

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20141021

Dossier : T-1674-13

Référence : 2014 CF 999

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 21 octobre 2014

En présence de monsieur le juge Locke

ENTRE :

CAMILLE-ALAIN RABBATH

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Nature de l'affaire

[1] La Cour est saisie de la demande de contrôle judiciaire de la décision, datée du 30 juillet 2013, rendue par le sous-ministre de la Défense nationale (le sous-ministre), qui a rejeté la demande de recours au Mécanisme de recours indépendant à l'usage des scientifiques de la Défense (le Mécanisme). Le Mécanisme prévoit une méthode de recours pour les conflits

portant sur les promotions accordées aux chercheurs scientifiques du ministère de la Défense nationale (le MDN).

[2] Pour les motifs exposés ci-dessous, la Cour rejette la demande.

II. Le contexte et les faits

A. *Le système de dotation pour les scientifiques de la recherche du groupe professionnel des scientifiques de la Défense*

[3] Conformément tant au paragraphe 34(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qu'à l'article 2 du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* (le Règlement), le processus de nomination interne au sein du groupe des scientifiques de la défense (le groupe DS) est fondé sur les qualités du titulaire. Ce processus comprend à la fois un « Cadre d'avancement professionnel » et un « Mécanisme de recours indépendant ».

[4] Le sous-ministre a établi un Cadre d'avancement professionnel pour le groupe DS intitulé [TRADUCTION] Système d'administration de la rémunération des scientifiques de la défense (*Defence Scientific Service Group Salary Administration System*). Le sous-ministre a délégué les pouvoirs relatifs au Cadre d'avancement professionnel au sous-ministre adjoint (Science et technologie) qui tient compte de l'avis du Comité de gestion des ressources humaines (le Comité) pour rendre des décisions ayant trait à l'avancement professionnel des membres du groupe DS.

[5] Selon le Cadre d'avancement professionnel, chaque membre du groupe DS est à la fois rémunéré et classé en fonction de l'état de son avancement professionnel. En d'autres termes, les

membres du groupe DS obtiennent des promotions selon l'avancement de leurs travaux de recherche. Pour un membre du groupe DS, l'effort à déployer en vue de l'obtention d'une promotion commence par un rapport d'appréciation du rendement préparé grâce à la participation du superviseur et du gestionnaire hiérarchique immédiats du membre du groupe DS. Ce rapport comprend une recommandation faite par le gestionnaire du perfectionnement professionnel concernant le perfectionnement professionnel quant à savoir si la promotion devrait être accordée. Si le membre du groupe DS n'est pas satisfait de la recommandation, il peut demander que le Comité l'examine. Selon le niveau de perfectionnement professionnel du membre du groupe DS, le Comité décide si l'employé devrait recevoir une promotion. Une telle promotion inclut généralement une augmentation salariale.

[6] Le Mécanisme permet à un employé qui est en désaccord avec la décision du Comité portant, entre autres choses, sur un refus de promotion non disciplinaire et sur des changements d'augmentation salariale de demander que la décision soit examinée par un examinateur indépendant.

[7] Dans les 15 jours suivant la réception de la décision du Comité, le membre du groupe DS peut présenter une demande écrite en vue de solliciter le recours au Mécanisme. Le sous-ministre nomme un examinateur indépendant dans un délai de 15 jours civils à partir de la date de réception de la demande du membre du groupe DS. Dans les 70 jours civils à partir du jour où le Mécanisme a été introduit, l'examineur indépendant fait des recommandations au sous-ministre. L'examineur indépendant peut, soit confirmer le caractère adéquat du processus adopté par le Comité, soit décrire les enjeux qui peuvent avoir eu une incidence défavorable sur la décision du Comité. L'examineur peut recommander au sous-ministre que le Comité

examine à nouveau l'affaire. Toutefois, l'examineur ne peut pas recommander qu'une promotion ou une augmentation salariale soit accordée ou que le membre du groupe DS soit réintégré au taux normal de son avancement professionnel.

[8] Sur la foi des recommandations de l'examineur indépendant, le sous-ministre rend la décision définitive. Cette décision définitive est communiquée au membre du groupe DS dans les 30 jours suivant la recommandation faite par l'examineur au sous-ministre.

B. *Les faits*

[9] Le demandeur, le D^r Camille-Alain Rabbath, est un scientifique qui travaille au gouvernement du Canada, au MDN. Le demandeur a intégré le ministère le 4 février 2002. C'est un membre du groupe DS.

[10] Le 17 janvier 2012, le demandeur a reçu son rapport d'appréciation du rendement dont il ressortait qu'il n'était pas recommandé en vue d'une promotion du niveau DS-04 au niveau DS-05.

[11] Le 7 février 2012, le demandeur a rencontré son superviseur et son gestionnaire hiérarchique immédiats afin de discuter de la recommandation et de noter, à la main, son désaccord dans la partie 6.1 du rapport intitulée « Commentaires de l'employé ».

[12] Le 23 avril 2012, le demandeur a reçu une lettre, datée du 27 mars 2012, constituant le refus formel de sa demande de promotion.

[13] Au moyen d'une lettre, datée du 25 avril 2012, le demandeur a introduit le Mécanisme. Le MDN a d'abord nommé M. Rand Jackson à titre d'examineur de l'affaire. La nomination a

eu lieu le 30 mai 2012, avec 20 jours de retard. Ce retard, qui n'a pas été justifié, a marqué le début d'une série de dates d'échéance manquées par le MDN, lesquelles ont eu pour conséquence que, dans les faits, le demandeur s'est vu refuser le recours au Mécanisme.

[14] Le délai de 70 jours prévu pour la réception des recommandations de l'examineur n'a pas non plus été respecté. Sans autorisation de procéder, et sans l'accord du demandeur, le MDN a octroyé une prorogation de cette date d'échéance. Le 4 octobre 2012, M. Jackson a informé le MDN qu'il n'était pas en mesure de terminer l'examen, en raison d'engagements personnels. Le demandeur a seulement été informé de ce fait le 5 novembre 2012.

[15] Par la suite, en l'absence de nomination d'un nouvel examineur dans un délai raisonnable, le 12 décembre 2012, le demandeur a écrit une lettre dans laquelle il demandait que l'examen reprenne. Vu l'absence de réponse à sa demande, le 14 janvier 2013, le demandeur a introduit une demande à la Cour fédérale en vue d'obtenir une ordonnance de *mandamus* exigeant la nomination d'un nouvel examineur. Le 6 mars 2013, le MDN a finalement nommé M. Pierre Lessard (l'examineur) à titre d'examineur, sans qu'il y ait eu besoin d'une ordonnance rendue par la Cour.

[16] Le 13 mai 2012, M. Lessard a terminé son examen et a rendu ses recommandations. Dans son rapport, M. Lessard mentionne entre autres choses :

1. D'un point de vue « mécanistique » il apparaît que les étapes to processus d'évaluation dans la préparation du RAR ont été respectées.

2. La « Note » du Comité devrait être révélatrice, dans ces propos, à ce sujet or elle l'est très peu [...] Cette dernière maintient en effet un flou certain, en particulier par la référence à la notion de rendement « supérieur » qui demande à être mieux défini. [...] Ce faisant, on prive le demandeur de la seule rétroaction directe du

Comité qu'il est en droit d'espérer (une représentation personnelle étant exclue).

3. J'estime que la Comité se doit d'assumer l'entière responsabilité de son rôle de palier supérieur dans le processus, ceci incluant une rétroaction effective au demandeur aussi bien qu'à la gestion locale. Pour arriver à ceci, la « Note » du Comité doit fournir par écrit au demandeur avec suffisamment de détails sa décision, la justification et les motifs invoqués [...].

4. Il est donc recommandé que le Comité de gestion des ressources humaines revoie le dossier du demandeur (incluant les commentaires du demandeur si nécessaire) et les minutes de ses délibérations de la revue d'avril 2012 concernant le cas du plaignant. Le Comité doit trouver dans ses délibérations (passées ou à venir) la matière à fournir au demandeur le fondement de sa décision de même qu'une rétroaction adéquate afin de contribuer à la fixation d'objectifs réalistes et d'éviter d'entretenir une situation d'échec, d'épuisement professionnel et de critiques systématique.

[Souligné dans l'original.]

III. La décision

[17] Au moyen d'une lettre, datée du 30 juillet 2013 (avec 48 jours de retard), on a informé le demandeur de la décision du sous-ministre de rejeter la demande de nouvel examen de son dossier par le Comité pour la période de 2011 à 2012, et de lui fournir de la rétroaction.

[18] Il ressort de la lettre que le rapport de l'examineur a confirmé le caractère adéquat du processus adopté par le Comité. Il ressort aussi de la lettre que le rapport de l'examineur confirmait que le Comité avait évalué de façon adéquate tous les documents pertinents, et qu'il avait respecté le Régime d'administration des traitements. Le sous-ministre n'a pas adopté la recommandation de l'examineur selon laquelle le Comité devait examiner à nouveau le dossier du demandeur pour la période de 2011 à 2012. Le sous-ministre a relevé que le demandeur avait obtenu la promotion qu'il sollicitait au niveau DS-05, plus tôt en 2013. Il semblerait que selon le

sous-ministre il n'y avait aucun motif justifiant que le Comité fournisse de la rétroaction relativement au refus d'une promotion que le demandeur avait obtenue depuis lors. Le sous-ministre a déclaré que la recommandation de l'examineur de fournir une rétroaction plus précise avait été débattue avec le sous-ministre adjoint (Science et technologie) et qu'elle sera prise en compte dans les délibérations du Comité, à l'avenir.

IV. La question en litige

[19] La présente affaire soulève la question suivante :

1. Le sous-ministre a-t-il commis une erreur lorsqu'il a rejeté la demande présentée par le demandeur afin que son dossier soit renvoyé au Comité pour nouvel examen?

V. Les observations des parties

A. *Les observations du demandeur*

[20] Le demandeur convient que la norme de contrôle est la décision raisonnable.

[21] Le demandeur soutient que la décision a eu sur lui une incidence négative importante.

Premièrement, la décision a eu pour conséquence que le processus de recours n'a pas été efficace parce qu'elle obligeait le membre du groupe DS à suivre un processus administratif pendant plus d'une année [TRADUCTION] « pour que le sous-ministre soit d'accord avec l'examineur qu'il y avait des lacunes, mais qu'il refuse d'entreprendre quelque démarche que ce soit ».

Deuxièmement, si le demandeur avait obtenu une promotion en avril 2012, il aurait gagné

environ 2 888 \$ de plus par année, jusqu'à ce qu'il arrive au dernier échelon de rémunération du niveau DS-05.

[22] Le demandeur allègue que la décision devrait correspondre aux conclusions et aux recommandations de l'examineur, et qu'elle devrait offrir une mesure de réparation valable, et la décision du sous-ministre n'a pas respecté ce principe. Le demandeur soutient que, entre autres choses, l'engagement du sous-ministre que la recommandation de l'examineur d'offrir une rétroaction plus précise serait prise en compte dans les délibérations du Comité à l'avenir ne constitue pas en l'espèce une véritable réparation pour le demandeur.

[23] Le demandeur allègue que sa promotion subséquente ne permet pas de justifier l'absence de réparation. Premièrement, le demandeur soutient que l'examineur a lui-même évalué la question de savoir si la promotion ultérieure pouvait être prise en compte dans l'examen de la présente affaire, et a conclu qu'il n'en était rien. Deuxièmement, le demandeur soutient que l'examen a un objectif important, car il permet au Comité à la fois de fournir un avis sur le perfectionnement professionnel du demandeur (*Tran c Canada (Procureur général)*, 2013 CF 455, au paragraphe 11), et de procéder à un nouvel examen de sa décision. Dans un tel nouvel examen, le Comité pouvait accorder au demandeur une promotion rétroactive, laquelle aurait des conséquences financières à l'égard de ce dernier.

[24] En outre, le demandeur allègue que l'expression « mécanisme de recours indépendant » qui figure à l'article 2 du Règlement révèle que le mécanisme adopté doit être en mesure d'offrir un véritable recours permettant d'accorder un avantage personnel au plaignant.

[25] Enfin, le demandeur souligne que l'examineur n'a pas conclu que la décision du Comité était judicieuse, mais seulement qu'elle avait respecté la procédure adéquate. Bien qu'il ressorte de la décision du sous-ministre que la recommandation de l'examineur confirmait que le Comité a examiné tous les renseignements pertinents, le demandeur allègue que l'examineur a simplement révélé que les étapes précises du processus adopté par le Comité ont été suivies et l'examineur n'a jamais déclaré que les conclusions du Comité étaient adéquates.

B. *Les observations du défendeur*

[26] Le défendeur est d'accord avec le demandeur que la norme de contrôle est la décision raisonnable. Le défendeur convient aussi au principe qu'une réparation fournie conformément au Mécanisme devrait avoir un lien logique au manquement commis et devrait viser la situation personnelle du demandeur.

[27] Le défendeur soutient que, lorsqu'elle contrôle la décision du sous-ministre, la Cour doit tenir compte du rôle de l'examineur dans le Mécanisme, lequel n'est ni de confirmer le caractère adéquat du processus adopté par le Comité ni d'exposer quelque enjeu que ce soit pouvant avoir un effet défavorable sur sa décision.

[28] Le défendeur soutient que les questions soulevées dans le rapport de l'examineur se concentrent sur la capacité du demandeur à comprendre la décision du Comité, plutôt que sur la décision en soi, ou sur le processus qui a mené à l'adoption de la décision.

[29] Le défendeur soutient que lorsque l'examineur a recommandé que le dossier soit renvoyé au Comité, il avait l'intention d'aider le demandeur à comprendre la raison pour laquelle on lui avait refusé la promotion, afin de l'aider à obtenir cette promotion à l'avenir. Étant donné

l'intention sous-jacente à la recommandation et le fait que le demandeur avait déjà obtenu une promotion au niveau DS-05 lorsque la décision du sous-ministre a été rendue, il était déraisonnable de renvoyer le dossier au Comité, comme l'examineur l'avait recommandé. Il était raisonnable que le sous-ministre décide qu'une rétroaction supplémentaire sur la façon d'obtenir une promotion n'était pas nécessaire pour un employé qui avait déjà obtenu la promotion qu'il sollicitait.

[30] Enfin, le défendeur soutient que la décision du sous-ministre est adaptée, car la recommandation de l'examineur sera prise en compte dans les examens du Comité, à l'avenir.

VI. La norme de contrôle

[31] Aux paragraphes 57 et 58 de l'arrêt *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, la Cour suprême du Canada a décidé qu'il n'est pas toujours nécessaire de se livrer à une analyse exhaustive pour arrêter la bonne norme de contrôle, lorsque l'analyse requise est réputée avoir déjà eu lieu. Bien que la présente affaire semble être la première demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue en vertu du pouvoir de réparation prévu pour par le Mécanisme, la Cour a appliqué la norme de la décision raisonnable à des mécanismes de recours similaires (*Backx c Agence canadienne d'inspection des aliments*, 2013 CF 139, au paragraphe 19 [*Backx*]; *Spencer c Canda (Procureur général)*, 2010 CF 33, aux paragraphes 29 à 32; *Peck c Parcs Canada*, 2009 CF 686, aux paragraphes 17 à 23). En outre, la question soumise au sous-ministre était une question mixte de fait et de droit parce qu'elle visait l'application de politiques internes et de procédures administratives du MDN à une situation factuelle. Cela révèle que la norme de la décision raisonnable devrait s'appliquer. Par conséquent, la Cour convient avec les parties que la norme de contrôle en l'espèce est la décision raisonnable.

VII. Analyse

[32] Je souscris à l'observation du demandeur selon laquelle la décision du sous-ministre devrait correspondre à la recommandation de l'examineur. L'article 2 du Règlement prévoit un « mécanisme de recours ». Un employé qui est en désaccord avec la décision du Comité doit avoir accès à un mécanisme de recours véritable et efficace. Ce mécanisme doit offrir à l'employé une mesure de réparation valable, lorsque les circonstances le permettent (*Backx*, au paragraphe 24).

[33] Je suis aussi d'accord avec le demandeur que le rapport de l'examineur n'a pas explicitement confirmé que le Comité a pris en compte tous les documents pertinents ou qu'il a respecté le Régime d'administration des traitements, comme le donne à penser la lettre du 30 juillet 2013 par laquelle la décision du sous-ministre a été communiquée au demandeur. Toutefois, l'absence de commentaires défavorables sur ces aspects donne à penser que l'examineur n'a trouvé aucune lacune dans la décision en soi. La recommandation de l'examineur selon laquelle le Comité devait examiner à nouveau le dossier du demandeur pour la période de 2011 à 2012 était basée sur l'importance de fournir au demandeur le fondement de la décision, ainsi qu'une rétroaction adéquate afin de contribuer à la fixation d'objectifs réalistes et d'éviter d'entretenir tout sentiment d'échec :

[...] à fournir au demandeur le fondement de sa décision de même qu'une rétroaction adéquate afin de contribuer à la fixation d'objectifs réalistes et d'éviter d'entretenir une situation d'échec, d'épuisement professionnel et de critiques systématiques.

[34] L'objet ultime de la recommandation de l'examineur consistait à aider le demandeur à obtenir une promotion au cours de l'exercice suivant, soit la période de 2012 à 2013.

L'examineur n'a pas remis en question la validité de la première décision du Comité; il a simplement conclu que la justification de la décision et la rétroaction fournies au demandeur n'étaient pas suffisantes.

[35] Toutefois, lorsque la décision du sous-ministre a été rendue, le demandeur avait déjà obtenu une promotion au niveau DS-05. Si le sous-ministre avait décidé d'adopter la recommandation de l'examineur, la seule conséquence qui en aurait découlé aurait été de fournir au demandeur une rétroaction afin qu'il obtienne une promotion qu'il avait déjà obtenue. Selon la Cour, il était raisonnable que le sous-ministre rende la décision communiquée au demandeur le 30 juillet 2013.

[36] Lorsque la décision du sous-ministre a été rendue, il n'y avait pas de mesure de réparation qui aurait pu être donnée au demandeur qui lui aurait accordé plus que la promotion qu'il avait déjà obtenue. Sur la foi de la recommandation de l'examineur, l'octroi d'une promotion rétroactive n'était pas envisagé. La décision du Comité de refuser la promotion en 2012 n'a pas été remise en cause. Je suis d'accord avec le défendeur que si l'examineur avait eu le sentiment que le fond de la décision du Comité était problématique, il pouvait le dire. Bien que l'examineur fut restreint quant à la recommandation qu'une promotion soit accordée au demandeur, il lui était loisible de relever les lacunes de la décision du Comité. En fait, tel était son mandat.

[37] La Cour ne souscrit pas à l'argument du défendeur selon lequel le sous-ministre a pris en compte la recommandation de l'examineur lorsqu'il a débattu des commentaires de l'examineur avec le sous-ministre adjoint (Science et technologie), et qu'il a décidé d'en tenir compte dans le travail du Comité, à l'avenir. Une telle réponse ne règle pas la situation

personnelle du demandeur. Sur la foi de la jurisprudence citée par le demandeur, y compris la décision *Backx*, cette réponse n'est pas adéquate. Selon la Cour, il n'était pas évident que le demandeur avait déjà obtenu la seule mesure de réparation à laquelle il pouvait s'attendre (sur la foi de la recommandation de l'examineur), la Cour aurait rendu une décision différente en l'espèce.

[38] La Cour conclut par un commentaire portant sur les nombreuses occasions où les dates d'échéance établies n'ont pas été respectées en l'espèce, sans excuse ni explication. Comme cela est précisé ci-dessus, les dates d'échéance n'ont pas été respectées pour : i) la nomination du premier examineur; ii) le rapport du premier examineur; iii) la nomination du second examineur, après le désistement du premier; iv) la communication de la décision du sous-ministre au demandeur, à la suite de la recommandation de l'examineur. La Cour ne dispose d'aucune preuve quant à savoir si la situation dans la présente affaire est inusitée ou habituelle, mais il y avait certainement un problème systématique concernant le respect des dates d'échéance en l'espèce, et le défendeur n'a pratiquement offert aucune explication. Le MDN ne peut pas raisonnablement prétendre avoir un Mécanisme fonctionnel si les exigences qui y sont contenues ne sont régulièrement pas respectées. En l'espèce, le mécanisme de recours n'avait aucune utilité pour le demandeur. Il a obtenu la promotion qu'il sollicitait, mais certainement sans quelque avantage que ce soit dû au mécanisme de recours qui était censé l'aider.

[39] Comme le demandeur a déjà obtenu sa mesure de réparation, il n'a pas subi de préjudice en raison des retards répétés. Cependant, encore une fois, il n'est pas évident pour la Cour que le demandeur n'avait pas droit à quelque autre mesure de réparation que ce soit, la Cour aurait rendu une décision différente.

VIII. Dispositif

[40] La Cour est d'avis que la demande de contrôle judiciaire devrait être rejetée.

[41] Les parties ont présenté une recommandation commune quant au caractère approprié des frais de la présente demande. Si la Cour devait suivre cette recommandation, elle adjugerait les dépens au défendeur. Toutefois, en raison des retards répétés du défendeur dans le recours du demandeur au Mécanisme, la Cour a décidé que les dépens ne devraient pas être adjugés dans la présente demande.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

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

« George R. Locke »

Juge

Traduction certifiée conforme
L. Endale

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1674-13

INTITULÉ : CAMILLE-ALAIN RABBATH
c
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 14 OCTOBRE 2014

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE LOCKE

**DATE DU JUGEMENT ET DES
MOTIFS :** LE 21 OCTOBRE 2014

COMPARUTIONS :

Christopher Rootham POUR LE DEMANDEUR

Lesa Brown POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Nelligan O'Brien Payne, s.r.l. POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Ottawa (Ontario)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)