

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20110202**

**Dossier : T-1633-09**

**Référence : 2011 CF 100**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 2 février 2011**

**En présence de monsieur le juge O'Keefe**

**ENTRE :**

**MIHAI CODRIN**

**demandeur**

**et**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire, fondée sur l'article 18.1(4)a) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R., 1985, ch. F-7, de la décision du 17 août 2008 par laquelle le chef d'état-major de la défense (CEMD) a refusé d'accorder les réparations sollicitées par le demandeur.

[2] Le demandeur sollicite les ordonnances suivantes :

1. une ordonnance annulant la décision du CEMD,
2. une ordonnance enjoignant aux Forces canadiennes (FC) de payer au demandeur le taux de rémunération inscrit dans le message d'enrôlement et de le commissionner de façon rétroactive conformément à ce message;
3. une ordonnance condamnant le défendeur à payer les dépens au demandeur;
4. tout autre ordonnance que la Cour estime juste.

### **Contexte**

[3] Mihai Alexandru Codrin (le demandeur) s'est enrôlé dans les Forces armées canadiennes le 19 décembre 2006, à titre d'élève-officier admis au Programme de formation des officiers - Éducation permanente (PFOEP).

[4] Le demandeur allègue qu'un conseiller en carrières militaires lui a dit qu'il serait, après avoir terminé le Programme d'instruction élémentaire des officiers (PIEO), promu au grade de sous-lieutenant et serait payé au taux de solde C visé au tableau B des Directives sur la rémunération et les avantages sociaux applicables aux Forces canadiennes (DRAS), c'est-à-dire qu'il toucherait une solde rétroactive à compter de la date de son enrôlement moins ses congés non payés (CNP). Il ajoute que cette information lui a été confirmée par le personnel du bureau de recrutement, le jour de son enrôlement.

[5] Le 24 octobre 2006, le Quartier général du groupe du recrutement des Forces canadiennes (QG GRFC) a diffusé un message d'offre conditionnelle d'enrôlement. Ce message offrait au demandeur d'être admis dans les Forces canadiennes dans le cadre des PFOEP. De plus, le message donnait les précisions suivantes :

- le demandeur serait payé au taux de solde D visé au tableau A des DRAS 204.211(10)b),
- il serait enrôlé au grade d'élève-officier,
- il serait commissionné au grade de sous-lieutenant une fois son PIEO terminé.

[6] Le 8 novembre 2006, le centre de recrutement des Forces canadiennes à Toronto (CRFC Toronto) a informé le QG GRFC que le demandeur avait accepté l'offre du 24 octobre 2006.

[7] Le 19 décembre 2006, le CRFC Toronto a établi une directive d'affectation – Enrôlement ou mutation (le message d'enrôlement) qui autorisait le demandeur à être admis dans le cadre du PFOEP. L'autorisation prévoyait également ce qui suit :

1. le demandeur était commissionné au grade de sous-lieutenant, de façon rétroactive à sa date d'enrôlement moins les CNP, une fois son PIEO terminé;
2. il était rémunéré conformément au taux de solde C visé au tableau B des DRAS 204.211.

[8] Le PFOEP est un programme d'enrôlement des officiers destiné aux individus ne possédant pas de diplôme universitaire, mais qui s'imposent malgré tout comme des candidats légitimes au poste d'officier et qui s'engagent à obtenir leur diplôme. Le Programme d'enrôlement direct en qualité d'officier (PEDO) est destiné aux individus possédant un diplôme

à leur entrée en tant qu'officier dans les FC. Le taux de rémunération des officiers détenant le grade de sous-lieutenant qui ne sont pas d'anciens militaires du rang et qui sont admis dans le cadre du PFOEP est différent de celui des officiers admis dans le cadre du PEDO. Le taux de solde C visé au tableau B s'applique au PEDO et le taux de solde B visé au tableau B s'applique au PFOEP.

[9] Le demandeur n'avait pas de diplôme universitaire lorsqu'il est entré dans les FC.

[10] Le 2 août 2007, le demandeur a été commissionné au grade de sous-lieutenant.

[11] Le message d'enrôlement a été modifié à quatre reprises. La dernière modification faite le 29 août 2007, annulait les trois autres et autorisait la modification suivante au message d'origine :

1. après avoir réussi son PIEO, le demandeur obtiendra le grade de sous-lieutenant;
2. le demandeur sera rémunéré au taux de solde B visé au tableau A des DRAS 204.211(7)*b*);
3. le demandeur entrera dans la zone de promotion du grade de lieutenant un an après la date à laquelle il aura obtenu son grade de sous-lieutenant.

[12] En août 2007, le demandeur a reçu un message des FC lui indiquant que l'offre initiale figurant dans le message d'enrôlement avait été modifiée et que le taux de solde B visé au tableau B lui serait accordé.

[13] Le 4 septembre 2007, le demandeur a déposé un grief des FC (le grief) conformément au paragraphe 29(1) de la *Loi sur la défense nationale*, L.R. 1985, ch. N-5. Il demandait d'être rémunéré au taux mentionné dans le message d'enrôlement et d'être commissionné rétroactivement depuis la date d'enrôlement, moins les CNP.

[14] L'autorité initiale n'a pu décider du bien-fondé du grief dans les délais prescrits et l'a transféré au CEMD le 28 septembre 2007.

[15] Le 7 novembre 2007, le grief a été transféré au Comité des griefs des Forces canadiennes (CGFC). Le CGFC a envoyé ses recommandations et ses conclusions au CEMD le 26 septembre 2008.

[16] Le 17 août 2009, le CEMD a rendu sa décision, refusant la réparation que le demandeur sollicitait dans son grief.

### **Décision du CEMD**

[17] Le CEMD a refusé la réparation sollicitée par le demandeur dans son grief.

[18] Le CEMD a jugé que le message daté du 16 décembre 2006, qui indiquait le tableau et le niveau de la solde applicables au demandeur et précisait que le grade de sous-lieutenant conféré au demandeur de façon rétroactive depuis son enrôlement, ne respectait pas la politique du PFOEP. Le CEMD a souligné que selon les DRAS 204.211(7)b), un élève-officier n'ayant pas

été militaire du rang préalablement comme le demandeur, devrait être payé au taux de solde B visé au tableau A. Aussi, selon l'instruction 09/05 du sous-ministre adjoint (Ressources humaines-Militaires), les candidats enrôlés dans le cadre du PFOEP auront le grade d'élève-officier jusqu'à ce qu'ils aient terminé le PIEO. Il n'y est pas question de rétroactivité.

[19] Le CEMD a souligné que le message contenait une erreur et que c'était la raison pour laquelle il avait été modifié.

[20] Le CEMD a conclu qu'il n'avait pas compétence pour changer le taux de solde applicable au demandeur, puisque les taux et les modalités applicables aux soldes des FC sont fixés par le Conseil du Trésor et mentionnés dans les DRAS.

[21] Le CEMD a de plus décidé de ne pas rémunérer le demandeur de façon rétroactive depuis sa date d'enrôlement, puisqu'il s'agirait d'un traitement plus avantageux que celui qu'obtiennent ses collègues du PFOEP.

[22] Le CEMD a conclu qu'il n'avait pas compétence pour statuer sur la réclamation pour déclarations inexactes faites par négligence, car il n'était pas investi du pouvoir d'accepter la responsabilité, au nom de l'État à l'égard d'une perte ou d'un dommage découlant de l'exécution de fonctions par des membres des FC. Il a ordonné au demandeur de communiquer avec le directeur des Réclamations et des contentieux des affaires civiles pour qu'il s'occupe de cette affaire.

[23] Le CEMD a également conclu qu'il n'avait pas compétence pour se prononcer sur les aspects du grief concernant un bris de contrat ou le droit du travail, puisque les membres des FC effectuent leur service à titre gratuit et qu'il n'y a pas de contrat d'emploi entre eux et l'État.

[24] Le CEMD s'est ensuite penché sur le problème dénoncé par le CGFC selon lequel les renseignements fournis aux membres nouvellement enrôlés dans les FC sont inexacts. Le CEMD a accepté certaines recommandations et en a rejeté d'autres. Bien que celles-ci concernent le problème que pourraient poser des renseignements inexacts dans le processus de recrutement des FC, le CEMD a affirmé qu'il n'en avait pas tenu compte dans son examen des réparations dans le cadre du grief et dans sa décision, et que le demandeur n'en avait été informé uniquement pour démontrer que des mesures ont été prises et continueront de l'être.

[25] Finalement, le CEMD a refusé d'accorder la réparation que le demandeur sollicitait dans son grief.

### **Questions en litige**

[26] Le demandeur a soulevé les questions suivantes dans ses observations écrites :

1. LE CEMD a-t-il outrepassé sa compétence en rendant sa décision?
2. Le CEMD a-t-il pris une décision teintée de partialité, violant ainsi un principe de justice naturelle?
3. Le CEMD a-t-il partiellement privé le demandeur de son droit à une audience équitable, violant ainsi un principe de justice naturelle?

4. Le CEMD a-t-il ignoré des éléments de preuve étayant une réclamation pour déclarations inexactes faites par négligence?

5. Les FC ont-elles une responsabilité envers leurs membres une fois qu'ils sont enrôlés?

6. Les FC ont-elles le droit de changer de façon unilatérale la solde et les droits offerts à un membre, après qu'il les ait acceptés et se soit enrôlé?

[27] Je reformulerais les questions comme suit :

1. Quelle est la norme de contrôle qui s'applique en l'espèce?

2. Le CEMD a-t-il agi à l'intérieur de sa compétence en refusant la réparation demandée dans le grief?

3. Le demandeur a-t-il été privé de son droit à l'équité procédurale à cause du manque d'impartialité de la part du CEMD, ou a-t-il été privé de son droit d'être entendu?

4. Le CEMD a-t-il commis une erreur en refusant de statuer sur la réclamation du demandeur contre l'État pour déclarations inexactes faites par négligence?

5. Le CEMD a-t-il commis une erreur en refusant de considérer les obligations contractuelles des FC envers leurs membres?

6. Le CEMD a-t-il commis une erreur en refusant de payer le demandeur au taux mentionné dans le message d'enrôlement?

7. Le CEMD a-t-il commis une erreur en refusant de commissioner rétroactivement le demandeur au grade de sous-lieutenant?

**Observations écrites du demandeur**

[28] Le demandeur reproche au CEMD d'avoir fait preuve de partialité en rendant sa décision, puisqu'il incombe à ce dernier de veiller à ce que tous les membres des FC ayant le même grade soient traités de façon uniforme. Ainsi, le CEMD ne pouvait évaluer objectivement le grief du demandeur puisque celui-ci demandait une réparation qui aurait constitué un traitement différent de celui réservé aux autres membres des FC ayant le même grade que lui. Selon le demandeur, le CEMD a fait preuve d'impartialité [*sic*] en décidant de ne pas lui accorder la promotion de façon rétroactive, étant donné qu'il s'agirait d'un traitement [TRADUCTION] « plus avantageux que celui qu'obtiennent ses collègues du PFOEP ». Le demandeur allègue que la partialité du CEMD a fait en sorte qu'il n'a pas considéré tous les éléments de preuve à l'appui du grief.

[29] Le demandeur souligne que le CEMD n'a pas répondu à ses arguments à l'égard de la réclamation contre l'État pour déclarations inexactes faites par négligence.

[30] Le demandeur fait valoir que les FC ont des obligations envers leurs membres, dont celle de les payer et de leur offrir des soins médicaux.

[31] Le demandeur prétend que le CEMD a commis une erreur en refusant de lui accorder la promotion de façon rétroactive et de modifier son taux de rémunération afin qu'il atteigne celui mentionné dans le message d'enrôlement. .

**Observations écrites du défendeur**

[32] Le défendeur fait valoir que les questions concernant la compétence et l'équité procédurale doivent être examinées selon la norme de la décision correcte. Toutes les autres questions devraient être examinées selon la norme de contrôle de la raisonnable, dont celle de savoir si le CEMD devrait tenir compte de la réclamation pour déclarations inexactes faites par négligence, étant donné qu'il interprétait sa loi constitutive et qu'il est un décisionnaire expert. La norme de raisonnable s'applique également à la question de savoir s'il existe une obligation contractuelle entre les membres des FC et l'État en raison de la clause privative et du fait que le CEMD possède une expertise spéciale dans le cadre du régime administratif visé.

[33] Le défendeur soutient que le CEMD a en tout temps agi à l'intérieur de sa compétence en refusant d'accorder la réparation que le demandeur sollicitait dans son grief : il a suivi la procédure de grief prescrite dans la *Loi sur la défense nationale* et dans les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* (ORFC), il a présenté le grief au CFGC, il a exercé son rôle d'autorité de dernière instance en statuant sur le grief, et après avoir examiné le grief et décidé de son bien-fondé, il a fait part, par écrit, de cette décision et de ses motifs au demandeur.

[34] Le défendeur soutient que le critère de l'esprit fermé constitue la norme d'impartialité imposée au CEMD. Il fait valoir qu'il a satisfait à cette norme en suivant la procédure de grief. Le CEMD s'est informé de l'opinion du demandeur concernant les faits et de sa thèse. Le CEMD avait aussi pris connaissance des conclusions et des recommandations du CGFC. Le CEMD n'a pas fait preuve de partialité en refusant de traiter le demandeur différemment des autres recrues du PFOEP.

[35] Le défendeur fait valoir que le droit du demandeur d'être entendu a été respecté en tout temps et que ce dernier a d'ailleurs eu plusieurs occasions d'expliquer son point de vue.

[36] Le défendeur soutient que le refus du CEMD de statuer sur la réclamation du demandeur pour déclarations inexactes faites par négligence contre la Couronne était justifié. Le CEMD a interprété l'article 19.41 des ORFC, un règlement promulgué sous le régime de la *Loi sur la défense nationale*. Son interprétation de la disposition – selon laquelle le règlement d'éventuelles réclamations présentées contre l'État ne fait pas partie de sa compétence – était transparent, intelligible et appartenait aux issues possibles et acceptables.

[37] Le défendeur soutient que la jurisprudence indique clairement qu'il n'y a aucun lien contractuel entre les membres des FC et l'État. L'interprétation qu'a donnée le CEMD à la common law relevait de son expertise particulière et elle était raisonnable et fondée en droit.

[38] Le défendeur soutient que la décision du CEMD de refuser de modifier le taux de solde du demandeur était raisonnable. Les taux de solde des membres des FC inscrits au PFOEP sont fixés par le Conseil du Trésor, conformément à la loi. La Loi n'accorde au CEMD aucun pouvoir discrétionnaire lui permettant de modifier les taux de solde. Le CEMD a donné ces explications dans les motifs de sa décision.

[39] Le défendeur soutient que le CEMD n'a pas commis d'erreur en refusant d'exercer son pouvoir discrétionnaire de façon à offrir une promotion au demandeur. Les élèves-officiers

inscrits au PFOEP ne sont jamais promus de façon rétroactive au grade de sous-lieutenant. Le CEMD a choisi de ne pas promouvoir le demandeur, car une telle promotion aurait constitué un traitement différent de celui normalement réservé à ses pairs du PFOEP. L'exercice du pouvoir discrétionnaire était justifié, transparent et intelligible dans le cadre du processus décisionnel applicable aux griefs des FC. Il appartient aux issues possibles et acceptables.

### **Analyse et décision**

#### [40] **Première question**

##### Quelle est la norme de contrôle appropriée?

L'existence d'une crainte raisonnable de partialité entraîne un manquement aux règles de justice naturelle ou d'équité procédurale. La question de l'équité procédurale n'appelle aucune déférence et l'examen du caractère équitable de la décision devra toujours se faire selon la norme de la décision correcte (voir *Armstrong c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 505, 291 F.T.R. 49, aux paragraphes 31 et 32). L'examen des questions touchant véritablement à la compétence ou à la constitutionnalité sera également fait selon la norme de la décision correcte (voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] R.C.S. 190, au paragraphe 59).

[41] La question de savoir si le CEMD peut accepter la responsabilité à l'égard des déclarations inexactes faites par négligence et celle de savoir s'il existe une relation contractuelle entre l'État et les membres des FC sont toutes deux des questions de droit. Il est vrai qu'en général, la norme de la décision correcte s'applique aux questions de droit, mais en l'espèce, la norme de raisonabilité devrait être appliquée.

[42] En ce qui concerne la déclaration inexacte faite par négligence, le CEMD interprétait sa loi constitutive, la *Loi sur la défense nationale*. La Cour suprême a conclu ce qui suit dans *Dunsmuir*, précité : « Lorsqu'un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il possède une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise ... » (au paragraphe 54). De plus, lorsque le décideur possède une expertise spéciale dans le cadre d'un régime administratif distinct, comme la procédure de grief des FC, il y a lieu de déférer à sa décision (au paragraphe 55). Dans ce cas, la décision commande l'application de la norme de la raisonnable.

[43] En ce qui a trait à la question du lien contractuel entre l'État et les membres des FC, le CEMD a appliqué la common law. La Cour suprême a conclu dans *Dunsmuir*, précité, que lorsqu'il y a une clause privative, comme en l'espèce, et lorsque la question de droit relève de l'expertise spéciale du décideur, comme c'est le cas en ce qui concerne la relation entre les FC et l'État, la décision devrait faire l'objet de déférence (au paragraphe 55).

[44] La question concernant la modification du taux de solde du demandeur et celle du refus de lui accorder une promotion de façon rétroactive sont des questions mixtes de fait et de droit qui commandent l'application de la norme de la raisonnable. De plus, la *Loi sur la défense nationale* confère au CEMD un pouvoir discrétionnaire qu'il a exercé en refusant d'accorder une promotion de façon rétroactive au demandeur. Dans ce cas, il convient de faire preuve d'une certaine retenue (voir *Hudon c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 1092, 364 FTR 49, au paragraphe 15).

[45] Lorsqu'elle examine une question en appliquant la norme de la raisonnable, la Cour ne devrait intervenir que si les décisions du CEMD ne font pas partie des « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit », ou si le processus décisionnel semble dénué de justification, ou manquer de transparence ou d'intelligibilité (voir *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47).

[46] **Deuxième question**

Le CEMD a-t-il agi à l'intérieur de sa compétence en refusant la réparation demandée dans le grief?

Le CEMD a agi à l'intérieur de la compétence que lui confèrent la loi et les règlements lorsqu'il a examiné et refusé la réparation sollicitée dans le grief. Le processus de griefs des FC est établi par la *Loi sur la défense nationale*, les ORFC et le « Manuel des griefs » des FC. Le CEMD est tenu, aux termes de l'article 29.12 de la *Loi sur la défense nationale* et de l'alinéa 7.12(1)a) des ORFC, de renvoyer au CGFC les griefs touchant à la solde, ce qu'il a fait. De plus, selon les paragraphes 29.12(1) et 29.13(1) de la *Loi sur la défense nationale*, le CEMD n'est pas lié par les conclusions du CGFC. Le CEMD doit agir à titre d'autorité de dernière instance pour les griefs de cette nature, conformément à l'article 29.14 de la *Loi sur la défense nationale* et il doit informer par écrit le plaignant de sa décision et de ses motifs, comme l'indique le paragraphe 7.14(1) des ORFC. Le CEMD a exercé son rôle d'autorité de dernière instance en examinant et en souscrivant en partie aux conclusions et recommandations du CGFC et en présentant par écrit sa décision et ses motifs au demandeur. Il n'a pas outrepassé sa compétence en refusant la réparation demandée dans le grief.

[47] **Troisième question**

Le demandeur a-t-il été privé de son droit à l'équité procédurale, à cause du manque d'impartialité du CEMD, ou a-t-il été privé de son droit d'être entendu?

La Cour suprême du Canada a affirmé au paragraphe 31 de l'arrêt *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 58, [2003] 2 R.C.S. 624, que le contenu de l'obligation d'impartialité variera pour s'adapter aux fonctions d'un décideur administratif et à la nature de la question à trancher. Ce contenu se situe entre le critère plus rigoureux de la crainte raisonnable de partialité applicable aux organismes dont le travail juridictionnel est très voisin des tribunaux judiciaires et celui moins exigeant de l'esprit fermé applicable aux organismes

...remplissant des tâches multiples, où la fonction juridictionnelle ne constitue qu'un aspect d'attributions étendues qui incluent parfois l'exercice de pouvoirs réglementaires. La notion de décideur administratif inclut enfin des gestionnaires administratifs comme des ministres ou des fonctionnaires appelés à remplir des fonctions discrétionnaires, à contenu politique, au sein de l'appareil gouvernemental.

[48] Le contenu de l'obligation d'impartialité est établi en examinant l'ensemble des dispositions qui définissent les fonctions d'un décideur administratif et le cadre de son action (voir *Pelletier c. Canada*, 2008 CAF 1, [2008] 3 R.C.F. 40, au paragraphe 49).

[49] Les fonctions du CEMD, énoncées à l'article 18 de la *Loi sur la défense nationale*, consistent à assurer la direction et la gestion des FC et à adresser les ordres et directives aux FC pour donner effet aux décisions et instructions du gouvernement fédéral.

[50] En matière de griefs, les FC disposent d'un processus complet dans lequel le CEMD est l'autorité de dernière instance à l'égard des questions devant être renvoyées au CGFC, conformément à l'article 29.14 de la *Loi sur la défense nationale*.

[51] Les fonctions que la loi impose au CEMD – la *Loi sur la défense nationale* et les ORFC, notamment – sont vastes et ne se limitent pas aux fonctions judiciaires ou quasi-judiciaires qu'exercent certains décideurs administratifs. Ainsi, le CEMD doit s'acquitter de son obligation d'impartialité en satisfaisant à la norme moins exigeante – celle de l'esprit fermé.

[52] Au paragraphe 94 de l'arrêt *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, [1990] A.C.S. n°137 (QL), la Cour suprême du Canada a affirmé ce qui suit au sujet du critère de l'esprit fermé :

La partie qui allègue la partialité entraînant l'inhabilité doit établir que l'affaire a en fait été préjugée, de sorte qu'il ne servirait à rien de présenter des arguments contredisant le point de vue adopté. [...] Il importe de se rappeler à ce propos que ni le fait d'appuyer une mesure devant un comité ni le fait de voter en faveur de cette mesure ne constituera, en l'absence d'une indication du caractère définitif de la position prise, une preuve de partialité entraînant l'inhabilité.

[53] Le CEMD a fait référence aux commentaires faits au CGFC par le demandeur pendant l'enquête ainsi qu'aux commentaires du demandeur à propos de ses conclusions et de ses recommandations, et il en a tenu compte. Le CEMD a de ce fait pris connaissance de l'opinion du demandeur concernant les faits et de sa thèse. Dans sa décision, il a aussi fait référence aux conclusions et recommandations du CGFC, qu'il connaissait parfaitement et avec lesquelles il était en partie d'accord. Peu importe si le CEMD avait l'obligation de traiter les officiers d'une

manière uniforme, il n'avait pas l'esprit fermé en statuant sur le grief dont il était saisi et en décidant de ne pas traiter le demandeur différemment de ses pairs.

[54] Également, je ne crois pas que le demandeur ait été privé de son droit d'être entendu. Il a eu maintes occasions d'expliquer son point de vue.

[55] **Quatrième question**

Le CEMD a-t-il commis une erreur en refusant de statuer sur la réclamation du demandeur contre l'État pour négligence?

Les ORFC sont des règlements pris sous le régime de la *Loi sur la défense nationale*.

L'alinéa 19.41(1)*b*) des ORFC prévoit ce qui suit :

(1) Sauf avec l'autorisation du ministre, aucun officier ou militaire du rang ne doit, à l'égard d'une perte ou d'un dommage découlant de l'exécution de fonctions militaires par lui ou par un autre :

[...]

*b*) accepter de responsabilité au nom de l'État.

[56] En refusant de statuer sur la réclamation du demandeur contre l'État pour déclarations inexactes faites par négligence, le CEMD donnait son interprétation des règlements pris sous le régime de sa loi constitutive. Il a ensuite expliqué au demandeur que ce dernier pouvait contacter s'il souhaitait voir donner suite à sa réclamation. Le CEMD possède l'expertise et l'expérience pour interpréter les ORFC, et son interprétation des limites que l'alinéa 19.41(1)*b*) impose à son

pouvoir décisionnel était justifiable, intelligible et transparente et appartenait aux issues acceptables.

[57] **Cinquième question**

Le CEMD a-t-il commis une erreur en refusant de considérer les obligations contractuelles des FC envers leurs membres?

Le principe juridique selon lequel les membres des FC n'ont pas de lien contractuel avec l'État est répété depuis plus d'un siècle. Il est apparu pour la première fois dans l'arrêt *Mitchell v. R.*, [1896] 1 Q.B. 121. Lord Esher M.R. a conclu dans cette affaire, en page 122 :

[TRADUCTION]

« ... les obligations contractées par les militaires et la Couronne sont facultatives pour la Couronne et ne donnent en aucun cas ouverture à une action fondée sur l'existence d'un présumé contrat.

[58] Ce principe a été réitéré plus récemment dans *Pilon c. Canada* (1996), 119 F.T.R. 269, (1<sup>ère</sup> instance) [1996] A.C.F. n°1200, au paragraphe 7:

...les membres de l'armée restent en fonction aussi longtemps qu'il plaira à Sa Majesté et [...] il n'existe donc pas de lien contractuel entre eux et la Couronne.

[59] Le CEMD a affirmé dans sa décision qu'il ne pouvait statuer sur le bris de contrat ou sur la violation des lois sur les relations de travail alléguée dans le grief, puisque les membres des FC n'ont pas un lien d'emploi avec l'État. Sa conclusion selon laquelle le droit contractuel ne s'applique pas au grief était raisonnable et fondée en droit.

[60] **Sixième question**

Le CEMD a-t-il commis une erreur en refusant de payer le demandeur au taux mentionné dans le message d'enrôlement?

Le paragraphe 35(1) de la *Loi sur la défense nationale* mentionne que les taux de solde des officiers sont établis par le Conseil du Trésor.

[61] Lorsque le demandeur s'est enrôlé dans le PFOEP, son service à titre d'officier n'a pas été reconnu. Ainsi, selon les DRAS 204 211(7)b), il aurait dû toucher le taux de solde B visé au tableau A, alors qu'il était élève-officier. Selon les DRAS 204 211(7)a)(i), il devrait toucher le taux de solde B visé au tableau B pour le grade de sous-lieutenant. Il a touché ces taux de solde respectivement, d'abord en tant qu'élève-officier et ensuite en tant que sous-lieutenant.

[62] La *Loi sur la défense nationale* et les ORFC n'accorde au CEMD aucun pouvoir discrétionnaire qui lui permettrait d'autoriser un autre taux de rémunération. Le CEMD a refusé de modifier le taux de solde du demandeur parce qu'il a jugé qu'aucune disposition dans les DRAS ne lui permettait de changer un critère ou de faire une exception et il ne pouvait ainsi fixer un autre taux que celui établi par le Conseil du Trésor. Cette décision était raisonnable et fondée en droit.

[63] **Septième question**

Le CEMD a-t-il commis une erreur en refusant de commissioner rétroactivement le demandeur au grade de sous-lieutenant?

La promotion des officiers d'élève-officier à sous-lieutenant relève du CEMD et de son pouvoir discrétionnaire. L'article 28 de la *Loi sur la défense nationale* prévoit que les officiers peuvent être promus par

ministre ou les autorités désignées par règlement. Selon le paragraphe 11.01(2) des ORFC, la promotion d'un militaire à un grade inférieur à celui de brigadier-général exige l'approbation du chef d'état-major de la défense

[64] Aucun officier ne doit être promu à un grade plus élevé à moins qu'il n'existe une vacance appropriée au sein de l'effectif total de l'élément constitutif dont il fait partie, qu'il n'ait été proposé par l'autorité appropriée et qu'il ne satisfasse à toutes les normes de promotion et aux autres conditions que peut prescrire le chef d'état-major de la défense. Toutefois, le paragraphe 11.02(2) des ORFC mentionne que « ... dans des circonstances données, le chef d'état-major de la défense peut ordonner qu'il soit passé outre à la nécessité de satisfaire à une norme de promotion ».

[65] Le demandeur répondait aux exigences de base pour être admis dans les FC dans le cadre du PFOEP. On ne lui a pas accordé un grade supérieur, une catégorie de prime de rendement ou du temps comptant pour de l'avancement en reconnaissance de service ou d'instruction antérieurs. Il n'a été promu au grade de sous-lieutenant qu'à la fin de son PIEO, suivant ainsi le cheminement militaire normal.

[66] Le CEMD a refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire de manière à passer outre à la nécessité de satisfaire à une norme de promotion et ainsi faire en sorte que le demandeur soit promu de façon rétroactive. Il a justifié ce refus en précisant dans ses motifs qu'il ne voulait pas accorder au demandeur un traitement plus avantageux que celui qu'obtiennent ses collègues du PFOEP, dont les grades ont toujours été reconnus à des dates correspondant aux politiques applicables.

[67] L'exercice du pouvoir discrétionnaire commande dans ce contexte une certaine déférence de la part de la Cour. La décision du CEMD était justifiée, transparente et intelligible et elle faisait partie des issues possibles et acceptables. La Cour ne devrait pas modifier cette décision issue de son pouvoir discrétionnaire.

[68] Certes, il est dommage que les conditions que le demandeur croyait avoir acceptées lorsqu'il s'est joint aux FC ne soient pas celles dont il bénéficie actuellement, mais il n'a pas démontré que la décision du CEMD était déraisonnable ou non fondée en droit. Le contrôle judiciaire devrait donc être rejeté.

[69] Le défendeur a demandé les dépens. Étant donné les faits qui ont donné lieu à la présente demande, je ne suis pas disposé à adjuger des dépens. Les renseignements inexacts donnés au demandeur sont la source du présent litige.

**JUGEMENT**

**LA COUR ORDONNE :**

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Aucuns dépens ne seront adjugés.

« John A. O'Keefe »

---

Juge

Traduction certifiée conforme

L.Brisebois

ANNEXE

**Dispositions législatives pertinentes**

*Loi sur les Cours fédérales, L.R., 1985, ch. F-7*

18.1(4) Les mesures prévues au paragraphe (3) sont prises si la Cour fédérale est convaincue que l'office fédéral, selon le cas :

a) a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;

18.1(4) The Federal Court may grant relief under subsection (3) if it is satisfied that the federal board, commission or other tribunal

(a) acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction;

*Loi sur la défense nationale, L.R., 1985, ch. N-5*

18.(1) Le gouverneur en conseil peut élever au poste de chef d'état-major de la défense un officier dont il fixe le grade. Sous l'autorité du ministre et sous réserve des règlements, cet officier assure la direction et la gestion des Forces canadiennes.

(2) Sauf ordre contraire du gouverneur en conseil, tous les ordres et directives adressés aux Forces canadiennes pour donner effet aux décisions et instructions du gouvernement fédéral ou du ministre émanent, directement ou indirectement, du chef d'état-major de la défense.

18.(1) The Governor in Council may appoint an officer to be the Chief of the Defence Staff, who shall hold such rank as the Governor in Council may prescribe and who shall, subject to the regulations and under the direction of the Minister, be charged with the control and administration of the Canadian Forces.

(2) Unless the Governor in Council otherwise directs, all orders and instructions to the Canadian Forces that are required to give effect to the decisions and to carry out the directions of the Government of Canada or the Minister shall be issued by or through the Chief of the Defence Staff.

28. Sous réserve de l'article 22 et des règlements, les officiers et militaires du rang peuvent être promus par le ministre ou les autorités des Forces canadiennes désignées par règlement du gouverneur en conseil.

29.(1) Tout officier ou militaire du rang qui s'estime lésé par une décision, un acte ou une omission dans les affaires des Forces canadiennes a le droit de déposer un grief dans le cas où aucun autre recours de réparation ne lui est ouvert sous le régime de la présente loi.

29.12(1) Avant d'étudier un grief d'une catégorie prévue par règlement du gouverneur en conseil, le chef d'état-major de la défense le soumet au Comité des griefs pour que celui-ci lui formule ses conclusions et recommandations. Il peut également renvoyer tout autre grief devant le Comité.

29.14 Le chef d'état-major de la défense peut déléguer à tout officier le pouvoir de décision définitive que lui confère l'article 29.11, sauf pour les griefs qui doivent être soumis au Comité des griefs; il ne peut toutefois déléguer le pouvoir de délégation que lui confère

28. Subject to section 22 and to regulations, officers and non-commissioned members may be promoted by the Minister or by such authorities of the Canadian Forces as are prescribed in regulations made by the Governor in Council.

29.(1) An officer or non-commissioned member who has been aggrieved by any decision, act or omission in the administration of the affairs of the Canadian Forces for which no other process for redress is provided under this Act is entitled to submit a grievance.

29.12(1) The Chief of the Defence Staff shall refer every grievance that is of a type prescribed in regulations made by the Governor in Council to the Grievance Board for its findings and recommendations before the Chief of the Defence Staff considers and determines the grievance. The Chief of the Defence Staff may refer any other grievance to the Grievance Board.

29.14 The Chief of the Defence Staff may delegate to any officer any of the Chief of the Defence Staff's powers, duties or functions as final authority in the grievance process, except

(a) the duty to act as final

le présent article.

authority in respect of a grievance that must be referred to the Grievance Board; and

(b) the power to delegate under this section.

35.(1) Les taux et conditions de versement de la solde des officiers et militaires du rang, autres que les juges militaires, sont établis par le Conseil du Trésor.

35.(1) The rates and conditions of issue of pay of officers and non-commissioned members, other than military judges, shall be established by the Treasury Board.

#### Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes

##### 7.12 – RENVOI DEVANT LE COMITÉ DES GRIEFS

##### 7.12 – REFERRAL TO GRIEVANCE BOARD

(1) Le chef d'état-major de la défense renvoie au Comité des griefs tout grief qui a trait aux questions suivantes :

(1) The Chief of the Defence Staff shall refer to the Grievance Board any grievance relating to the following matters:

a) les mesures administratives qui émanent de la suppression ou des déductions de solde et d'indemnités, du retour à un grade inférieur ou de la libération des Forces canadiennes;

(a) administrative action resulting in the forfeiture of, or deductions from, pay and allowances, reversion to a lower rank or release from the Canadian Forces;

##### 11.01 – AUTORISATION DE PROMOTION

##### 11.01 – AUTHORITY FOR PROMOTION

(1) La promotion d'un officier au grade de brigadier-général ou à tout grade supérieur est subordonnée à l'approbation du ministre sur recommandation du chef d'état-major de la défense.

(1) The promotion of an officer to the rank of brigadier-general or to any higher rank requires the approval of the Minister on the recommendation of the Chief of the Defence Staff.

(2) La promotion d'un militaire à un grade inférieur à

(2) The promotion of a member to any rank lower than

celui de brigadier-général exige l'approbation du chef d'état-major de la défense, sauf que :

*a)* la promotion d'un militaire à un grade inférieur à celui de colonel peut être approuvée par un officier désigné à cette fin par le chef d'état-major de la défense;

*b)* la promotion d'un officier de la force de réserve au grade de colonel ou de lieutenant-colonel peut être approuvée par un officier désigné à cette fin par le chef d'état-major de la défense.

#### 19.41 – AVEU OU ACCEPTATION DE RESPONSABILITÉ

(1) Sauf avec l'autorisation du ministre, aucun officier ou militaire du rang ne doit, à l'égard d'une perte ou d'un dommage découlant de l'exécution de fonctions militaires par lui ou par un autre :

[ . . . ]

*b)* accepter de responsabilité au nom de l'État.

that of brigadier-general requires the approval of the Chief of the Defence Staff, except that the:

(a) promotion of a member to any rank lower than that of colonel may be approved by such officer as the Chief of the Defence Staff may designate; and

(b) promotion of an officer of the Reserve Force to the rank of colonel or lieutenant-colonel may be approved by such officer as the Chief of the Defence Staff may designate.

#### 19.41 – ADMISSION AND ACCEPTANCE OF LIABILITY

(1) No officer or non-commissioned member shall, without the authority of the Minister:

. . .

(b) accept liability on behalf of the Crown;

for a loss or damage arising out of or occasioned by the performance of service duties by the member or by another.

204.211(7) (Taux de solde – PFOEP)

L'officier qui participe au PFOEP est rémunéré, pour chaque mois postérieur au mois et à l'année précisés au tableau, au taux de solde établi pour son grade et son échelon de solde de la façon suivante :

1. dans le cas de l'officier au grade de lieutenant ou de sous-lieutenant :

1. au niveau de solde B visé au Tableau B ou C de la présente directive, s'il n'a effectué aucun service antérieur à titre de militaire du rang,

[. . .]

2. dans le cas de celui qui détient le grade d'élève-officier et qui n'a effectué aucun service antérieur à titre de militaire du rang, au niveau de solde B visé au Tableau A de la présente directive.

204.211(10) (Élève-officier – ancien militaire du rang)

L'élève-officier qui est nommé directement à ce grade à partir du grade de militaire du rang est rémunéré comme suit :

a) s'il était un militaire du rang de la Force régulière, au taux de solde le plus élevé des taux suivants, y compris toute augmentation aux taux de

204.211(7) (Rate of pay – CEOTP)

An officer to whom the CEOTP applies shall be paid, for each month after the month and year specified in the table, at the rate of pay for the officer's rank and pay increment as follows:

1. for an officer in the rank of lieutenant or second lieutenant

1. with no former non-commissioned member service, in pay level B of Table "B" or "C" to this instruction, or

...

2. in the rank of officer cadet with no former non-commissioned member service, in pay level B of Table "A" to this instruction.

204.211(10) (Officer Cadet – former non-commissioned member)

An officer cadet who is appointed directly to that rank from a non-commissioned rank shall be paid:

(a) if the member was a non-commissioned member of the Regular Force, at the rate of pay which, including any upward adjustments to the

solde prévue en vertu des sous-alinéas i) et ii) qui peut être établie de temps à autre pour ce taux, ainsi que toute augmentation qui résulte de la réaffectation au poste antérieur dans lequel il servait comme militaire du rang dans un groupe de spécialité supérieur :

rates of pay determined under subparagraphs (i) and (ii) that may be established from time to time, and any upward adjustments resulting from the reallocation of the last military occupation in which the member served as a non-commissioned member to a higher trade group, is the greater of the rate of pay established for:

*i)* le taux de solde établi pour le grade, l'échelon de solde, le niveau de solde et le groupe de spécialité qui lui étaient applicables le jour précédant immédiatement le jour de sa nomination au grade d'élève-officier,

(i) the rank, pay increment, pay level and trade group held on the day immediately prior to the date of appointment to the rank of officer cadet, or

*ii)* le taux de solde établi pour tout échelon de solde supérieur auquel il aurait eu droit pour son grade, son niveau de solde et son groupe de spécialité, s'il était demeuré dans son grade de militaire du rang;

(ii) any higher pay increment to which the member would have become entitled had the member remained in the former rank, pay level and trade group as a non-commissioned member; and

*b)* s'il était un ancien membre de la Force régulière qui s'est réenrôlé ou s'il a été transféré de la Force de réserve à la Force régulière, au taux de solde, y compris toute augmentation des taux de solde en vertu de la DRAS 204.30 (Solde – militaires du rang), établi comme suit :

(b) if the member was a former Regular Force member who re-enrolled or a member who transferred from the Reserve Force to the Regular Force, at the rate of pay, including any upward adjustments to the rates of pay, in CBI 204.30 (Pay – Non-commissioned members) for:

*i)* selon le grade, le niveau de solde et le groupe de spécialité établis s'il s'était enrôlé directement comme militaire

(i) the rank, pay level and trade group that they would have received had they enrolled directly as a non-

du rang, suivant les ordres ou les directives publiés par le Chef d'état-major de la Défense, à l'échelon de solde établi en vertu de la DRAS 204.015 (Augmentations d'échelons de solde);	commissioned member as determined in orders or instructions issued by the Chief of the Defence Staff, at the pay increment determined by CBI 204.015 (Pay Increments); or
<i>ii)</i> selon tout autre échelon de solde plus élevé auquel l'officier aurait eu droit en vertu de la DRAS 204.015 (Augmentations d'échelons de solde) s'il était resté à son ancien grade, à son ancien niveau de solde et dans son ancien groupe de spécialité en qualité de militaire du rang.	<i>(ii)</i> any higher pay increment to which the officer would have become entitled under CBI 204.015 (Pay Increments) had the officer remained in the former rank, pay level and trade group as a non-commissioned member.

Chef - Personnel militaire – Programme de formation des officiers - éducation permanente – La présente instruction du SMA(RH-Mil) s'applique à la Force régulière. 09/05

4.6 Promotion et carrière	4.6 Promotion and Career
En vertu du PFOEP	Under the CEOTP
Tous les candidats enrôlés dans le PFOEP auront le grade d'élève-officier (élof)/aspirant marine (aspm) jusqu'à ce qu'ils aient terminé l'instruction de base des officiers, à moins d'avoir obtenu initialement un grade supérieur, une catégorie de prime de rendement (CPR) ou du temps comptant pour de l'avancement en reconnaissance de service ou d'instruction antérieurs.	All candidates enrolled in the CEOTP shall hold the rank of OCdt/NCdt until completion of basic officer training, unless initially granted higher rank, Incentive Pay Category, or Time Counting for Promotion in recognition of previous service or training.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1633-09

**INTITULÉ :** MIHAI CODRIN- c. -PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Winnipeg (Manitoba)

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 14 septembre 2010

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE :** Le juge O'Keefe

**DATE DES MOTIFS :** 2 février 2011

**COMPARUTIONS :**

Mihai Codrin  
POUR LE DEMANDEUR  
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Susan Eros  
POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Mihai Codrin  
Winnipeg (Manitoba)  
POUR LE DEMANDEUR  
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Myles J. Kirvan  
Sous-procureur général du Canada  
Winnipeg (Manitoba)  
POUR LE DÉFENDEUR