

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20150106

Dossier : T-1697-13

Référence : 2015 CF 10

Ottawa (Ontario), le 6 janvier 2015

En présence de monsieur le juge Shore

ENTRE :

MARCELLE LUSSIER

demanderesse

et

AGENCE DU REVENU DU CANADA

défenderesse

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Au préalable

[55] L'efficacité dans la prise de décisions des organismes administratifs suppose souvent un juste équilibre entre des règles d'application générale et l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans les cas appropriés ou, autrement dit, entre les avantages de la certitude et de la cohérence, d'une part, et ceux de la flexibilité et des solutions adaptées à la situation, d'autre part. Certains instruments législatifs (notamment les documents qui ne sont pas obligatoires en droit, comme les énoncés de politique, directives, manuels et guides) peuvent aider les membres du public à prévoir la façon dont un organisme est susceptible d'exercer son pouvoir discrétionnaire et à organiser leurs affaires en conséquence; ces instruments peuvent aussi permettre aux organismes de régler

l'ensemble d'un problème de manière proactive, plutôt que de l'aborder de manière partielle et réactive, au cas par cas.

(Thamotharem c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2007 CAF 198, para 55 [Thamotharem])

II. Introduction

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire en vertu des alinéas 18.1(4)c) et d) de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC (1985), c F-7, à l'encontre d'une décision de la Directrice intérimaire du Bureau national de résolution de conflits [BNRC] de l'Agence du revenu du Canada [ARC ou la défenderesse], selon laquelle la demande de Révision par un tiers indépendant [RTI] de la demanderesse a été rejetée au motif qu'elle a été présentée hors délai.

III. Faits

[2] La demanderesse est employée à l'ARC depuis 1988. En 2010, la demanderesse a accédé au poste de vérificatrice, classé au niveau AU-01. Suite à une évaluation de rendement, la demanderesse a été affectée à un poste d'agente des programmes d'observation, d'un niveau inférieur (SP-04). N'ayant pas rencontré les exigences de ce poste, la demanderesse a été rétrogradée au poste de commis de bureau, classé au niveau inférieur SP-02.

[3] Le 23 août 2013, le grief de la demanderesse à l'égard de sa rétrogradation a été rejeté, alors que la demanderesse était en congé annuel.

[4] Suite à ce rejet, après avoir été informée par un agent des relations de travail de l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada [le représentant de la demanderesse] de la

possibilité de son recours en RTI, la demanderesse a présenté à la défenderesse, dès son retour au travail le 10 septembre 2013, une demande de RTI.

[5] Le 19 septembre 2013, la défenderesse a rejeté la demande de RTI de la demanderesse au motif qu'elle avait été présentée neuf jours après l'expiration du délai prévu au *Formulaire RC117, Demande de révision par un tiers indépendant* [formulaire RC117].

[6] Le 20 septembre 2013, le représentant de la demanderesse a transmis un courriel à la défenderesse afin de contester le refus et de faire état des circonstances particulières de la demanderesse, démontrant qu'elle était dans l'impossibilité d'agir avant le 9 septembre 2013.

Dans ce courriel, le représentant indique notamment que :

- La demanderesse a reçu la réponse à son grief alors qu'elle était en congé annuel et qu'elle était impossible à joindre durant cette période;
- La demanderesse ne possède aucun accès à distance au réseau informatique de l'ARC et n'avait donc pas accès aux politiques et aux formulaires de l'employeur;
- La politique de l'employeur relative à la RTI est ambiguë et ne fait mention d'aucun délai quant au dépôt de la demande de RTI; seul le formulaire contient cette information. Quant à la réponse au grief de la demanderesse, elle est silencieuse quant à la possibilité de déposer une demande de RTI et du délai applicable;
- Dès son retour au travail, le 9 septembre 2013, la demanderesse a rencontré son représentant syndical afin de remplir une demande de RTI;

- La demanderesse était dans l'impossibilité d'agir avant le 9 septembre et le fait que la demanderesse ait soumis sa demande le 10 septembre démontre qu'elle a agi avec diligence.

(Dossier de la demanderesse, à la p 9).

[7] Le 24 septembre 2013, la défenderesse a rejeté la contestation du représentant de la demanderesse et a maintenu sa décision du 19 septembre 2013.

IV. Décision contestée

[8] La décision assujettie au présent contrôle judiciaire est le rejet de la demande de RTI de la demanderesse pour cause de tardivité, datée des 19 et 24 septembre 2013.

[9] La lettre de refus de la demande de RTI du 19 septembre 2013 est reproduite ci-dessous :

Suite à votre demande de révision par un tiers indépendant (RTI) concernant votre rétrogradation ne découlant pas d'une mesure disciplinaire, le Bureau national de résolution de conflits a le regret de vous informer que votre demande ne pourra être traitée pour la raison suivante :

Selon le Formulaire RC117, Demande de révision par un tiers indépendant (RTI), ce formulaire doit être complété par le demandeur et reçu au Bureau national de résolution de conflits dans les neuf jours civils suivant la date de notification ou événement entraînant le droit du demandeur d'accéder au mécanisme de recours de la RTI.

Tel qu'indiqué sur le formulaire de réponse à votre grief au 4^e palier (palier final), vous avez signé ce formulaire le 23 août 2013. Votre demande a été reçue au Bureau national de résolution de conflits le 10 septembre 2013, soit 18 jours civils après la date de signature du formulaire de réponse à votre grief au palier final. Pour cette raison votre demande de RTI n'est pas éligible.

(Dossier de la demanderesse, à la p 8)

[Je souligne.]

[10] Suite au courriel transmis par le représentant de la demanderesse, expliquant les motifs pour lesquels la demanderesse était dans l'impossibilité d'agir avant le 9 septembre 2013, la défenderesse a répondu, le 24 septembre 2013 :

Nous regrettons que notre décision par rapport à la demande de Mme Lussier ne fût pas celle que vous auriez espérée.

Le rôle du Bureau national de résolution de conflits (BNRC) est d'administrer le mécanisme de recours de Révision par un tiers indépendant (RTI). Le BNRC détermine l'admissibilité des demandes reçues et s'assure que toutes les parties impliquées respectent les rôles et responsabilités décrits dans les directives et le formulaire RTI. Quoique nous reconnaissons les difficultés rencontrées par Mme Lussier dans le processus, nous ne pouvons faire autrement que de respecter le délai indiqué sur le formulaire. [Je souligne.]

Le BNRC en tant qu'administrateur du processus de RTI doit appliquer la directive telle qu'elle existe ainsi que les délais qui s'en suivent; ces délais sont identifiés sur le formulaire de RTI inclus dans la directive. La demande a été reçue après le délai de neuf (9) jours, donc n'est pas admissible au processus de RTI. Malheureusement nous ne pouvons pas modifier notre décision concernant ce cas. [Souligné dans l'original.]

(Dossier de la demanderesse, à la p 11)

V. Question en litige

[11] La demande soulève la question en litige suivante : La décision de la défenderesse de rejeter la demande de RTI de la demanderesse pour le motif qu'elle a été présentée hors délai est-elle raisonnable?

VI. Position des parties

a) **La position de la demanderesse**

[12] D'une part, la demanderesse soutient que le rejet catégorique par la défenderesse de sa demande de RTI a été décidé sans égard aux circonstances particulières de la demanderesse et est donc déraisonnable (*Haymour c Canada (Agence du revenu)*, 2013 CF 1072, au para 20 [*Haymour*]).

[13] Ensuite, la demanderesse allègue que la défenderesse a indûment restreint son pouvoir discrétionnaire en appliquant strictement le délai non-obligatoire auquel renvoie la *Directive de l'ARC sur le traitement des demandes de RTI* [la Directive] (*Harnum c Canada (Procureur général)*, 2009 CF 1184, aux para 38 et 39; *Gandy c Canada (Agence des douanes et du Revenu)*, 2006 CF 862, au para 19).

[14] De plus, la demanderesse soutient qu'en refusant de considérer les circonstances individuelles de la demanderesse entourant le dépôt tardif de sa demande de RTI, la défenderesse a enfreint les principes de justice naturelle et d'équité procédurale (*Ching-Chu c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 855 [*Ching-Chu*]; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, aux para 21 et 22 [*Newfoundland and Labrador Nurses' Union*]; *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, aux para 126 et 129 [*Dunsmuir*]).

b) La position de la défenderesse

[15] D'autre part, la défenderesse soutient que le rejet de la demande de RTI tardive de la demanderesse est raisonnable. Au soutien de sa prétention, la défenderesse soutient qu'aucun motif expliquant le retard n'accompagnait la demande de RTI initiale de la demanderesse datée du 10 septembre 2013. La défenderesse allègue qu'il se dégage des motifs de sa décision que la défenderesse a pris connaissance des explications communiquées par le représentant de la demanderesse, en indiquant avoir reconnu « les difficultés rencontrées par Mme Lussier dans le processus de sa demande RTI » (Dossier de la demanderesse, à la p 11).

[16] De plus, la défenderesse allègue qu'une insuffisance de motifs ne peut, en soi, justifier l'annulation par la Cour d'une décision d'un organisme administratif (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union*, ci-dessus au para 12).

VII. Norme de contrôle

[17] La décision de la défenderesse de rejeter la demande de RTI pour cause d'avoir été déposée hors délai soulève une question mixte de fait et de droit devant être contrôlée selon la norme de la décision raisonnable (*Haymour*, ci-dessus au para 10).

[18] Afin de déterminer si la décision tombe dans les paramètres de la raisonabilité, la Cour doit procéder à l'analyse de la justification de la décision, de la transparence et de l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi que de l'appartenance de la décision aux issues possibles

acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit (*Dunsmuir*, ci-dessus au para 47). De plus, la Cour ne peut substituer ses propres motifs à ceux de la défenderesse, mais peut toutefois, si elle le juge nécessaire, examiner le dossier pour apprécier le caractère raisonnable de la décision révisée (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union*, ci-dessus au para 15; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61 au para 54).

[19] Finalement, la Cour doit également examiner le contexte dans lequel la décision a été rendue (*Haymour*, ci-dessus au para 18; *Canada (Procureur général) c Abraham*, 2012 CAF 266 aux para 42 à 45).

VIII. Analyse

[20] La demande de RTI de la demanderesse a été rejetée pour le motif qu'elle a été présentée en dehors du délai de neuf jours prescrit par le formulaire RC117.

[21] D'emblée, il est opportun d'exposer sommairement la procédure de demande de RTI afin d'analyser la raisonnable de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la défenderesse, à la lumière de son mandat.

[22] La procédure de RTI, qui est initiée par la présentation au BNRC du formulaire RC117, est un mécanisme de résolution de litiges établi par l'ARC pour les employés souhaitant contester le rejet d'un grief et qui n'ont pas accès au recours en arbitrage prévu par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, LC 2003, c 22, art 2 [LRTFP].

[23] La procédure de RTI a été établie en vertu de l'alinéa 51(1)g de la *Loi sur l'Agence du revenu du Canada*, LC 1999, c 17 [LARC], ci-dessous, qui accorde une large attribution des pouvoirs à l'ARC quant à l'élaboration des paramètres de la RTI, incluant la question des délais applicables. Il est à noter que ni la LARC, ni la LRTP n'impose un délai de prescription à l'égard de la procédure en RTI.

51. (1) L'Agence peut, dans l'exercice de ses attributions en matière de gestion des ressources humaines :
[...]
g) prévoir, pour des motifs autres qu'un manquement à la discipline ou une inconduite, le licenciement ou la rétrogradation à un poste situé dans une échelle de traitement comportant un plafond inférieur et préciser dans quelles circonstances, de quelle manière, par qui et en vertu de quels pouvoirs ces mesures peuvent être appliquées, modifiées ou annulées, en tout ou en partie;

51. (1) The Agency may, in the exercise of its responsibilities in relation to human resources management,
[...]
(g) provide for the termination of employment or the demotion to a position at a lower maximum rate of pay, for reasons other than breaches of discipline or misconduct, of persons employed by the Agency and establish the circumstances and manner in which and the authority by which or by whom those measures may be taken or may be varied or rescinded in whole or in part;

[24] Il se dégage de la jurisprudence que les directives et les règles non-contraignantes des organismes administratifs servent à définir les politiques qui permettent à leur tour de structurer l'exercice du pouvoir discrétionnaire des décideurs, ainsi que de guider l'interprétation de leurs lois habilitantes (*Thamotharem*, ci-dessus au para 56; *Ainsley Financial Corp. c Ontario Securities Commission*, [1994] OJ 2966). Sans minimiser l'importance des directives et des règles non-contraignantes, qui assurent une certaine cohérence et efficacité au sein du processus décisionnel, les décideurs administratifs doivent toutefois examiner les circonstances et les faits particuliers dans chaque affaire (*Ha c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*,

2004 CAF 49 au para 71). La Cour d'appel fédérale a énoncé dans *Thamotharem*, ci-dessus au para 62 :

[62] Néanmoins, si les organismes sont libres de donner des directives ou de formuler des énoncés de politique visant à coordonner l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi afin de favoriser la cohérence, les décideurs administratifs ne peuvent pas appliquer ces directives et politiques comme si elles constituaient le droit. Aussi une décision fondée uniquement sur les consignes impératives d'une directive malgré une demande pour qu'il y soit fait exception en raison d'une situation particulière, pourra-t-elle être annulée au motif que le décideur a illicitement entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire : voir, par exemple, l'arrêt *Maple Lodge Farms*, à la page 7.

[25] Dans le contexte d'une demande de prorogation de délai auprès d'un agent de visa, la Cour énonce l'importance pour les décideurs administratifs de faire preuve de flexibilité et de discernement dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, selon le cas (*Ching-Chu*, ci-dessus) :

[25] L'agent des visas a restreint indûment son pouvoir discrétionnaire en déclarant, de manière catégorique, qu'il n'accorde jamais de prorogation de délai aux fins du dépôt de renseignements supplémentaires. Si l'agent avait examiné la demande de prorogation de délai et s'il avait exercé son pouvoir discrétionnaire puis conclu qu'aucune prorogation ne devait être accordée pour un motif précis, sa décision aurait alors été valide. Cependant, en restreignant indûment son pouvoir discrétionnaire, l'agent des visas refuse d'étudier l'opportunité d'exercer ce pouvoir, ce qui est contraire à la loi. Voir la décision *Yhap c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 1 C.F. 722 (C.F. 1re inst.) rendue par le juge en chef adjoint Jerome, à la page 739 :

L'importance de la flexibilité dans l'adoption d'une politique ou de lignes directrices en tant que moyen de structurer le pouvoir discrétionnaire est mise en lumière par D. P. Jones et A. S. de Villars dans leur ouvrage *Principles of Administrative Law*, où, à la page 137, il est question de politique "générale" et "inflexible" :

[TRADUCTION] [...] l'existence du pouvoir discrétionnaire implique

l'absence d'une règle dictant le résultat dans chaque cas; le pouvoir discrétionnaire réside essentiellement dans le fait que son exercice varie selon les cas. Et chaque cas est un cas d'espèce. En conséquence, tout ce qui exige d'un délégué qu'il exerce son pouvoir discrétionnaire d'une manière particulière peut illégalement restreindre la portée de son pouvoir. Un délégué qui entrave ainsi son pouvoir discrétionnaire excède sa compétence et peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

[Je souligne.]

[26] Il découle de cette logique qu'en l'absence d'un délai de prescription obligatoire prévu par une loi, la défenderesse avait le pouvoir discrétionnaire de soustraire la demanderesse à l'application du délai qu'elle a elle-même créé, selon les circonstances particulières de la demande de RTI. Cependant, dans l'articulation de sa décision, la défenderesse interprète le délai prévu au formulaire RC117 de façon impérative, sans toutefois pondérer les explications et les circonstances particulières de la demanderesse, telles que fournies par son représentant.

[27] Plus précisément, la défenderesse a apprécié la portée de son pouvoir discrétionnaire de façon étroite, en concluant ne pas pouvoir « faire autrement que de respecter le délai indiqué sur le formulaire » malgré que son mandat ne pose pas d'entrave à son pouvoir discrétionnaire d'accepter une demande tardive, selon le cas. La défenderesse indique également dans ses motifs que « le BNRC, en tant qu'administrateur du processus de RTI doit appliquer la directive telle qu'elle existe ainsi que les délais qui s'en suivent » (Dossier de la demanderesse, à la p 11). [Je souligne.]

[28] De plus, le préjudice causé à la demanderesse et l'absence de préjudice causé à la défenderesse sont des facteurs devant être considérés dans l'appréciation du caractère raisonnable de la décision de la défenderesse (*Haymour*, ci-dessus au para 20). Dans cette vue, il importe de souligner qu'en l'espèce, l'application stricte du court délai de neuf jours prévu par le formulaire RC117 prive la demanderesse du seul recours qui lui est accordé relativement à son grief.

[29] La Cour considère que la défenderesse a erré en omettant d'interpréter le délai de prescription prévu au formulaire RC117 d'une manière qui permette de réaliser son objet et en omettant de considérer les explications fournies par la demanderesse concernant ses circonstances particulières (*Haymour*, ci-dessus au para 18).

IX. Conclusion

[30] Compte tenu des motifs qui précèdent, la décision de la défenderesse est déraisonnable.

[31] Les dépens sont accordés sur la base de frais entre parties, en vertu du paragraphe 400(4) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (*Girard c Canada (Procureur général)*, 2007 CF 1333 au para 52; *Reed c Canada (Procureur général)*, 2007 CF 1237).

JUGEMENT

LA COUR STATUE que

1. La demande de contrôle judiciaire soit accueillie;
2. La décision du Bureau national de résolution de conflits de l'Agence du revenu du Canada soit annulée;
3. La demande de Révision par un tiers indépendant de la demanderesse soit réexaminée par le Bureau national de résolution de conflits conformément aux présents motifs;
4. Les dépens soient adjugés à la demanderesse.

« Michel M.J. Shore »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1697-13

INTITULÉ : MARCELLE LUSSIER c AGENCE DU REVENU DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 15 DÉCEMBRE 2014

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE SHORE

DATE DES MOTIFS : LE 6 JANVIER 2015

COMPARUTIONS :

Jean-Michel Corbeil POUR LA DEMANDERESSE

Martin Desmeules POUR LA DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Sack Goldblatt Mitchell LLP POUR LA DEMANDERESSE
Ottawa (Ontario)

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