

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20110503

Dossier : T-435-10

Référence : 2011 CF 512

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 3 mai 2011

En présence de monsieur le juge O'Keefe

ENTRE :

ABE TOWNSEND

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande d'injonction interlocutoire présentée en vertu de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, visant à empêcher le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) d'appliquer la directive sur les voyages de la GRC.

[2] Abe Townsend (le demandeur) demande :

1. Une ordonnance interdisant au Commissaire de la GRC d'appliquer les conditions de la *Directive sur les voyages de la GRC*, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, dans les trente jours suivants la date de la décision concernant le palier final de la procédure du grief, déposé le 20 janvier 2010, du demandeur;
2. Une ordonnance enjoignant le Commissaire de la GRC à appliquer les conditions issues de la *Directive sur les voyages du Conseil du Trésor* à la GRC, tel qu'il a été énoncé dans les procès-verbaux du Conseil du Trésor n^{os} 704761 et 710531, ainsi que dans la *Directive sur les voyages du Conseil du Trésor* jusqu'à la conclusion de la période d'injonction; et
3. Les dépens sur une base d'indemnisation partielle.

Le contexte

[3] L'espèce concerne les politiques relatives aux voyages effectués dans le cadre du travail de la GRC.

[4] En 1971, le gouvernement du Canada, par l'entremise du Conseil du Trésor, a adopté [TRADUCTION] « Les directives respectant les règles, normes et procédures relatives aux voyages effectués par les membres de la GRC dans le cadre de leur travail pour le gouvernement » (procès-verbal du Conseil du Trésor n^o 704761).

[5] Le Conseil du Trésor avec le Conseil national mixte (le CNM) ont par la suite émis la *Directive sur les voyages du Conseil du Trésor* s'appliquant à tous les fonctionnaires en 1972.

[6] Compte tenu des effets possibles de cette directive concernant les voyages sur les membres de la GRC, en 1972, le Commissaire de la GRC a proposé des changements au procès-verbal n° 704761 du Conseil du Trésor par le procès-verbal n° 710531 créant des exceptions à la nouvelle *Directive sur les voyages du Conseil du Trésor* pour les membres de la GRC.

[7] À la suite de l'adoption du procès-verbal n° 710531, le Conseil du Trésor et le CNM ont convenu que la norme relative à l'hébergement des fonctionnaires lors de voyages effectués dans le cadre de leur travail était « la chambre individuelle dans des établissements sûrs, bien situés et confortables ».

[8] En 1988, le *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, 1988, DORS 88-361, a été modifié et l'article 74 mentionnait que :

[1]le membre qui voyage dans l'exercice de ses fonctions a droit au paiement de ses frais de voyage selon les taux que prévoit la politique du Conseil du Trésor en matière de voyages.

[9] Entre 1988 et 2008, des centaines de griefs ont été déposés par des membres de la GRC concernant des questions liées aux voyages. Ces griefs ont souvent eu trait aux normes en matière d'hébergement offert aux membres de la GRC au cours de voyages dans le cadre de leurs fonctions. Occasionnellement, les membres de la GRC ont été hébergés dans des locaux partagés ou des tentes.

[10] En 2008, le Commissaire de la GRC a demandé la confirmation du statut du procès-verbal du Conseil du Trésor, ainsi que la mise sur pied d'un cadre clair permettant d'évaluer les demandes

relatives aux voyages de la GRC. Le 1^{er} janvier 2010, le Commissaire de la GRC a publié la *Directive sur les voyages de la GRC*.

[11] Le demandeur a déposé un grief contestant la décision du Commissaire de la GRC de créer, de publier et d'imposer des directives à l'interne.

Les questions en litige

[12] Les questions sont les suivantes :

1. Est-ce que la Cour fédérale a la compétence pour accorder l'injonction demandée?
2. Est-ce que le demandeur a répondu au critère à trois volets établi pour une injonction?

Les observations écrites du demandeur

[13] Le demandeur soutient que la Cour fédérale a la compétence pour accorder l'injonction. Le demandeur devait contester la *Directive sur les voyages de la GRC* au moyen du processus de grief prévu par la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10 (la Loi sur la GRC). Aucun décideur engagé par la procédure de grief n'a la compétence pour accorder un redressement provisoire ou interlocutoire. Ainsi, selon la prétention du demandeur, la Cour fédérale conserve le pouvoir discrétionnaire résiduel d'accorder une injonction compte tenu de la compétence inhérente des cours. La Cour fédérale a la compétence exclusive, puisque le Commissaire de la GRC est un

« office fédéral » comme le définit l'article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales*, sur lequel la Cour fédérale a un pouvoir de contrôle.

[14] Le demandeur soutient qu'il répond au critère à trois volets établi pour une injonction, tel qu'il a été décrit dans l'arrêt *RJR-Macdonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 RCS 311, [1994] ACS n° 17 (QL).

[15] Le demandeur allègue qu'il y a une question sérieuse à débattre, car le Commissaire de la GRC n'avait pas la compétence pour établir la *Directive sur les voyages de la GRC de 2010*. Étant donné que la GRC est nommée dans l'annexe IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11, le Conseil du Trésor a la charge de déterminer les conditions d'emploi de la GRC. La Cour fédérale a précédemment maintenu dans la décision *Wilson c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 250, au paragraphe 32, que la *Loi sur la gestion des finances publiques* n'accorde pas expressément au Commissaire de la GRC la compétence lui permettant de définir les conditions en matière de voyages.

[16] Le demandeur soutient que les membres de la GRC subiront des préjudices irréparables si l'injonction n'est pas accordée. Un hébergement de qualité inférieure aux normes et autres entorses à la *Directive sur les voyages du Conseil du Trésor* n'entraînent pas des pertes financières, mais portent plutôt atteinte à la dignité humaine, ce qui ne peut être compensé par des dommages-intérêts.

[17] Le demandeur prétend que la prépondérance des inconvénients est en sa faveur, puisque le défendeur n'affirme pas ni ne démontre qu'il subirait un préjudice si l'injonction était accordée.

Les observations écrites du défendeur

[18] Le défendeur prétend que la Cour fédérale n'a pas la compétence pour accorder une injonction en l'espèce. Comme le demandeur a présenté un grief en application de l'article 31 de la Loi sur la GRC, lequel est en instance devant le comité d'examen des griefs de la GRC, la demande présentée à la Cour est prématurée.

[19] Le défendeur soutient aussi que le demandeur ne répond à aucun des éléments du critère à trois volets établi pour une injonction.

[20] Le défendeur allègue que le demandeur n'a pas établi qu'il y avait matière à plainte. Le Commissaire de la GRC n'a pas tenté de se substituer au Conseil du Trésor en tant qu'employeur, comme cela avait été le cas dans l'affaire *Wilson*, précitée. Le Commissaire a plutôt exercé son pouvoir pour passer en revue les dispositions existantes en matière de voyages de la GRC et pour les émettre à nouveau sous une formule compréhensible. Le défendeur est d'accord avec le demandeur que les membres de la GRC doivent se conformer à la *Directive sur les voyages du Conseil du Trésor* dans les cas où une exception pour la GRC n'a pas été sanctionnée. La seule référence à l'hébergement dans les procès-verbaux de 1971 et de 1972 du Conseil du Trésor ou dans règlement de la GRC se trouve dans le paragraphe 4(1) du procès-verbal n° 704761 de 1971 du Conseil du Trésor, dans lequel il est mentionné que les membres de la GRC recevront des indemnités de

dépenses raisonnables pour leur hébergement lors de déplacement ou d'affectation temporaire. Le défendeur soutient que le Commissaire de la GRC décide des indemnités de dépenses raisonnables et, en ce qui concerne les événements importants, cela peut comprendre des locaux partagés. Cette capacité découle de la pleine autorité dont est mandaté le Commissaire de la GRC en vertu de l'article 5 de la Loi sur la GRC.

[21] Le défendeur soutient que le demandeur n'a pas démontré qu'il subirait un préjudice irréparable si l'injonction n'était pas accordée. Le demandeur doit prouver que le préjudice qui lui sera causé personnellement est réel et non potentiel. Le demandeur n'a pas déposé de preuve expliquant comment son droit à l'hébergement dans une chambre individuelle serait brimé par la *Directive sur les voyages de la GRC de 2010*.

[22] Le défendeur prétend que la prépondérance des inconvénients est favorable à l'État.

[23] Finalement, le défendeur soutient que l'injonction ne pourrait apporter l'issue recherchée par le demandeur. On ne citait pas explicitement le droit à un hébergement dans une chambre individuelle dans les anciennes directives en matière de voyages, alors une ordonnance forçant l'application des procès-verbaux de 1971 et 1972, ainsi que la *Directive sur les voyages du Conseil du Trésor* ne répondrait pas au grief du demandeur concernant l'hébergement dans une chambre individuelle.

Analyse et Décision

[24] **La question en litige n° 1**

Est-ce que la Cour fédérale a la compétence pour accorder l'injonction demandée?

Le demandeur n'a pas déposé de demande de contrôle judiciaire comme il doit le faire pour pouvoir utiliser la procédure de grief, tel que le prévoit l'article 31 de la Loi sur la GRC afin de lui permettre de contester la *Directive sur les voyages de la GRC* avant de s'adresser à la Cour fédérale. Pour cette raison, je n'ai pas la compétence pour accorder l'injonction interlocutoire conformément à l'article 18 sans qu'il y ait une demande de contrôle judiciaire déposée à la Cour. Quoiqu'il en soit, puisque les parties ont soulevé la question du critère à trois volets établi pour une injonction et que la demande aurait pu être présentée en vertu d'un autre article de la *Loi sur les Cours fédérales*, j'examinerai les prétentions des parties concernant le critère à trois volets établi pour une mesure injonctive.

[25] **La question en litige n° 2**

Est-ce que le demandeur a répondu au critère à trois volets établi pour une injonction?

Si je déterminais que la Cour a la compétence pour accorder l'injonction, je conclurais tout de même que le demandeur ne répond pas aux exigences permettant d'obtenir une injonction.

[26] La Cour suprême a maintenu dans l'arrêt *RJR-MacDonald*, précité, que le critère établi pour une injonction interlocutoire nécessite l'analyse de trois éléments. Premièrement, la Cour doit évaluer s'il existe une question sérieuse à débattre sur le fond du litige. Deuxièmement, la Cour considère si le demandeur subira un préjudice irréparable si l'injonction lui est refusée.

Troisièmement, il faut déterminer laquelle des parties subira le plus grand préjudice selon l'accueil ou le refus de l'injonction.

[27] Ce critère à trois volets est conjonctif, et à ce titre, le demandeur doit répondre à tous les éléments du critère avant d'avoir le droit d'obtenir une injonction. Le défaut de satisfaire à l'un des trois éléments entraîne le rejet de la requête (voir *Bande indienne de Musqueam c. Canada*, 2008 CAF 214, au paragraphe 3).

[28] Bien que le demandeur puisse obtenir gain de cause sur la question sérieuse, il ne peut l'obtenir au sujet de l'évaluation du préjudice irréparable.

[29] Le préjudice irréparable est un dommage de nature sérieuse qui ne peut être adéquatement ou justement indemnisé par une réparation accordée après le jugement (voir *RJR-MacDonald*, précité, au paragraphe 64).

[30] Le demandeur requérant une injonction a le fardeau de démontrer qu'un préjudice irréparable lui sera causé personnellement si l'injonction n'est pas accordée. La preuve que des personnes, qui ne sont pas des parties à l'affaire, subiront un préjudice irréparable si une injonction n'est pas accordée ne constitue pas un motif suffisant pour obtenir une injonction (voir *Canada c. Amnesty*, 2009 CF 426, aux paragraphes 32 à 34).

[31] Le demandeur prétend que les membres de la GRC subiront un préjudice irréparable sous la forme d'une perte de dignité, laquelle ne peut compensée par dommages-intérêts. Il ne présente aucun préjudice qui lui serait fait personnellement.

[32] Le demandeur a allégué lors de l'audience que l'espèce est analogue à la décision *International Longshore and Warehouse Union, Canada c. Canada (PG)*, 2008 CAF 3, dans laquelle le syndicat n'avait eu qu'à démontrer qu'un préjudice irréparable serait causé à ses membres et non au syndicat lui-même. Le demandeur soutient qu'il a déposé son grief et sa demande d'injonction interlocutoire à titre de représentant des relations fonctionnelles pour les membres de la GRC postés en Nouvelle-Écosse. À ce titre, il prétend qu'il agissait dans un rôle similaire à celui d'un syndicat.

[33] Je ne suis pas persuadé par cet argument. Bien que le demandeur ait fourni peu de renseignements concernant son poste de représentant des relations fonctionnelles, il semble qu'il ne représente que les membres de la Nouvelle-Écosse, alors qu'une injonction toucherait les membres de la GRC à l'échelle du pays.

[34] De plus, même si le demandeur avait la permission de démontrer que les membres de la GRC subiraient un préjudice irréparable de manière générale, par opposition à lui personnellement, il n'a pas réussi à le prouver. Le demandeur doit fournir une preuve non spéculative qu'un préjudice sera causé. Tel qu'il a été confirmé par la Cour dans la décision *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, 2001 CAF 25, au paragraphe 12 :

[...] le fait qu'un préjudice irréparable pourrait survenir n'établit pas un préjudice irréparable. Les intimés devaient prouver, selon la

prépondérance des probabilités, que l'exécution du *subpoena* délivré au nom du Commissaire donnerait lieu à un préjudice irréparable (*Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110, au par. 35). Le préjudice présumé ne peut pas être spéculatif ni hypothétique (*Imperial Chemical Industries PLC c. Apotex Inc.* (1989), [1990] 1 C.F. 221 (C.A.)).

[Non souligné dans l'original.]

[35] Le demandeur n'a déposé aucune preuve qu'un préjudice serait subit par les membres de la GRC. Ses prétentions sont fondées sur la prémisse selon laquelle les membres de la GRC pourraient se voir attribuer des locaux partagés à l'avenir, compte tenu de la *Directive sur les voyages de la GCRC*, ce qui causerait une perte de dignité. Cet argument ne répond pas à l'exigence d'une preuve claire et non spéculative qu'un préjudice irréparable serait causé si une injonction n'était pas accordée.

[36] L'absence de préjudice irréparable est déterminant et la demande doit être rejetée; les dépens seront adjugés en faveur du défendeur.

JUGEMENT

[37] **LA COUR ORDONNE que** la demande de contrôle judiciaire soit rejetée et que les dépens soient adjugés en faveur du défendeur.

« John A. O'Keefe »

Juge

Traduction certifiée conforme
Evelyne Swenne, traductrice-conseil

ANNEXE

Les dispositions légales pertinentes

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

2. [. . .]

« office fédéral » Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale, à l'exclusion de la Cour canadienne de l'impôt et ses juges, d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867.

18.(1) Sous réserve de l'article 28, la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour :

a) décerner une injonction, un bref de certiorari, de mandamus, de prohibition ou de quo warranto, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. 1985, ch. R-10

5.(1) Le gouverneur en conseil peut nommer un officier, appelé commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, qui, sous la direction du ministre, a pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte.

2. [. . .]

“federal board, commission or other tribunal” means any body, person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than the Tax Court of Canada or any of its judges, any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the Constitution Act, 1867 ;

18.(1) Subject to section 28, the Federal Court has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of certiorari, writ of prohibition, writ of mandamus or writ of quo warranto, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

5.(1) The Governor in Council may appoint an officer, to be known as the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, who, under the direction of the Minister, has the control and management of the Force and all matters connected therewith.

(2) Le commissaire peut déléguer à tout membre les pouvoirs ou fonctions que lui attribue la présente loi, à l'exception du pouvoir de délégation que lui accorde le présent paragraphe, du pouvoir que lui accorde la présente loi d'établir des règles et des pouvoirs et fonctions visés à l'article 32 (relativement à toute catégorie de griefs visée dans un règlement pris en application du paragraphe 33(4)), aux paragraphes 42(4) et 43(1), à l'article 45.16, au paragraphe 45.19(5), à l'article 45.26 et aux paragraphes 45.46(1) et (2).

[. . .]

31.(1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), un membre à qui une décision, un acte ou une omission liés à la gestion des affaires de la Gendarmerie causent un préjudice peut présenter son grief par écrit à chacun des niveaux que prévoit la procédure applicable aux griefs prévue à la présente partie dans le cas où la présente loi, ses règlements ou les consignes du commissaire ne prévoient aucune autre procédure pour corriger ce préjudice.

[. . .]

32.(1) Le commissaire constitue le dernier niveau de la procédure applicable aux griefs; sa décision est définitive et exécutoire et, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la Loi sur les Cours fédérales, n'est pas susceptible d'appel ou de révision en justice.

(2) The Commissioner may delegate to any member any of the Commissioner's powers, duties or functions under this Act, except the power to delegate under this subsection, the power to make rules under this Act and the powers, duties or functions under section 32 (in relation to any type of grievance prescribed pursuant to subsection 33(4)), subsections 42(4) and 43(1), section 45.16, subsection 45.19(5), section 45.26 and subsections 45.46(1) and (2).

[. . .]

31.(1) Subject to subsections (2) and (3), where any member is aggrieved by any decision, act or omission in the administration of the affairs of the Force in respect of which no other process for redress is provided by this Act, the regulations or the Commissioner's standing orders, the member is entitled to present the grievance in writing at each of the levels, up to and including the final level, in the grievance process provided for by this Part.

[. . .]

32.(1) The Commissioner constitutes the final level in the grievance process and the Commissioner's decision in respect of any grievance is final and binding and, except for judicial review under the Federal Courts Act, is not subject to appeal to or review by any court.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-435-10

INTITULÉ : ABE TOWNSEND

- et -

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Le 10 novembre 2010

DATE DE L'AUDIENCE : Ottawa (Ontario)

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE O'KEEFE

DATE DES MOTIFS : Le 3 mai 2011

COMPARUTIONS :

Christopher Rootham POUR LE DEMANDEUR

Lynn Marchildon POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Nelligan O'Brien Payne LLP POUR LE DEMANDEUR
Ottawa (Ontario)

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)