



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

# La dénonciation dans le contexte fédéral

## Examen de l'arrêt *Fraser c Commission des relations de travail dans la fonction publique*

Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs Canada

février 2012

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

# La dénonciation dans le contexte fédéral

## Examen de l'arrêt *Fraser c Commission des relations de travail dans la fonction publique*

---

### Introduction

L'arrêt *Fraser c Commission des relations de travail dans la fonction publique*<sup>1</sup> a été rendu par la Cour suprême du Canada en 1985. Depuis, il constitue la décision de principe quant au juste équilibre entre le droit d'une personne de s'exprimer librement sur des questions importantes de nature publique et le devoir d'une personne, en tant que fonctionnaire fédéral, d'être loyal envers son employeur.

L'affaire portait sur le droit d'un fonctionnaire de critiquer publiquement les politiques du gouvernement fédéral en matière de conversion au système métrique. Les faits en cause étaient survenus en 1982, avant que la *Charte canadienne des droits et libertés* soit intégrée à la Constitution.

L'appel interjeté devant la Cour suprême du Canada visait un arrêt de la Cour d'appel fédérale, où cette dernière avait conclu que le congédiement d'un employé pour des critiques publiques de ce genre était justifié parce que l'employé avait violé son **devoir de loyauté** envers son employeur. Bien que l'appel ait été rejeté en fin de compte, les principes généraux énoncés dans cet arrêt continuent à jouer un rôle considérable dans la jurisprudence canadienne, et ce, autant pour les cours que pour les tribunaux.

---

<sup>1</sup> [1985] 2 RCS 455 [*Fraser*] (disponible sur le [site web de la Cour suprême du Canada](#)).

Les fonctionnaires doivent faire preuve de loyauté envers leur employeur, mais ils peuvent, dans certaines circonstances, exprimer publiquement leur opposition aux politiques du gouvernement. La question qui reste, et à laquelle la Cour suprême a cherché à répondre dans son arrêt, est donc de savoir *dans quelles circonstances* un fonctionnaire peut critiquer ouvertement le gouvernement.

## Historique

Avant cette affaire, ce domaine du droit était assez embryonnaire. C'est pourquoi il est reconnu que les principes énoncés dans l'arrêt *Fraser* ont jeté les bases juridiques en matière de dénonciation dans la fonction publique fédérale.

Dans la décision *El-Helou c Service administratif des tribunaux judiciaires*<sup>2</sup> ([2011-TP-01](#)), le Tribunal a présenté un historique très détaillé de l'évolution judiciaire et législative de ce domaine du droit. Le Tribunal a commencé cet historique en citant une décision arbitrale de 1981, *Re Ministry of Attorney General and British Columbia Government Employees Union*,<sup>3</sup> qui reflétait l'état du droit avant l'arrêt *Fraser*. Dans cette décision, l'arbitre avait énoncé les principes suivants :

- 1) Les fonctionnaires doivent être loyaux envers leur employeur et, de manière générale, s'abstenir de le critiquer.
- 2) Cependant, dans certaines circonstances, il est contraire à l'intérêt du public et même à l'intérêt de l'employeur qu'un fonctionnaire soit intimidé à un tel point qu'il soit incapable de dénoncer les actes répréhensibles qui sont commis sur les lieux de travail.

---

<sup>2</sup> 2011-TP-01 [*El-Helou I*].

<sup>3</sup> (1981), 3 LAC (3d) 140, pages 162 et 163.

Comme il a été mentionné dans l'introduction, dans l'arrêt *Fraser*, la Cour suprême a cherché à délimiter les circonstances dans lesquelles il est acceptable ou souhaitable qu'un fonctionnaire critique le gouvernement.

## **Analyse**

Dans son examen du juste équilibre entre la liberté d'expression et le devoir de loyauté, la Cour suprême a mentionné plusieurs facteurs importants, qui sont analysés ci-dessous.

### **Les deux dimensions de l'emploi dans la fonction publique**

La Cour suprême explique que tout emploi dans la fonction publique comporte deux dimensions : l'une se rapportant aux **tâches** de l'employé et à **la manière dont il les accomplit**, l'autre se rapportant à **la manière dont le public les perçoit**. Cette distinction était extrêmement pertinente dans l'affaire *Fraser*, car même si, à première vue, les critiques formulées par l'appelant à l'égard des politiques du gouvernement n'avaient pas nécessairement de lien avec son poste à Revenu Canada, la Cour suprême a néanmoins considéré que la virulence des commentaires de l'appelant avait influencé la manière dont le public *percevait* son travail et sa capacité d'accomplir ses tâches objectivement et impartialement. L'importance de ces caractéristiques pour les fonctionnaires est abordée plus en détail ci-dessous, mais il faut retenir que les incidences des commentaires ou des gestes publics du fonctionnaire sur son aptitude à faire son travail n'incluent pas seulement les effets directs, mais aussi les effets sur la manière dont le public pourrait percevoir cette aptitude.

## Le devoir de loyauté et les circonstances où on peut critiquer le gouvernement

La Cour suprême a statué que les fonctionnaires doivent présenter trois caractéristiques essentielles pour bien accomplir leurs tâches : les **connaissances**, l'**équité** et l'**intégrité**. Plus loin dans l'arrêt *Fraser*, le juge en chef a mentionné une caractéristique supplémentaire : la **loyauté**.<sup>4</sup> La Cour suprême a décrit cette quatrième caractéristique de la manière suivante :

Ils doivent être loyaux envers le gouvernement du Canada et non envers le parti politique au pouvoir. Un fonctionnaire n'est pas tenu de voter pour le parti au pouvoir. Il n'est pas non plus tenu d'endosser publiquement ses politiques.

La Cour suprême a aussi précisé que cette règle générale souffre certaines exceptions. Selon la Cour suprême, un fonctionnaire peut notamment faire des critiques dans les cas suivants :<sup>5</sup>

- si le gouvernement accomplissait des actes illégaux;
- si les politiques du gouvernement 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.

Par la suite, la Cour suprême a expliqué pourquoi il est très important que les fonctionnaires soient loyaux envers leur employeur. Il en va à la fois de l'impartialité réelle et de l'impartialité apparente de la fonction publique.<sup>6</sup> Cela signifie que, même si la fonction publique est véritablement impartiale, une *perception* de partialité est problématique. La fonction publique doit s'assurer d'être irréprochable.

---

<sup>4</sup> *Fraser*, paragraphe 41.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Fraser*, paragraphe 42.

### Le poste et la visibilité du fonctionnaire

Finalement, la Cour suprême a expliqué que, pour une situation donnée, il faut tenir compte « **du poste et de la visibilité du fonctionnaire** » pour déterminer le point d'équilibre entre le devoir de loyauté et la liberté d'expression. Il s'agit de critères importants pour décider si les critiques ont eu une incidence sur l'aptitude du fonctionnaire à faire son travail, car les effets des déclarations publiques d'un fonctionnaire varieront probablement selon son rôle au sein de la fonction publique. Dans l'affaire *Fraser*, l'appelant occupait un poste de direction, ce qui a mené la Cour suprême à conclure que son devoir de loyauté était encore plus lourd que d'habitude.

### Preuve de l'empêchement d'accomplir son travail

La Cour suprême s'est aussi prononcée sur le genre d'éléments de preuve qui sont nécessaires pour conclure que l'aptitude du fonctionnaire à faire son travail a été minée.

En règle générale, une preuve directe de l'incidence néfaste est exigée.<sup>7</sup> Toutefois, la Cour suprême a souligné que, en l'espèce, comme la nature du poste de l'appelant était à la fois importante et délicate et que le **fond**, la **forme** et le **contexte**<sup>8</sup> de la critique de l'appelant étaient extrêmes, on pouvait déduire l'existence d'une incidence néfaste. La règle générale comporte donc certaines exceptions.

Lorsqu'elle s'est penchée sur l'existence d'une incidence néfaste dans un sens plus large, la Cour suprême a statué qu'un arbitre peut déduire qu'il y a eu une incidence néfaste si des éléments de preuve indiquent un type de conduite qui peut raisonnablement l'amener à

---

<sup>7</sup> *Fraser*, paragraphe 47.

<sup>8</sup> *Fraser*, paragraphe 48.

conclure qu'elle est de nature à diminuer l'efficacité du fonctionnaire. Pour savoir si de tels éléments de preuve existent, l'arbitre doit examiner le fond, la forme et le contexte des critiques en cause.<sup>9</sup> Cela signifie que la cour ou le tribunal doit tenir compte de ce que le fonctionnaire a dit ou a fait, de la manière dont il l'a dit ou l'a fait et du contexte où le fonctionnaire a tenu ses propos ou posé ses gestes.

### **Incidences de l'arrêt *Fraser***

Comme il a été mentionné ci-dessus, l'arrêt *Fraser* était et reste encore la décision de principe en matière de divulgation d'actes répréhensibles et de dénonciation. L'arrêt *Fraser* a établi un cadre d'analyse quant aux valeurs contradictoires que sont la **liberté d'expression** et le **devoir de loyauté** [hyperlien renvoyant au document *La dénonciation et les représailles – les principes de base*]. En fait, on considère que cet arrêt a reconnu le devoir de loyauté en common law [Note : une règle de « common law » est une règle de droit créée par un juge, par opposition à une règle de droit créée par une disposition légale].

Après l'arrêt *Fraser* et l'adoption de la *Charte*, les tribunaux ont reconnu que le devoir de loyauté en common law constitue une « restriction prescrite par une règle de droit » pour l'application de la *Charte*. Dans la décision *Haydon c Canada*,<sup>10</sup> la Cour fédérale a reconnu que le devoir de loyauté joue un rôle essentiel dans l'objectif de promotion d'une fonction publique impartiale et efficace ainsi qu'au bon fonctionnement d'une société démocratique.

---

<sup>9</sup> *Fraser*, paragraphe 47.

<sup>10</sup> *Haydon c Canada*, [2001] 2 CF 82 [*Haydon I*] (disponible sur le [site web de la Cour fédérale](#)).

Récemment, l'arrêt *Fraser* a été cité dans la décision 2011-TP-01<sup>11</sup> du Tribunal en raison de son importance historique. Le Tribunal a noté que « [d]ans cette décision, la Cour fédérale a établi que les principes adoptés dans l'arrêt *Fraser* étaient visés par la *Charte* : elle a affirmé que le devoir de loyauté des fonctionnaires constituait l'une des limites raisonnables au sens de l'article premier ».

Parallèlement à cette évolution jurisprudentielle, le législateur fédéral a aussi mis en œuvre plusieurs mesures<sup>12</sup> en matière de valeurs et d'éthique, notamment la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.<sup>13</sup> Cette loi a élargi le sens du terme « acte répréhensible » et établi le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs où peuvent être entendus les fonctionnaires qui ont divulgué des actes répréhensibles et subi des représailles à cause de cette divulgation.

## Conclusion

En somme, l'arrêt *Fraser* est le premier d'une série de décisions portant sur le juste équilibre entre deux valeurs contradictoires qui sont toutes deux essentielles au bon fonctionnement d'une société démocratique : la liberté d'expression et le devoir de loyauté du fonctionnaire envers son employeur. Le critère établi dans l'arrêt *Fraser* continue à être appliqué et interprété relativement aux diverses situations de fait qui surviennent.

---

<sup>11</sup> Supra, note 2. (Publiée à l'adresse : <http://www.psdpt-tpfd.gc.ca/CasesAffaires/2011-01/Documents/El-Helou%20-%20D%C3%A9cision%20interlocutoire%20sur%20la%20comp%C3%A9tence%20du%20Tribunal.pdf>).

<sup>12</sup> Pour un sommaire détaillé de ces mesures, veuillez consulter la décision *El-Helou*, à partir du paragraphe 14.

<sup>13</sup> L.C. 2005, ch. 46. (disponible sur le [site web du Ministère de la Justice](#) [la LPFDAR]).