

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20140415

Dossier : T-546-13

Référence : 2014 CF 361

Ottawa (Ontario), le 15 avril 2014

En présence de monsieur le juge de Montigny

ENTRE :

MARIE MACHE RAMEAU

demanderesse

et

**L'AGENCE CANADIENNE DE
DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL**

défenderesse

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La demanderesse a présenté une demande de contrôle judiciaire d'une décision du Tribunal de la dotation de la fonction publique (le « Tribunal ») rendue le 27 février 2013. Dans la décision, le Tribunal a accueilli la requête de la défenderesse de rejeter la plainte de la demanderesse au motif qu'elle est hors délai, en vertu de l'article 10 du *Règlement du Tribunal de la dotation de la fonction publique*, DORS/2006-6 (le « Règlement »).

[2] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que la demande de contrôle judiciaire de la demanderesse doit être rejetée.

I. Les faits

[3] La demanderesse est une employée de la défenderesse, l'Agence canadienne de développement international (ACDI), et occupe un poste de niveau PE-03. Bien que cette réorganisation administrative n'ait aucune incidence sur la présente demande de contrôle judiciaire, il convient de noter que l'ACDI fait maintenant partie du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement : voir *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*, LC 2013, ch 33, art 174.

[4] En 2003, la demanderesse a entamé des procédures contre son employeur en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, LRC (1985), ch H-6. Ces procédures se sont soldées par un protocole d'entente, au terme de laquelle la demanderesse a été nommée à titre intérimaire à un poste de groupe et niveau PE-4 et affectée à un poste au sein de la Commission de la fonction publique en vertu d'une entente d'affectation convenue entre la Commission et l'ACDI. Cette affectation, d'une durée initiale de douze mois, a été reconduite pour une deuxième année. Au terme de cette deuxième période d'affectation, soit le 16 février 2009, la demanderesse a réintégré son poste au sein de l'ACDI au niveau PE-3. La demanderesse allègue qu'elle aurait dû être réintégrée dans un poste PE-4, conformément à l'article 6 du protocole d'entente qui prévoyait ce qui suit :

Dans le cas où la plaignante ne réussit [sic] pas la formation dans les six premiers mois de son affectation à la Commission de la fonction publique, la plaignante retourne au sein de l'intimée au

poste de PE-3. L'intimée s'engage à lui offrir une formation de 18 mois. Moyennant le résultat positif de l'évaluation trimestrielle basé [sic] sur des objectifs clairs et précis ainsi que des critères d'évaluation, la plaignante sera nommée au niveau PE-4 via un processus non annoncé à la fin de la période de formation de 18 mois.

[5] Bien qu'elle estime avoir complété la formation requise, la demanderesse n'a pas été nommée à ce niveau. En juin 2012, le juge Pinard a rendu une décision assimilant l'entente à une ordonnance de cette Cour. La demanderesse a alors avisé la défenderesse qu'elle présenterait une requête à la Cour fédérale en outrage au tribunal, au motif que la défenderesse n'avait pas respecté l'entente en ne procédant pas à sa nomination à un poste PE-4.

[6] Le 1er octobre 2012, la demanderesse a reçu une lettre l'avisant que son poste avait été déclaré excédentaire et que ses services ne seraient plus requis en raison d'une situation de réaménagement des effectifs. Elle a également été avisée de son droit de présenter au Tribunal, dans les 15 jours de la date de la lettre, une plainte selon laquelle la décision de la mettre en disponibilité constitue un abus de pouvoir, et ce conformément à l'article 65 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, LC 2003, ch 22 (la « *LEFP* »).

[7] Le 15 octobre 2012, la demanderesse a écrit à la présidente de la défenderesse afin d'obtenir des explications sur sa nomination à un poste PE-4.

[8] Le 2 novembre 2012, le juge Boivin a rendu une ordonnance rejetant la requête en outrage au tribunal présentée par la demanderesse, au motif qu'il y avait une différence d'interprétation quant à l'entente et plus particulièrement son article 6. Dans ces circonstances, la

conduite des parties n'était donc pas clairement dictée par l'entente et la défenderesse ne pouvait être condamnée à l'outrage.

[9] Comme la lettre du 1er octobre donnait à la demanderesse jusqu'au 29 janvier 2013 pour faire connaître l'option qu'elle privilégiait suite à sa mise en disponibilité et qu'elle n'avait pas réussi à obtenir la clarification de ses droits, elle présenta le 24 janvier 2013 une demande au Tribunal visant à surseoir à la mise en disponibilité de son poste au niveau PE-3 jusqu'à que le Tribunal canadien des droits de la personne se soit prononcé sur l'interprétation à donner au protocole d'entente. Le 25 janvier 2013, le Tribunal a répondu qu'il n'avait pas compétence pour rendre une décision à l'égard de sa requête dans la mesure où aucune plainte n'avait été déposée devant lui.

[10] Le 28 janvier 2013, la demanderesse a donc déposé une plainte en vertu de l'article 65 de la *LEFP* concernant sa mise en disponibilité de son poste au groupe et niveau PE-03, au sein de l'ACDI.

[11] Le 12 février 2013, la défenderesse a déposé une requête en rejet de la plainte de la demanderesse au motif qu'elle avait été déposée après l'expiration du délai de 15 jours prévu à l'article 10 du *Règlement*. La demanderesse a répondu le 22 février 2013 en demandant le rejet de la requête de la défenderesse en invoquant que des circonstances exceptionnelles avaient occasionné le dépôt de sa plainte à l'extérieur du délai imparti, à savoir l'incertitude relativement à son niveau d'emploi et le refus de la défenderesse de vouloir clarifier la situation.

[12] Le 27 février 2013, le Tribunal a accueilli la requête de la défenderesse et a rejeté la plainte de la demanderesse au motif que sa plainte était hors délai.

II. La décision contestée

[13] Après avoir énoncé les faits qui sous-tendent la présente demande de contrôle judiciaire et procédé à l'historique des procédures, le Tribunal a brièvement résumé l'argument principal de la demanderesse, à savoir qu'elle n'a pas pu porter plainte contre l'avis de mise en disponibilité puisqu'elle ne connaissait pas ses droits par rapport à son statut d'employée de niveau PE-4. Le Tribunal a ensuite rappelé que le délai de 15 jours est un délai de rigueur, qui ne peut être prorogé que par souci d'équité. C'est à la partie qui demande une prorogation, d'ajouter le Tribunal, qu'il revient de démontrer les circonstances exceptionnelles justifiant une telle prorogation.

[14] En l'espèce, le Tribunal s'est dit d'avis que la demanderesse n'avait pas démontré que des circonstances exceptionnelles l'avaient empêchée de déposer sa plainte dans le délai prescrit. L'essentiel du raisonnement du Tribunal tient dans le paragraphe qui suit :

Elle maintient qu'en vertu de l'entente, l'intimé aurait dû l'avoir déjà nommé [*sic*] à un poste de niveau PE-04. Cependant, comme la plaignante mentionne elle-même dans sa réponse à la requête, l'interprétation du niveau de son poste demeure contesté [*sic*] et non résolu [*sic*], ce que la Cour fédérale a confirmé dans une décision du 2 novembre 2012 (*Mache Rameau c Procureur Général du Canada*, 2012 CF 1286). Dans la mesure où le statut de la plaignante comme employée de niveau PE-04 n'était toujours pas confirmé, elle n'avait pas raison de ne pas tenir compte de la lettre l'avisant de sa mise en disponibilité et, plus important encore, du fait qu'elle n'avait que 15 jours pour porter plainte au Tribunal. La plaignante devait connaître, surtout considérant le fait qu'elle recevait déjà des conseils juridiques et avait entamé des

procédures à l'égard de son poste, que si elle voulait effectivement « conserver son droit de porter plainte », elle devait présenter sa plainte avant le 16 octobre 2012.

III. Questions en litige

[15] Les parties s'entendent pour dire que la présente demande de contrôle judiciaire soulève les trois questions suivantes :

- a) Quelle est la norme de contrôle applicable?
- b) Le Tribunal a-t-il erré en rejetant la plainte de la demanderesse?
- c) Le Tribunal a-t-il enfreint les principes d'équité procédurale?

IV. Analyse

[16] La *LEFP* encadre toutes les questions relatives à l'emploi au sein de la fonction publique fédérale. Dans ce contexte, la mission du Tribunal est bien définie au paragraphe 88(2) de la *LEFP* :

Mission

(2) Le Tribunal a pour mission d'instruire les plaintes présentées en vertu du paragraphe 65(1) ou des articles 74, 77 ou 83 et de statuer sur elles.

Mandate

(2) The mandate of the Tribunal is to consider and dispose of complaints made under subsection 65(1) and sections 74, 77 and 83.

[17] Dans le cadre de ses attributions, le Tribunal est compétent pour examiner les plaintes concernant la mise en disponibilité. Le paragraphe 65(1) de la *LEFP* prévoit qu'un fonctionnaire peut présenter au Tribunal, dans le délai et selon les modalités fixées par règlement, une plainte à

l'effet que la décision de le mettre en disponibilité constitue un abus de pouvoir. Cette disposition se lit comme suit :

Plainte au Tribunal — mise en disponibilité

65. (1) Dans les cas où seulement certains des fonctionnaires d'une partie de l'administration sont informés par l'administrateur général qu'ils seront mis en disponibilité, l'un ou l'autre de ces fonctionnaires peut présenter au Tribunal, dans le délai et selon les modalités fixés par règlement de celui-ci, une plainte selon laquelle la décision de le mettre en disponibilité constitue un abus de pouvoir.

Complaint to Tribunal re lay-off

65. (1) Where some but not all of the employees in a part of an organization are informed by the deputy head that they will be laid off, any employee selected for lay-off may make a complaint to the Tribunal, in the manner and within the time fixed by the Tribunal's regulations, that his or her selection constituted an abuse of authority.

[18] Le paragraphe 10(1) du *Règlement* prévoit le délai à l'intérieur duquel une plainte peut être déposée, et l'article 5 de ce même *Règlement* établit les circonstances dans lesquelles une prorogation du délai peut être obtenue :

Délai

10. (1) La plainte est reçue par le Tribunal dans les quinze jours suivant la date, selon le cas :

- a) où l'avis de mise en disponibilité, de révocation, de nomination ou de proposition de nomination en faisant l'objet a été reçu par le plaignant;
- b) figurant sur l'avis, s'il s'agit d'un avis public.

Time for making complaint

10. (1) A complaint must be received by the Tribunal no later than 15 days after

- (a) the day on which the complainant receives notice of the lay-off, revocation, appointment or proposed appointment to which the complaint relates; or
- b) the date specified in the notice, if it is a public notice.

Modification des délais

5. (1) Une partie peut

Amendment of time

5. (1) A party may request the

demander au Tribunal de prolonger ou de réduire le délai de présentation d'une plainte ou le délai d'envoi des avis et autres documents relatifs à la plainte.

Tribunal to extend or reduce the time within which a complaint may be made or within which notices and other documents must be given in relation to a complaint.

A. Quelle est la norme de contrôle applicable?

[19] Il est bien établi que pour déterminer la norme de contrôle applicable, il faut d'abord vérifier si la jurisprudence a déjà établi de façon satisfaisante le degré de déférence approprié à la question en litige : *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 RCS 190 au para 62 [*Dunsmuir*]. En l'occurrence, cette Cour s'est prononcée à plusieurs reprises sur la norme de contrôle applicable à la révision judiciaire d'une décision du Tribunal. S'appuyant sur la clause privative rigoureuse que l'on retrouve à l'article 101 de la *LEFP*, sur l'expertise des membres du Tribunal, et sur la nature des questions qu'est appelé à trancher le Tribunal (c'est-à-dire des questions mixtes de droit et de fait), la Cour en est unanimement arrivée à la conclusion que la norme de contrôle applicable est celle de la raisonnable : *Lavigne c Canada (Sous-ministre de la Justice)*, 2009 CF 684 aux para 33-51; *Kilbray c Canada (Procureur général)*, 2009 CF 390 aux para 32-33; *Canada (Procureur général) c Lahlali*, 2012 CF 601 aux para 22-23.

[20] Il est également intéressant de noter que la Cour d'appel fédérale s'est aussi prononcée en faveur de la norme de la raisonnable dans une affaire portant précisément sur le rejet d'une plainte par le Tribunal au motif qu'elle avait été déposée après le délai imparti de 15 jours : voir *Exeter c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 253 au para 14.

[21] Par conséquent, la Cour ne doit pas chercher à tirer ses propres conclusions ou à substituer son opinion à celle du Tribunal, mais doit plutôt se contenter de décider si les conclusions tirées par le Tribunal font partie des issues possibles pouvant se justifier au regard des faits et du droit : *Dunsmuir*, précité, au para 47.

[22] Quant aux questions d'équité procédurale, elles entraînent généralement l'application de la norme de la décision correcte : *Sketchley c Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 404 au para 46. Évidemment, il revient à la Cour de déterminer si l'équité procédurale est vraiment en cause ou si la question soulevée ne vise pas d'abord et avant tout la substance de la décision rendue.

B. Le Tribunal a-t-il erré en rejetant la plainte de la demanderesse?

[23] Tel que mentionné plus haut, l'article 10 du *Règlement* prévoit un délai de 15 jours suivant la date de réception de l'avis de mise en disponibilité pour déposer une plainte auprès du Tribunal. La demanderesse a fait valoir que ce délai ne court que dans la mesure où l'avis de mise en disponibilité est donné en bonne et due forme à la personne en faisant l'objet. Or, cette condition n'aurait pas été respectée dans le cas présent parce que l'avis de disponibilité qu'elle a reçu le 1er octobre 2012 était imprécis et inapproprié, étant donné qu'il existait toujours une certaine confusion quant au niveau d'emploi qu'elle occupait. Comme elle avait revendiqué que sa nomination au niveau PE-4 soit reconnue et qu'aucune décision n'avait encore été prise à cet égard, l'avis de mise en disponibilité aurait dû mentionner ce recours ou expliquer pourquoi un tel recours n'était pas disponible.

[24] Subsidiairement, la demanderesse soutient que le Tribunal a déraisonnablement exercé ses pouvoirs discrétionnaires en ne considérant pas comment ses recours pour obtenir une nomination au niveau PE-4 pouvaient avoir un impact sur sa mise en disponibilité. D'après la demanderesse, le Tribunal avait l'obligation de considérer la substance de sa plainte pour déterminer si des circonstances exceptionnelles pouvaient justifier son délai pour la déposer.

[25] Je ne peux malheureusement me ranger à ces arguments, essentiellement pour les motifs invoqués par la défenderesse. D'une part, l'avis de mise en disponibilité respectait tout à fait les exigences de transparence et d'équité prévues au préambule et au paragraphe 65(1) de la *LEFP*. L'avis mentionnait clairement le poste au niveau PE-3 qu'occupait la demanderesse au moment de la réception de l'avis, et comprenait également toutes les informations nécessaires pour lui permettre de déposer une plainte à l'encontre de cet avis.

[26] D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que le délai de 15 jours prévu à l'article 10 du *Règlement* est un délai de rigueur : *Allard c Canada (Commission de la fonction publique)*, [1982] 1 CF 432 au para 6; *MacDonald c Service Canada*, 2006 TDFP 2 au para 5; *McConnell c Sous-ministre de la Défense nationale et al*, 2009 TDFP 18 [*McConnell*]. Seules des circonstances exceptionnelles peuvent permettre au Tribunal d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour modifier ce délai, et le fardeau de prouver ces circonstances exceptionnelles repose sur celui ou celle qui les invoque : *Casper c Sous-ministre de Citoyenneté et Immigration Canada et al*, 2006 TDFP 10; *Richard c Canada (Sous-ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux)*, 2007 TDFP 2; *Poulin c Canada (Sous-ministre de la Justice)*, 2008 TDFP 18; *McConnell, supra*.

[27] Bien que la situation de la demanderesse soit particulière, je suis d'avis que le Tribunal pouvait raisonnablement conclure à l'absence de circonstances exceptionnelles dans ce dossier. Rien n'empêchait la demanderesse de déposer sa plainte dans les délais prévus par le *Règlement* en indiquant que l'une des raisons sous-jacentes à cette plainte était l'incertitude par rapport à son niveau d'emploi et ses demandes de précisions par rapport à celui-ci. Comme l'a souligné le Tribunal, la demanderesse n'était pas justifiée d'ignorer l'avis de mise en disponibilité dans la mesure où elle occupait bel et bien un poste de niveau PE-3 et où sa revendication pour obtenir un poste de niveau PE-4 n'était toujours pas résolue. Il n'appartenait pas au Tribunal de considérer les effets juridiques d'une entente intervenue dans le cadre d'une procédure distincte devant la Commission canadienne des droits de la personne, d'autant plus que cette procédure n'avait aucun lien avec sa mise en disponibilité et avait été entamée plusieurs années auparavant. Dans cette optique, le fait que la décision de cette Cour rejetant la requête de la demanderesse en outrage au tribunal ait été rendue le 2 novembre 2012 (donc postérieurement au délai de 15 jours pour déposer sa plainte) ne peut être d'aucun secours pour justifier le défaut de respecter l'article 10 du *Règlement*.

C. Le Tribunal a-t-il enfreint les principes d'équité procédurale?

[28] La demanderesse a fait valoir que le Tribunal a manqué à l'équité procédurale en ne respectant pas l'obligation qui lui incombait d'analyser le mérite de sa plainte et de considérer ses arguments. Elle a également soutenu que le Tribunal avait omis de référer aux soucis d'équité qu'elle avait soulevés.

[29] Même en admettant que les exigences d'équité procédurale puissent être relativement élevées compte tenu de l'importance que revêt la décision pour la demanderesse, j'estime que le Tribunal a tout à fait respecté ces exigences en traitant le dossier conformément au *Règlement* et en permettant à la demanderesse de faire valoir ses arguments. Le Tribunal ne pouvait examiner la plainte déposée par la demanderesse qu'après avoir conclu à l'existence de circonstances exceptionnelles justifiant le non respect du délai de 15 jours prévu à l'article 10 du *Règlement*. Après avoir considéré les raisons invoquées par la demanderesse pour justifier son délai, et compte tenu de l'objectif qui sous-tend l'article 10 du *Règlement* et qui consiste à favoriser la prévisibilité et l'efficacité des procédures, le Tribunal en est arrivé à la conclusion que ces raisons n'étaient pas suffisantes pour constituer des circonstances exceptionnelles. Je ne vois rien dans cette façon de procéder qui puisse constituer un bris d'équité procédurale.

V. Conclusion

[30] Pour tous les motifs qui précèdent, la présente demande de contrôle judiciaire doit être rejetée. Les parties s'étant entendues sur les dépens, ce derniers sont fixés à \$500.00.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée, et les dépens en faveur de la défenderesse sont fixés à \$500.00.

« Yves de Montigny »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-546-13

INTITULÉ : MARIE MACHE RAMEAU c L'AGENCE
CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT
INTERNATIONAL

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 10 DÉCEMBRE 2013

**MOTIFS DU JUGEMENT ET
JUGEMENT :** LE JUGE DE MONTIGNY

DATE DES MOTIFS : LE 15 AVRIL 2014

COMPARUTIONS :

Me Matthew Létourneau POUR LA DEMANDERESSE

Me Zorica Guzina POUR LA DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Hameed & Farrokhzad POUR LA DEMANDERESSE

Avocats

Ottawa (Ontario)

William F. Pentney POUR LA DÉFENDERESSE

Sous-procureur général du Canada

Ottawa (Ontario)