

Date: 20180612

Dossiers: 2014-9246 et EMP-2014-9462

Référence: 2018 CRTESPF 51

*Loi sur la Commission
des relations de travail et de l'emploi
dans le secteur public fédéral et
Loi sur l'emploi dans la
fonction publique*



Devant une formation de la
Commission des relations
de travail et de l'emploi
dans le secteur public fédéral

ENTRE

JEAN-PASTEUR MUGABARABONA

plaignant

et

COMMISSAIRE DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

intimé

et

AUTRE PARTIE

Répertorié

Mugabarabona c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada

Affaire concernant une plainte d'abus de pouvoir aux termes de l'alinéa 77(1)a) de la
Loi sur l'emploi dans la fonction publique

Devant : Nathalie Daigle, une formation de la Commission des relations de travail et
de l'emploi dans le secteur public fédéral.

Pour le plaignant : Lui-même

Pour l'intimé : Kevin Dulude, avocat

Pour la Commission de la fonction publique : Louise Bard (arguments écrits)

Affaire entendue à Ottawa,
le 16 mai 2018.

I. Introduction

[1] Jean-Pasteur Mugabarabona, le plaignant, a déposé deux plaintes pour abus de pouvoir contre l'intimé, le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada. Il allègue que deux nominations intérimaires effectuées en août et en septembre 2014 à des postes de gestionnaire financier et d'analyste financier principal au groupe et au niveau FI-03 ne sont pas fondées sur le mérite. Dans ses allégations, le plaignant fait valoir qu'il y a eu discrimination, favoritisme personnel et iniquité.

[2] L'intimé nie l'existence d'un abus de pouvoir et il a déclaré que les personnes nommées de façon intérimaire ont été pleinement évaluées et qu'elles satisfaisaient aux qualifications essentielles et à celles constituant un atout. L'intimé a également déclaré que les nominations avait été faites conformément à toutes les politiques et à toutes les lois applicables.

[3] La Commission de la fonction publique (CFP) n'a pas comparu à l'audience, mais elle a présenté des arguments écrits concernant ses politiques et ses lignes directrices applicables. Elle n'a pas pris position sur le bien-fondé des plaintes.

[4] La Commission a convoqué une audience le 16 mai 2018 à 9 h 30. Seul l'intimé s'est présenté à l'audience. Au départ, l'intimé a présenté une requête alléguant que les plaintes devaient être rejetées pour des raisons d'abandon. Subsidiairement, l'intimé a demandé que les plaintes soient rejetées parce que le plaignant ne s'est pas acquitté de son fardeau de prouver qu'il y avait eu abus de pouvoir lors des nominations intérimaires.

[5] La requête de l'intimé est accueillie pour les raisons qui sont énoncées dans les paragraphes suivants.

Précisions législatives

[6] Le 1 novembre 2014, la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2013, ch. 40, art. 365 est entrée en vigueur et a créé la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique. Cette nouvelle commission remplaçait le Tribunal de la dotation de la fonction publique et la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) et était responsable du traitement des plaintes déposées en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 12 et 13 (la LEFP).

[7] Le 19 juin 2017, la *Loi modifiant la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, la Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique et d'autres lois et comportant d'autres mesures* (L.C. 2017, ch. 9) a reçu la sanction royale et a modifié le nom de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique pour qu'il devienne la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (la « Commission »). Par conséquent, cette décision est rendue par la Commission.

II. Contexte

A. Les événements avant l'audience

[8] Le plaignant a déposé sa plainte portant le numéro de dossier EMP-2014-9246 en août 2014 et sa plainte portant le numéro de dossier EMP 2014-9462 en décembre 2014.

[9] L'audience dans les deux dossiers a, en premier lieu, été fixée aux 22 et 23 mars 2016. Cette audience a cependant été remise.

[10] L'audience a, en deuxième lieu, été fixée aux 7 et 8 septembre 2016. Le 28 juillet 2016, le commissaire assigné au dossier a effectué une conférence préparatoire en prévision de cette audience. Le représentant du plaignant a demandé, lors de la conférence préparatoire, le report de l'audience pour cause de maladie du plaignant. Le représentant s'est engagé à faire parvenir à la Commission un billet médical faisant état de l'incapacité du plaignant de participer à l'audience. La Commission a accepté de reporter l'audience. Il a aussi été convenu que le représentant du plaignant ferait parvenir à la Commission des dates possibles pour une audience le ou avant le 15 septembre 2016.

[11] Le 15 septembre 2016, le représentant du plaignant a avisé la Commission qu'il n'avait pas réussi à joindre son client et que ce dernier n'était donc pas prêt à aller de l'avant avec l'audience. Le plaignant était alors en congé de maladie prolongé.

[12] L'audience a, en troisième lieu, été fixée aux 24 et 25 avril 2017. Le 31 mars 2017, le commissaire assigné au dossier a effectué une conférence préparatoire en prévision de cette audience. Après avoir entendu les parties, le commissaire a émis des directives enjoignant le plaignant à faire parvenir aux parties ses allégations clarifiées et les mesures correctives demandées le ou avant le

15 mai 2017. Dans les circonstances, l'audience prévue les 24 et 25 avril 2017 a été annulée.

[13] Le 11 mai 2017, le plaignant a demandé une prorogation jusqu'au 23 mai 2017 pour fournir ses allégations clarifiées. Cette demande a été accueillie.

[14] Le plaignant a présenté une deuxième demande de prorogation pour soumettre ses allégations clarifiées et, le 25 mai 2017, la Commission a accordé au plaignant une prorogation du délai jusqu'au 2 juin 2017.

[15] Le plaignant a présenté une troisième demande de prorogation pour soumettre ses allégations clarifiées et, le 20 juin 2017, la Commission a accordé au plaignant une prorogation supplémentaire jusqu'au 30 juin 2017.

[16] Le 18 juillet 2017, l'Association canadienne des agents financiers a informé la Commission et les parties qu'elle ne représentait plus le plaignant dans ces dossiers.

[17] Le 20 juillet 2017, l'intimé a informé la Commission qu'il n'avait pas reçu les allégations clarifiées du plaignant.

[18] La Commission a fixé une téléconférence avec les parties le 27 juillet 2017.

[19] Une heure avant le début de la téléconférence, le 27 juillet 2017, le plaignant a envoyé un courriel à la Commission et aux parties afin de les aviser qu'il ne pouvait participer à la téléconférence.

[20] Le 29 août 2017, la Commission a fixé une téléconférence au 19 septembre 2017. L'avis de téléconférence a été envoyé au plaignant ainsi qu'aux autres parties.

[21] Le plaignant ne s'est pas présenté à la téléconférence du 19 septembre 2017. Lors de la téléconférence, toutefois, l'intimé a informé la Commission qu'il souhaitait procéder à l'audience sans les allégations clarifiées du plaignant.

[22] Un agent du greffe a communiqué avec le plaignant par courriel le 19 septembre 2017 pour vérifier s'il pouvait participer à la conférence préparatoire. Il a demandé que le plaignant contacte la Commission. Le plaignant a appelé l'agent du greffe et l'a informé qu'il désirait parler à son syndicat avant de décider s'il allait de

l'avant avec ses plaintes. Il s'est aussi engagé de confirmer ses coordonnées afin que la Commission puisse le joindre.

[23] Le 21 septembre 2017, l'intimé a confirmé par écrit à la Commission qu'il souhaitait procéder à l'audience sans les allégations clarifiées du plaignant.

[24] Le 22 septembre 2017, le plaignant a demandé à la Commission d'ajouter dans ses coordonnées une adresse courriel personnelle et un nouveau numéro de téléphone. Il s'agit de la dernière communication du plaignant reçue par la Commission dans ces dossiers.

[25] Le 25 septembre 2017, un agent du greffe a communiqué par courriel avec le plaignant pour vérifier s'il permettait que la Commission transmette ses nouvelles coordonnées aux parties impliquées dans la plainte. L'agent du greffe n'a reçu aucune réponse.

[26] Le 23 octobre 2017, l'agent du greffe a noté aux dossiers qu'il avait appelé le plaignant ce même jour à ses numéros de téléphone au bureau et au domicile et qu'il lui avait laissé des messages vocaux lui demandant de communiquer avec la Commission au sujet du fait qu'il n'avait pas répondu au courriel du 25 septembre 2017.

[27] Le 24 octobre 2017, la Commission a demandé aux parties leur disponibilité pour une audience. Le plaignant n'a pas répondu à ce courriel.

[28] L'audience a, pour une quatrième fois, été fixée aux 16 et 17 mai 2018. L'avis d'audience a été envoyé aux parties le 28 novembre 2017. L'avis a été envoyé aux deux adresses électroniques du plaignant, c'est-à-dire à son adresse professionnelle et à son adresse personnelle. L'avis d'audience rappelait aux parties que la Commission pouvait procéder à une audience malgré l'absence d'une partie.

[29] Le 16 janvier 2018, la Commission a émis un avis de conférence préparatoire pour le 6 avril 2018 et a demandé aux parties de confirmer leur présence à la conférence préparatoire. L'avis a été envoyé aux deux adresses électroniques du plaignant, c'est-à-dire à son adresse professionnelle et à son adresse personnelle. Le plaignant n'a pas répondu à ce courriel.

[30] Le 6 avril 2018, le plaignant ne s'est pas présenté à la conférence préparatoire et celle-ci a été ajournée. Le 10 avril, la Commission a émis des directives aux parties. Ces directives soulignaient ce qui suit :

[...]

Une conférence préparatoire téléphonique concernant les plaintes présentées par M. Mugabarabona, le plaignant, contre le Commissaire de la Gendarmerie Royale du Canada, l'intimé, dans les dossiers 2014-9246/2014-9462 de la CRTEFP, était prévue le 6 avril 2018.

Le plaignant a été avisé à au moins deux reprises de la tenue de cette conférence préparatoire mais il n'y a pas participé. Il n'a pas prévenu la Commission, non plus, qu'il n'y participerait pas. Ce n'était pas la première fois qu'une conférence préparatoire était tenue mais que le plaignant était absent. Cette façon de faire du plaignant est donc une tendance qui s'est dessinée avec le temps.

Toutefois, l'audience dans ces dossiers aura lieu les 16 et 17 mai 2018. La téléconférence était tenue en préparation de cette audience et aux fins du bon déroulement des procédures. Il est plus facile de tenir une audience lorsque toutes les parties savent à quoi s'attendre, c'est à dire lorsqu'elles savent à l'avance les questions qui y seront soulevées, les témoins qui y seront cités à comparaître et les documents qui y seront présentés.

Le 6 avril, la conférence préparatoire n'a donc pu être menée en raison de l'absence du plaignant mais la Commission a avisé les parties qui étaient présentes en ligne, c'est-à-dire l'intimé et la Commission de la fonction publique (CFP), que des directives seraient acheminées aux parties afin que l'audience des 16-17 mai puisse avoir lieu.

[31] Dans ses directives, la Commission clarifiait quelles étaient les questions en litige dans les deux dossiers. Elle présentait également un échéancier pour la présentation de la liste des témoins et l'échange des documents et de la jurisprudence. Chaque partie avait jusqu'au 18 avril 2018 pour soumettre à la Commission et aux autres parties la liste des témoins qu'elle appellerait à comparaître à l'audience. Dans cette liste, les parties devaient identifier leurs témoins, ainsi que l'objet et la durée des témoignages. De plus, chaque partie devait envoyer aux autres parties au plus tard le 2 mai 2018 une copie des documents qu'elle présenterait à l'audience ainsi que sa liste de jurisprudence.

[32] Le 18 avril 2018, l'intimé a fait parvenir à la Commission et aux parties sa liste des témoins. Il a, au même moment, informé la Commission que le plaignant était hors du bureau jusqu'au 1^{er} mai 2018.

[33] Le plaignant n'a pas fait parvenir à la Commission et aux parties sa liste des témoins le 18 avril 2018. Le 20 avril 2018, l'agent du greffe a appelé le plaignant et il lui a laissé un message sur sa boîte vocale personnelle lui demandant de le rappeler. Le plaignant n'a pas donné suite à ce message.

[34] Le 23 avril 2018, l'agent du greffe a envoyé la communication suivante au plaignant à ses deux adresses courriels et aux autres parties :

M. Mugabarabona,

Le membre assigné à ce dossier m'a demandé de vous poser quelques questions en vue de l'audience prévue les 16 et 17 mai 2018 :

1- Prévoyez-vous témoigner à l'audience prévue les 16 et 17 mai 2018? Prévoyez-vous appeler d'autres témoins à l'audience?

2- Prévoyez-vous déposer des documents en appui lors de votre témoignage à l'audience ou du témoignage de vos témoins? Si oui, vous devez les faire parvenir aux parties impliquées dans ce dossier d'ici le 2 mai 2018.

3- Étant donné le fait que les témoins de l'intimé son anglophones, ils témoigneront en anglais. Seriez-vous disposé à leur poser vos questions en anglais ou préférez-vous les poser en français? Si oui, les services d'interprètes seront nécessaires et nous voulons nous assurer que les parties auront recours à eux étant donné le coût élevé des services d'interprétation;

4- Dans vos allégations datées du 18 octobre 2014, vous ne précisez pas les mesures correctives que vous demandez. Quelles sont les mesures correctives que vous demanderai [sic] à l'audience?

Veillez faire parvenir vos réponses aux questions ci-dessus à la CRTESPF ainsi qu'aux parties d'ici le 2 mai.

[Le passage en évidence l'est dans l'original]

[35] Le 2 mai 2018, le plaignant n'a pas fait parvenir ses réponses aux questions ci-dessus à la Commission ainsi qu'aux parties.

[36] Le 3 mai 2018, la Commission a fait parvenir aux parties un avis précisant le lieu pour l'audience des 16 et 17 mai 2018. L'avis a été envoyé aux deux adresses électroniques du plaignant.

[37] Le 9 mai 2018, l'intimé a informé la Commission que, le 30 avril 2018, le plaignant avait communiqué avec l'intimé pour soumettre une demande de congé prolongé allant jusqu'au mois de janvier 2019. Le plaignant n'a toutefois pas informé la Commission ni la CFP de sa demande de congé prolongé.

[38] Le 11 mai 2018, l'agent du greffe a fait parvenir la communication suivante aux parties :

Le membre assigné à ce dossier m'a demandé de vous faire parvenir ce message. En l'absence de circonstances exceptionnelles, l'audience aura lieu les 16-17 mai 2018. Il y a déjà eu deux reports de l'audience, soit en 2016 et en 2017, de même qu'un nombre important de reports de conférences préparatoires pour défaut de comparution du plaignant. Les plaintes, qui concernent deux prolongations de nominations intérimaires, ont été déposées en 2014. Les parties ont droit à une audience en temps opportun sans retard injustifié.

[39] La Commission n'a reçu aucune communication du plaignant depuis le 22 septembre 2017. Le greffe a continué de communiquer avec lui par l'entremise des adresses électroniques connues, mais en vain. Depuis le 22 septembre 2017, le plaignant n'a informé la Commission d'aucun changement à ses coordonnées.

B. L'audience

[40] L'audience a débuté à l'heure prévue, le 16 mai 2018, à 9 h 30. Seul l'intimé était présent, même si le plaignant avait été dûment informé de l'audience. Le greffe n'a reçu aucune communication de sa part indiquant un problème avec sa présence ou demandant un report de l'audience.

[41] Satisfaite que l'avis d'audience avait été envoyé au plaignant, la Commission a procédé à l'audience conformément à l'art. 29 du *Règlement concernant les plaintes relatives à la dotation dans la fonction publique*, DORS/2006-6 (le « Règlement »).

[42] Au début de l'audience, l'intimé a présenté une requête en rejet des plaintes. Il a soutenu que la Commission devrait considérer les plaintes comme abandonnées compte tenu du manque de communication du plaignant avec le greffe et la Commission.

[43] À titre subsidiaire, l'intimé a soutenu qu'il incombait au plaignant de démontrer qu'il y avait eu abus de pouvoir. En ne participant pas à l'audience, il n'a présenté aucun élément de preuve à l'appui de ses allégations et, par conséquent, il n'a pas satisfait à son fardeau de la preuve.

III. Motifs

[44] L'article 29 du *Règlement* prévoit que lorsqu'une partie ne se présente pas à une audience et que la Commission est convaincue que l'avis d'audience a été envoyé à cette partie, la Commission peut procéder à l'audition de la plainte sans autre avis.

[45] En l'espèce, je suis convaincue que le plaignant a reçu un avis approprié de la date, de l'heure et du lieu de l'audience et qu'il n'y a pas assisté. Il a également été informé des conséquences de ne pas y assister. Compte tenu de ce qui précède, l'audience a eu lieu et j'ai entendu la requête de l'intimé demandant que les plaintes soient rejetées pour des raisons d'abandon, ou parce que le plaignant ne s'est pas acquitté de son fardeau de prouver qu'il y avait eu abus de pouvoir dans les processus de nomination.

[46] À l'appui de sa requête en rejet des plaintes pour cause d'abandon, l'intimé a porté à mon attention une décision récente que j'ai rendue dans *Patwell v. Deputy Minister of Employment and Social Development*, 2018 FPSLREB 37 et deux décisions antérieures rendues par la CRTFP.

[47] Dans *Patwell*, bien que plusieurs tentatives infructueuses pour communiquer avec le plaignant aient été faites par la Commission entre le 9 août et le 19 décembre 2017, ce dernier n'a pas répondu ou accusé réception de ces communications. Le plaignant a aussi omis d'assister à la conférence préparatoire à l'audience tenue le 16 août 2017. Il a également omis d'assister à l'audience tenue le 19 janvier 2018. Par conséquent, j'ai conclu que le plaignant avait manifesté toutes les caractéristiques de l'abandon de son dossier. Son manque de communication avec le greffe, la Commission et l'intimé et son omission d'informer la Commission de tout

changement à ses coordonnées étaient suffisants pour signifier qu'il avait abandonné sa plainte. L'intérêt public et l'administration efficace de la justice penchaient également en faveur d'une conclusion que la plainte avait été abandonnée.

[48] Dans *Tshibangu c. Administrateur général (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, 2011 CRTFP 143, la CRTFP a déclaré que le défaut de communication d'une partie démontre un manque d'intérêt dans son cas. De même, dans *Smid c. Administrateur général (Service administratif des tribunaux judiciaires)*, 2014 CRTFP 24, la CRTFP a jugé qu'une partie devait prendre des mesures raisonnables pour s'enquérir de l'instance qu'elle a entamée et pour informer la Commission de tout changement à ses coordonnées.

[49] En l'espèce, le plaignant a informé la Commission de changements apportés à ses coordonnées. Toutefois, par la suite, il n'a répondu à aucune des communications de la Commission et n'a pris aucune mesure raisonnable pour s'enquérir des procédures qu'il avait entamées. En fait, ni la Commission, ni son greffe, n'a reçu de communication de la part du plaignant depuis le 22 septembre 2017.

[50] Le plaignant a clairement manifesté un manque d'intérêt pour faire avancer ses dossiers. La Commission a aussi fait suffisamment de tentatives pour communiquer avec lui, mais il n'a pas répondu aux communications. Il a également omis d'assister aux conférences préparatoires tenues en prévision de l'audience et à l'audience elle-même.

[51] Je note, comme je l'ai fait dans *Patwell*, que la Commission ne peut fonctionner que sur la base des coordonnées fournies par les plaignants. En l'espèce, le greffe de la Commission a envoyé de nombreuses communications électroniques au plaignant, en plus de l'appeler. Pourtant, il n'y a pas répondu et il n'a pas pris de mesures raisonnables pour se renseigner sur l'état de ses plaintes. Cependant, il avait l'adresse postale, le numéro de téléphone et l'adresse électronique de la Commission et, par le passé, il avait communiqué avec la Commission par courriel.

[52] Par conséquent, je conclus que le plaignant a, comme dans *Patwell*, manifesté toutes les caractéristiques de l'abandon de son dossier. Son manque de communication avec la Commission, tel que démontré dans les événements avant l'audience, ainsi que ses défauts de comparaître aux conférences préparatoires et à l'audience, sont suffisants pour signifier qu'il a abandonné ses plaintes. L'intérêt public et

l'administration efficace de la justice penchent également en faveur que l'on considère ses plaintes comme abandonnées.

[53] Pour ces raisons, je conclus que le plaignant a abandonné ses plaintes.

[54] En outre, comme dans *Patwell*, je note qu'une autre raison justifie le rejet des plaintes du plaignant.

[55] Dans une plainte de dotation, le plaignant doit prouver, selon la prépondérance des probabilités, les allégations d'abus de pouvoir qu'il soulève (voir *Tibbs c. Sous-ministre de la Défense nationale*, 2006 TDFP 8, aux paragraphes 49 et 50). En l'espèce, le plaignant a présenté des allégations, mais il n'a présenté aucune preuve à l'appui de ces allégations.

[56] Un plaignant ne peut pas se fier uniquement aux déclarations faites dans sa plainte ou ses allégations pour établir l'abus de pouvoir. Ces prétentions doivent être étayées par des témoignages, des faits ou des documents (voir *Broughton c. Sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux*, 2007 TDFP 20, au paragraphe 50). L'absence de preuve à l'appui des allégations peut entraîner le rejet de la plainte (voir *Kerr c. le statisticien en chef du Canada de Statistique Canada*, 2012 TDFP 1 et *Sharma c. l'administrateur en chef de la santé publique de l'Agence de la santé publique du Canada*, 2011 TDFP 27).

[57] Puisque le plaignant n'a pas présenté d'éléments de preuve à l'appui de ses allégations, ses plaintes doivent être rejetées car il n'a pas établi un abus de pouvoir.

[58] Pour conclure, je souhaite informer le plaignant que du temps et des ressources ont été dépensés par les personnes impliquées dans ces dossiers. Si le plaignant n'avait pas l'intention de poursuivre ses plaintes, il aurait dû en aviser la Commission en temps opportun. Ses actions montrent un manque de considération envers la Commission et les parties impliquées.

[59] Compte tenu de ce qui précède, j'accueille la requête de l'intimé et je rejette les plaintes pour cause d'abandon et d'absence de preuve.

[60] Pour ces motifs, la Commission rend l'ordonnance qui suit :

(L'ordonnance apparaît à la page suivante)

IV. Ordonnance

[61] Les plaintes sont rejetées.

Le 12 juin 2018.

**Nathalie Daigle,
une formation de la Commission
des relations de travail et de l'emploi
dans le secteur public fédéral**