

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20130705

Dossier : T-40-13

Référence : 2013 CF 755

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 5 juillet 2013

En présence de monsieur le juge Harrington

Entre :

BARRY GEORGE RUSSELL

demandeur

et

**COMMISSAIRE DE LA GENDARMERIE
ROYALE DU CANADA, REPRÉSENTÉ PAR
SON ARBITRE DÉSIGNÉ, LE
SURINTENDANT MARK MCGOWAN DE LA
GRC**

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] Le présent contrôle judiciaire porte sur deux mots négatifs : « tricherie » et « partialité ». Aucun de ces mots n'aurait dû être utilisé. Le caporal Kent MacKay a été accusé d'avoir triché alors qu'il rivalisait avec le sergent Barry Russell pour une promotion au sein de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Le surintendant Dan Nugent lui a permis de poursuivre le concours,

malgré le fait qu'il était d'avis que l'un des exemples dans la candidature du caporal MacKay pouvait être interprété comme étant trompeur. Le surintendant Nugent n'a pas fait parvenir ce renseignement au comité de validation, qu'il avait lui-même nommé. Le comité de validation a conclu que les deux candidats étaient qualifiés. Le comité de sélection a conclu que leur qualification était égale. Le caporal MacKay a été recommandé pour la promotion en raison de son ancienneté. Le surintendant Nugent a accepté cette recommandation. On a accusé le surintendant de conflit d'intérêts et de partialité.

[2] Dans sa plainte, le sergent Russell a soutenu que le caporal MacKay n'aurait pas dû réintégrer le concours et que, de toute façon, il n'aurait pas dû être nommé au poste.

[3] Sa plainte a été rejetée par le surintendant Mark McGowan, arbitre, région de l'Atlantique, GRC. Le présent contrôle judiciaire porte sur cette décision. Bien que le sergent Russell ait pu avoir du ressentiment au départ, il a lui-même été promu depuis ces incidents et le poste du caporal MacKay ne l'intéresse pas. En fait, il joue maintenant un rôle dans le processus de promotion de la GRC. Il est d'avis que le processus comporte des lacunes, du moins en ce qui a trait à l'affaire en l'espèce. Néanmoins, la question n'est pas devenue théorique. Si le contrôle judiciaire est accordé et que l'affaire est renvoyée à un autre arbitre, le sergent Russell pourrait en tirer des avantages, parce qu'il pourrait obtenir un salaire rétroactif et un réajustement de pension.

[4] Je vais :

- a. résumer le processus de promotion de la GRC;

- b. établir les faits qui ont entraîné la plainte;
- c. analyser la décision du surintendant McGowan;
- d. rendre ma propre décision.

LE PROCESSUS DE PROMOTION DE LA GRC

[5] Le processus de promotion de la GRC est complexe. Il vise à s'assurer que l'on joue franc jeu et à limiter le favoritisme afin que la personne la mieux qualifiée obtienne le poste. Les candidats sont évalués à différentes étapes par des membres différents de la GRC, qui agissent de façon indépendante les uns des autres. Il n'est pas nécessaire de décrire le processus en détail, parce que la juge Bédard l'a bien expliqué dans la décision *Rehill c Canada (Procureur général)*, 2011 CF 1348, 209 ACWS (3d) 210, 2011 ACF N° 1647 (QL), aux paragraphes 19 à 30.

[6] Le concours dont il est question en l'espèce visait à combler un poste de sous-officier. Le cadre est établi dans le Manuel de la gestion des carrières, bulletin CMM-783, publié en juin 2006. Comme la promotion était pour un poste décentralisé, le pouvoir d'accorder une promotion revenait au surintendant Dan Nugent, le conseiller en ressources humaines désigné, région de l'Atlantique, qui était aussi l'officier responsable, région de l'Atlantique, Section du perfectionnement et du renouvellement des ressources humaines.

[7] Le processus comporte cinq étapes :

- a. la liste d'admissibilité fondée sur les exercices de simulation du poste;
- b. le soutien du superviseur/officier hiérarchique;

- c. l'annonce;
- d. la validation des compétences;
- e. la sélection.

[8] À l'étape de la validation des compétences, on demandait aux candidats de [TRADUCTION] « donner deux exemples vérifiables qui décrivent de quelle façon vous démontrez que vous possédez chaque compétence requise [...] ». L'une des compétences était l'attention à la sécurité. La signature du candidat est son [TRADUCTION] « attestation que les exemples fournis sont véridiques et décrivent de façon juste [son] comportement [...] ». Le superviseur du candidat devait aussi signer. Sa signature servait d'attestation des exemples de comportements fournis par le candidat. La controverse porte sur l'un des exemples du caporal MacKay en ce qui a trait à son attention à la sécurité.

LES FAITS

[9] Le poste affiché était une [TRADUCTION] « affectation/superviseur de police de district/enquêteur/analyste » au rang de sergent à West Prince (Alberton), à l'Île-du-Prince-Édouard dans la division « L ».

[10] L'un des résumés du caporal MacKay en ce qui a trait à l'aspect de l'attention à la sécurité dans ses compétences portait sur une [TRADUCTION] « mise au sol » d'un délinquant à risque élevé à Charlottetown. Le caporal MacKay a écrit :

[TRADUCTION]

Je me suis assuré que tous nos membres étaient correctement équipés et possédaient une variété d'options d'intervention, y compris, sans s'y limiter, leur pistolet réglementaire CFW, un vaporisateur de poivre, des menottes, des vestes et leurs gilets de police.

[11] Le suspect a été appréhendé dans le stationnement d'un restaurant. [TRADUCTION]

« Résultat : ce délinquant violent a été mis en état d'arrestation de façon sécuritaire et il est maintenant en détention préventive, faisant face un certain nombre d'accusations ».

[12] Le surintendant Nugent a été avisé que le sergent Baillie, l'un des trois membres du comité de validation, faisait partie d'une équipe qui enquêtait au sujet de cet incident. Quelqu'un d'autre que le Sergent Baillie a rapporté au surintendant Nugent que le sergent Baillie avait conclu, dans le cadre d'un examen administratif, qu'aucun des officiers ne portait son gilet de police au moment de l'arrestation et que seulement deux des officiers avaient leurs gilets de police avec eux. Un des membres n'avait pas sa matraque ni son vaporisateur de poivre. Dans sa description des événements, le caporal MacKay n'a pas mentionné que l'un des membres de la GRC a été légèrement blessé lorsque le véhicule du suspect a foncé dans le véhicule des policiers, ni que les policiers locaux n'ont pas été avisés à l'avance de la situation.

[13] Par conséquent, on a soit retiré le caporal MacKay du concours, soit il en a été suspendu. La formulation n'est pas très claire.

[14] On lui a ensuite donné l'occasion de s'expliquer. Il a noté que les règles prévoient que les exemples ne doivent pas faire plus de 23 lignes de long, que l'on ne peut pas utiliser une police de caractère de moins de 8 points et qu'aucune annexe n'est permise.

[15] Il a déclaré que, dans sa première ébauche, il avait ajouté les renseignements qui, selon certains, auraient dû faire partie de son exemple, mais le résumé était trop long. Il a dû en retirer des éléments et, à la fin, il ne lui restait que 10 espaces de caractère dans l'exemple qu'il a présenté.

[16] Après avoir examiné la question, voici ce que le surintendant Nugent a écrit au caporal MacKay :

[TRADUCTION]

J'ai examiné la documentation en raison de laquelle votre exemple (2) pour la compétence Attention à la sécurité a été mis en doute. Je suis convaincu qu'une preuve *prima facie* a été établie pour démontrer que votre exemple (2) était trompeur. J'ai attentivement examiné les documents que vous avez présentés au sergent Clifford le 2009-10-06. J'ai conclu que les déclarations que j'ai citées de votre résumé des compétences, bien qu'elles soient suffisamment trompeuses pour soulever une obligation de rendre compte, ne constituaient pas de la tricherie au sens de la politique pertinente. Votre candidature dans le processus de promotion précité sera donc réactivée à l'étape où elle a été suspendue.

[17] Le surintendant Nugent a ensuite constitué un comité de validation différent pour examiner les compétences du caporal MacKay. Il ne leur a pas fait parvenir le rapport administratif du sergent Baillie.

[18] La fonction du comité de validation est de déterminer si les candidats satisfont aux exigences de base pour le poste. Il ne compare pas les candidats. Par conséquent, il n'y a pas de litige parce que le sergent Russell et le caporal MacKay ont été évalués par des comités

différents. Il convient de noter que le caporal MacKay ne s'est jamais plaint de la présence du sergent Baillie dans son premier comité de validation.

[19] Le comité de sélection a conclu que les deux candidats avaient des qualifications égales. Le caporal MacKay a été recommandé en fonction du départage traditionnel : l'ancienneté. Il ne semble pas que le comité de sélection ait eu une copie du rapport du sergent Baillie. Le surintendant Nugent, qui, bien entendu, était au courant du rapport du sergent Baillie, a approuvé la recommandation du comité de sélection.

[20] Peu après l'annonce de la nomination, le sergent Russell a eu vent de la situation du caporal MacKay. Il a déposé des plaintes conformément aux procédures de la GRC.

LA DÉCISION DU SURINTENDANT McGOWAN

[21] La page couverture de la décision précise qu'elle porte sur [TRADUCTION] « le retrait et la réinsertion d'un candidat dans le concours » et le défaut de la part de la Section du perfectionnement et du renouvellement des ressources humaines (la SPRRH) [TRADUCTION] « de tenir compte de renseignements pertinents », et que la SPRRH était en conflit d'intérêts.

[22] Un fait, que je n'ai pas mentionné ci-dessus, est qu'un membre de la GRC avait téléphoné au surintendant Nugent pour appuyer la candidature du caporal MacKay. Ce membre a par la suite envoyé un courriel pour s'excuser et il a déclaré qu'il savait qu'il n'avait aucune chance d'influencer la décision.

[23] Le surintendant McGowan a divisé l'affaire en cinq questions.

[24] La première plainte que le sergent Russell a présentée était que la décision du surintendant Nugent, à titre de conseiller en ressources humaines par intérim (CRH par intérim), de réintégrer le caporal MacKay dans le processus de promotion contrevenait à la politique et au processus établi. Le surintendant McGowan n'était pas du même avis, parce que le règlement informel des questions litigieuses est une procédure établie qui a lieu tous les jours.

[25] La deuxième plainte portait sur la décision du CRH par intérim de permettre au caporal MacKay de présenter des documents supplémentaires pour préciser son exemple pour l'évaluation de la compétence. Le surintendant McGowan était d'avis que ces documents portaient sur l'exclusion possible du caporal MacKay du processus d'approbation. Les renseignements ne faisaient pas partie du dossier de validation dont le comité de validation était saisi. Il n'y a pas eu manquement à la politique.

[26] La troisième plainte portait sur le fait que le CRH par intérim n'avait pas cherché à obtenir et à examiner tous les renseignements pertinents disponibles avant de décider de permettre au caporal MacKay de réintégrer le processus. Cette plainte a été rejetée au motif qu'il ne revenait pas à l'arbitre de remettre en question la décision du surintendant Nugent.

[27] La quatrième plainte était que le CRH par intérim avait commis une erreur de politique en changeant la justification présentée par l'officier hiérarchique. Il a été conclu que cette

question avait été soulevée par erreur, et il ne s'agit pas d'une question que j'examinerai plus en détail.

[28] Enfin, le sergent Russell a soutenu que le CRH par intérim était en conflit d'intérêts. Il a été conclu qu'il ne l'était pas. Encore une fois, le rôle de l'arbitre n'était pas de remettre en question le surintendant Nugent, [TRADUCTION] « mais d'examiner le processus utilisé par le décideur pour rendre sa décision, et de déterminer si le processus de décision était vicié. En l'espèce, il ne l'était pas ». Par conséquent, les plaintes ont été rejetées.

ANALYSE

[29] Il n'est pas important de déterminer si le caporal MacKay a été éliminé du concours, ou simplement temporairement suspendu. S'il avait été éliminé du concours, une telle décision aurait évidemment constitué un manquement à la justice naturelle, parce qu'on ne lui aurait pas donné l'occasion de s'expliquer. Comme Lord Reid l'a déclaré dans l'arrêt faisant autorité *Ridge v Baldwin*, 1964 AC 40, [1963] 2 All ER 66 à la page 79:

[TRADUCTION]

Je ne doute point que, dans l'éventualité où un fonctionnaire ou un organisme se rend compte qu'il a agi précipitamment et réexamine la question dans son entier, après avoir accordé à la personne intéressée la possibilité suffisante de faire valoir son point de vue, la seconde décision qu'il rendra sera valide.

[30] Bien que la formulation du surintendant McGowan soit un peu ambiguë, parce qu'il n'établit pas une distinction claire entre « partialité » et « crainte raisonnable de partialité »,

l'appel non sollicité à l'appui de la candidature du caporal MacKay n'entraîne pas une crainte raisonnable de partialité. L'arrêt *Rehill*, précité, portait sur une situation semblable.

[31] Il n'est pas nécessaire d'examiner l'allégation de conflit d'intérêts découlant du fait que le surintendant Nugent a joué deux rôles dans le processus. À mon avis, le processus n'était pas vicié parce que le surintendant a joué deux rôles différents, mais plutôt parce qu'il avait accès à certains renseignements dans son rôle de CRH par intérim, qu'il n'a pas utilisés dans sa décision, à titre d'officier responsable, région de l'Atlantique, Section du perfectionnement et du renouvellement des ressources humaines, de promouvoir le caporal MacKay.

[32] Bien qu'à titre de non initié, je doive certainement faire preuve de déférence envers les officiers dévoués de la GRC qui ont fait de leur mieux pour s'acquitter de leurs tâches, je suis d'avis que beaucoup trop d'importance a été accordée aux étapes individuelles du processus de promotion, et que trop peu d'importance a été accordée au caractère raisonnable du résultat final.

[33] Il est malheureux qu'au sein de la GRC, des déclarations inexactes semblent être associées à la tricherie. La tricherie sous-entend une intention coupable. Des déclarations inexactes peuvent avoir été faites involontairement, ou faites par négligence ou dans des buts de fraude. Je ne vois aucune raison de contester la décision du surintendant Nugent selon laquelle le résumé du caporal MacKay n'était pas frauduleux, mais qu'il pouvait être trompeur.

[34] Un autre aspect de cette question de [TRADUCTION] « tricherie » est qu'on est lié par la parole donnée. Naturellement, le caporal MacKay, appuyé par son superviseur, a vigoureusement

nié qu'il avait triché. En effet, s'il avait été conclu qu'il avait triché, cela aurait entraîné pour lui des conséquences importantes.

[35] Pour des raisons que je ne comprends pas tout à fait, bien que les exemples donnés doivent être [TRADUCTION] « vérifiables », il semble que la vérification se limite au candidat et à son superviseur. En l'espèce, il existait des renseignements faciles à évaluer qui mettaient en doute la question de savoir si l'exemple du caporal MacKay était entièrement juste.

[36] Je suis d'accord avec le surintendant McGowan qu'il n'y a aucun fondement pour conclure qu'il y a eu partialité, « réelle » ou « possible », de la part du surintendant Nugent. Cependant, il était erroné en droit et déraisonnable pour le surintendant McGowan de ne pas remettre en question le surintendant Nugent. Il n'était pas suffisant pour lui d'examiner le processus qui avait été suivi. Il devait déterminer si la décision était raisonnable. Il s'agissait d'une « décision sur le fond » au sens du Manuel administratif de la GRC. L'article 22 de ce manuel prévoit que l'arbitre rejette la demande, ou, s'il « conclue que la décision [...] est erroné[e] et que le demandeur en a subi un préjudice, ordonne la prise des mesures correctives indiquées ».

[37] Le comité de validation et le comité de sélection auraient dû avoir une copie du rapport administratif du sergent Baillie. S'ils avaient eu le rapport, nous ne savons simplement pas si le comité de validation aurait été convaincu que le caporal MacKay satisfaisait aux exigences de base et si le comité de sélection aurait conclu que les qualifications des deux candidats étaient égales.

[38] Je peux comprendre la préoccupation du surintendant Nugent selon laquelle le rôle du comité de validation était d'examiner les documents présentés par le caporal MacKay. Il est bien connu que des connaissances extrinsèques peuvent entraîner une crainte raisonnable de partialité qui disqualifierait une personne de son rôle de décideur (*Committee for Justice and Liberty et al c L'Office national de l'énergie et al*, [1978] 1 RCS 369).

[39] D'un autre côté, une décision devrait être rendue en fonction d'un dossier complet. En l'espèce, le dossier aurait dû comprendre le rapport du sergent Baillie parce que ce rapport aurait pu avoir des incidences sur les délibérations du comité de validation et du comité de sélection. Voir l'arrêt *Oakwood Developments Ltd c Municipalité rurale de Saint-François-Xavier*, [1985] 2 RCS 164, [1985] ACS N° 49 (QL).

[40] La question de savoir s'il y a eu de fausses déclarations ou non, ou celle de savoir si cette question est même pertinente, ne relève pas de l'opinion du caporal MacKay, de son superviseur ou du surintendant Nugent. Elle relevait du comité de validation et du comité de sélection. Ces comités ont été privés de renseignements importants qui auraient pu avoir une incidence sur leur décision.

[41] Pour ce motif, le contrôle judiciaire sera accordé.

[42] L'avocat du ministre a suggéré des dépens forfaitaires de 2500 \$, peu importe l'issue de l'affaire. Je suis d'avis qu'il s'agit d'une suggestion juste et raisonnable.

ORDONNANCE

POUR LES MOTIFS EXPOSÉS,

LA COUR ORDONNE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. L'affaire est renvoyée à un autre arbitre pour qu'il effectue un nouvel examen.
3. Les dépens du demandeur sont fixés à 2500 \$, tout inclus.

« Sean Harrington »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-40-13

INTITULÉ : BARRY GEORGE RUSSELL c
COMMISSAIRE DE LA GENDARMERIE ROYALE DU
CANADA, REPRÉSENTÉ PAR SON ARBITRE
DÉSIGNÉ, LE SURINTENDANT MARK MCGOWAN
DE LA GRC

LIEU DE L'AUDIENCE : FREDERICTON (NOUVEAU-BRUNSWICK)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 10 juin 2013

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LE JUGE HARRINGTON

DATE DES MOTIFS : Le 5 juillet 2013

COMPARUTIONS :

E. Thomas Christie, c.r. POUR LE DEMANDEUR

Kathleen McManus POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Christie Law Office POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Halifax (Nouvelle-Écosse)