la façon dont le public perçoit cette aptitude.

Ces exceptions sont encore appliquées dans les décisions des tribunaux administratifs et judiciaires au Canada.

³ [1985] 2 RCS 455 [*Fraser*] (disponible sur le [site web de la Cour suprême](#)).

⁴ *Fraser*, *supra* note 2, paragraphe 1.

⁵ *Fraser*, *supra* note 2, paragraphe 41.

Analyse

Question en litige n° 1 : L'obligation de loyauté est-elle une limite raisonnable et justifiée à la liberté d'expression d'un employé, au sens de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

En règle générale, les droits garantis par la *Charte* ne peuvent que très rarement être enfreints. L'article premier de la *Charte* énonce le critère que les tribunaux doivent prendre en considération pour décider si des droits protégés par la *Charte* devraient être enfreints. Cette disposition est ainsi rédigée :

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Ainsi, toute restriction à un droit prévu par la *Charte* doit se situer dans les limites énoncées dans cette disposition.

La Cour a donc analysé l'obligation de loyauté en fonction des paramètres établis par l'article premier de la *Charte* et a conclu que l'obligation de loyauté en common law, telle qu'elle est énoncée dans l'arrêt *Fraser*, respecte suffisamment la liberté d'expression qui est garantie par la *Charte* et donc qu'elle constitue une limite raisonnable au sens de l'article premier de la *Charte*.

Question en litige n° 2 : Si oui, le sous-ministre délégué a-t-il commis une erreur de droit en concluant que les lettres de réprimande et de directive constituaient une limite raisonnable à la liberté d'expression des demandeurs, ce qui a mené au rejet de leurs griefs?

En ce qui concerne la deuxième question en litige, la Cour a conclu que le SMD n'a pas tenu compte du contexte qui a mené aux commentaires en question et qu'il n'a donc pas procédé à une évaluation équitable et complète des intérêts en présence, en l'occurrence l'intérêt du gouvernement de s'assurer que la fonction publique est impartiale et efficace et celui de l'employé d'informer le public de tout méfait ainsi que celui du public d'en être informé (autrement dit, l'obligation de loyauté et le droit à la liberté d'expression). Par conséquent, la Cour a jugé que le SMD a commis une erreur dans l'application du critère de l'arrêt *Fraser*.

En outre, la Cour a conclu que les critiques des demandeurs étaient visées par la première exception du critère de l'arrêt *Fraser*, à savoir la divulgation de politiques mettant en danger la vie, la santé ou la sécurité du public. Elle a également indiqué que les déclarations des demandeurs soulèvent une préoccupation légitime d'intérêt public au sujet de l'efficacité de la procédure d'approbation des médicaments.

La Cour a ensuite examiné si les déclarations des demandeurs auraient eu un impact négatif sur leur capacité de se décharger de leurs responsabilités d'évaluateurs de médicaments. Elle a statué que rien dans la preuve n'indiquait qu'il y avait eu un impact négatif en l'espèce. La Cour a déclaré que la critique publique que les demandeurs ont faite du processus d'approbation des médicaments n'était pas motivée par des considérations de profit personnel. En règle générale, elle a conclu que la critique ouverte sera justifiée lorsqu'une tentative raisonnable de résoudre la question à l'interne n'a eu aucun résultat.

Impact du présent arrêt

L'arrêt *Haydon I* a été cité par de nombreux tribunaux administratifs et judiciaires à l'appui du principe selon lequel l'obligation de loyauté constitue une limite raisonnable à la liberté d'expression.⁶ Il est également cité comme la décision établissant le principe de la « filière hiérarchique », selon lequel, en règle générale, la critique publique sera justifiée lorsque des tentatives raisonnables de régler la question à l'interne n'ont pas été couronnées de succès.⁷ Ce principe a été confirmé dans l'arrêt *Merk c Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature*.⁸

En parallèle aux discussions continues au sein des tribunaux, le Parlement du Canada a également adopté plusieurs lois⁹ en matière de valeurs et d'éthique, l'une d'elles étant [*la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*](#).¹⁰ Cette loi a précisé la définition d'« acte répréhensible » et a créé le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs chargée d'entendre les fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ayant fait l'objet d'[actes de représailles](#) par suite de cette divulgation.

L'arrêt *Haydon I* a été cité par le Tribunal dans l'affaire [*El-Helou c Courts Administration Service*](#).¹¹ Dans cette affaire, le Tribunal fait référence à la reconnaissance dans l'arrêt *Haydon I*

⁶ Par exemple, voir : *Chopra c Canada (Conseil du Trésor)*, 2003 CRTFP 115, *Read c Canada (Procureur général)*, 2005 CF 798, *Gendron c Conseil du Trésor* (Ministère du Patrimoine canadien), 2006 CRTFP 27.

⁷ Par exemple, voir : *Haydon c Canada (Santé Canada)*, 2002 CRTFP 10.

⁸ *Merk c Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 771*, 2005 CSC 70, [2005] 3 RCS 425, paragraphe 24.

⁹ Pour consulter le sommaire général de ces mesures législatives, voir *El Helou*, à partir du paragraphe 14.

¹⁰ LC 2005, ch. 46 [LPFDAR]. (disponible sur le [site web du Ministère de la Justice](#))

¹¹ 2011 PT 01 [*El-Helou I*] (disponible sur le [site web du Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs](#))

de la limite raisonnable à la liberté d'expression. Le Tribunal a déclaré au paragraphe 39 ce qui suit :

[TRADUCTION] L'obligation de loyauté en common law est également considérée comme pouvant être restreinte « par une règle de droit » au sens de l'article premier de la *Charte*. Cette obligation vise à promouvoir une fonction publique efficace, ce qui est essentiel au bon fonctionnement d'une société démocratique. Cet objectif a été mis en évidence par la Cour fédérale dans *Haydon c Canada*, [2001] 2 CF 82 (*Haydon No. 1*). La présente décision intègre les principes de l'arrêt *Fraser* dans le cadre de la *Charte* en associant l'obligation de loyauté des fonctionnaires à l'une des limites prévues à l'article premier de la *Charte*. La juge Tremblay-Lamer a déclaré ce qui suit :

En conclusion, je suis d'avis que l'obligation de loyauté en common law, telle qu'elle est exprimée dans l'arrêt *Fraser*, respecte suffisamment la liberté d'expression qui est garantie par la *Charte* et donc qu'elle constitue une limite raisonnable au sens de l'article premier de la *Charte*. (paragraphe 89)

Le Tribunal a également indiqué que, suivant l'arrêt *Haydon I*, la défense de dénonciation s'applique à des questions d'intérêt public.

Conclusion

En conclusion, l'arrêt *Haydon I* est fondé sur des principes établis par des décisions antérieures et apporte également des précisions quant au droit relatif à la conciliation entre l'obligation de loyauté et le droit à la liberté d'expression. Le présent document traite de l'arrêt *Haydon I*, et de la façon dont il continue de guider les décideurs des tribunaux administratifs et judiciaires.