

Date : 20070316

Dossier : A-260-06

Référence : 2007 CAF 112

**CORAM : LE JUGE LÉTOURNEAU
LE JUGE SEXTON
LE JUGE EVANS**

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appellant

et

BRENDA GILLIS

intimée

Audience tenue à Toronto (Ontario), le 13 février 2007

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 16 mars 2007

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE EVANS

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE LÉTOURNEAU
LE JUGE SEXTON**

Date : 20070316

Dossier : A-260-06

Référence : 2007 CAF 112

**CORAM : LE JUGE LÉTOURNEAU
LE JUGE SEXTON
LE JUGE EVANS**

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appellant

et

BRENDA GILLIS

intimée

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE EVANS

A. INTRODUCTION

[1] Il s'agit en l'espèce de décider si, en rejetant la plainte déposée par un membre de la Gendarmerie royale du Canada, qui estimait avoir été injustement privé d'une promotion parce que la procédure de promotion avait été annulée avant d'être menée à terme, l'arbitre a commis une erreur susceptible de révision.

[2] Brenda Gillis est un membre civil de la GRC. Le 9 septembre 2003, on l'informe qu'elle est reçue au concours et que sa mutation à un poste de supervision de niveau TO-03 a été autorisée, la promotion devant prendre effet le 29 septembre 2003. Elle est, de ce fait, félicitée par ses collègues, à qui avaient été distribuées des copies de l'autorisation de mutation. Au début du mois de septembre, M^{me} Gillis commence à recevoir des notes concernant ses nouvelles responsabilités.

[3] Toutefois, le 18 septembre, on lui fait savoir que, dans l'avis de concours, l'énoncé de qualités relatif au poste avait été mal rédigé et que, puisqu'elle ne répondait pas aux critères effectivement applicables, sa promotion constituerait une erreur. Un courriel daté du 25 septembre, envoyé à M^{me} Gillis ainsi qu'à d'autres personnes, annonçait qu'en raison d'une erreur dans le processus de dotation M^{me} Gillis n'assumerait pas, le 29 septembre, les fonctions de TO-03. Le 3 novembre, l'autorisation de mutation de M^{me} Gillis était officiellement annulée.

[4] Le 15 octobre 2003, M^{me} Gillis dépose un grief dans lequel elle reproche le caractère arbitraire du refus de lui confier un poste de supervision de niveau TO-03. Elle invoque le préjudice qu'elle a subi en étant privée de cette promotion, à savoir la perte de salaire, de droits à pension et d'ancienneté dans le poste, ainsi que des ennuis considérables sur le plan personnel. Elle rejette l'arrangement qui lui est offert et décide de maintenir son grief.

[5] Par sa décision du 4 juillet 2005, l'arbitre, l'inspecteur T.A. Hart, a rejeté le grief, estimant que l'annulation de la promotion en question ne constituait pas une erreur, étant donné que cette

promotion n'était pas encore en vigueur lorsqu'elle a été annulée au motif que M^{me} Gillis ne possédait pas l'expérience requise selon la description de poste applicable.

[6] M^{me} Gillis a sollicité de la Cour fédérale le contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre en vue de la faire annuler. Le juge des requêtes a accueilli sa demande, ordonnant à la GRC d'intégrer M^{me} Gillis dans le poste de TO-03. Ce jugement est répertorié : *Gillis c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 568.

[7] Le présent appel, interjeté à l'égard de ce jugement par le Procureur général, est fondé sur deux motifs. D'abord, ayant estimé que la norme de contrôle applicable à la décision de l'arbitre était celle de la décision raisonnable *simpliciter*, le juge aurait commis une erreur en évaluant, en fait, la décision de l'arbitre selon la norme de la décision correcte. Deuxièmement, en ordonnant l'intégration de M^{me} Gillis dans un poste de TO-03, le juge, dictant lui-même la mesure de redressement, a non seulement exercé le pouvoir discrétionnaire conféré à l'arbitre, mais a opté pour une réparation que l'arbitre lui-même n'aurait pas pu accorder même s'il avait donné raison à M^{me} Gillis.

[8] J'estime qu'il conviendrait par conséquent d'accueillir l'appel au motif que la manière dont l'arbitre a appliqué aux faits de l'affaire les politiques pertinentes n'était pas manifestement déraisonnable. Ayant conclu qu'en rejetant le grief l'arbitre n'a commis aucune erreur susceptible de révision, il n'y a pas lieu pour moi de me prononcer sur l'opportunité de la réparation accordée par le juge.

B. LES DÉCISIONS DES INSTANCES INFÉRIEURES

[9] L'arbitre a estimé que la procédure de promotion était déjà amorcée lorsque l'erreur qui s'était glissée dans la description de poste a été découverte, et il a annulé la décision de promouvoir M^{me} Gillis. Étant donné, cependant, que cette procédure n'était pas encore achevée, l'annulation de la promotion en question ne constituait pas une erreur. Voici les principaux passages de sa décision à cet égard :

Après examen de la politique relative aux mutations et aux promotions, et examen des précédents, je suis d'avis que l'intimée avait le pouvoir de prendre les mesures qu'elle a prises après que l'erreur fut portée à son attention. L'avis de mutation avait été publié, facilitant ainsi la promotion, mais la procédure de dotation en personnel n'était pas achevée à ce stade, la plaignante n'était pas entrée en fonction dans le nouveau poste, et aucun avis de promotion n'avait été émis.

[...]

Le membre n'est pas promu par les faits d'un avis de mutation. Il est promu à l'issue d'une procédure de mutation ou de promotion qui comprend la procédure de sélection, les recommandations adressées à l'officier compétent, l'acceptation des recommandations du Comité, l'autorisation d'émettre l'avis de mutation, lequel débute le processus consistant à muter le candidat d'un poste à un autre, le départ de l'ancien poste et l'arrivée au nouveau poste, opération constatée par la présentation du formulaire A-22A, enfin l'avis de promotion publié de la manière habituelle, qui indique que le membre a été muté et promu à un certain poste, à compter de telle date, comme il est établi dans le document CMM.F.1.

[10] L'arbitre a décidé que, au moment où a été annulée la promotion de M^{me} Gillis, la procédure d'avancement n'en était qu'à l'étape de l'autorisation de mutation. Le formulaire A-22A, qui est signé lorsque la personne promue assume ses nouvelles fonctions, n'avait pas encore été présenté, et l'avis de promotion n'avait pas encore été publié.

[11] Dans ses motifs, l'arbitre rappelle combien il est important d'assurer l'exactitude des descriptions de poste affichées, les erreurs ayant une influence néfaste sur l'efficacité du système de promotion et sur la confiance des employés en son caractère équitable. En l'occurrence, l'avis de poste à pourvoir exigeait une « expérience documentée » dans un poste de niveau TO-02, que possédait effectivement M^{me} Gillis, et non une « longue expérience » dans un poste de ce niveau (c.-à-d. une expérience d'au moins cinq ans), ce qu'elle n'avait pas.

[12] Selon le juge, c'est à tort que l'arbitre avait décidé que M^{me} Gillis n'avait pas droit à la promotion en cause, question qui ne relève effectivement pas de la compétence d'un arbitre. Citant la section F.1.b. du *Manuel de la gestion des carrières*, à usage interne, le juge a estimé que la mutation prenait effet à « la date à laquelle le membre quitte l'ancien poste ».

[13] Le juge a donc conclu (paragraphe 38) que la promotion de M^{me} Gillis est intervenue dès l'envoi de l'avis d'autorisation de mutation, étant donné qu'à ce moment-là M^{me} Gillis avait « dans tous les sens du terme, quitté son ancien poste ». Peu importait donc que son départ n'ait pas été, « comme l'indique le formulaire A-22A », conforme à la section F.1.b., car la promotion n'était pas subordonnée à la signature de ce formulaire et qu'il ne disposait d'aucune preuve de « ce qu'est le formulaire A-22A » (paragraphe 37).

[14] Jugeant que c'est à tort que la promotion en question avait été annulée et estimant que M^{me} Gillis avait effectivement subi un préjudice, il ordonna, à titre de réparation, qu'elle soit « intégrée sur-le-champ dans le poste TO-03 auquel elle a droit ».

C. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

[15] Les *Consignes du Commissaire (Règlement des différends en matière de promotions et d'exigences de postes)*, DORS/2000-141 (les Consignes), établies en vertu des paragraphes 21(2) et 31(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10, régissent les procédures de dépôt et de règlement des griefs, ou des « demandes d'intervention », selon les termes sibyllins employés à la GRC pour décrire la procédure de grief en matière de promotions.

[16] L'article 1 des Consignes donne la définition suivante d'« arbitre » :

« arbitre » Officier ou cadre supérieur désigné arbitre par le commissaire.	“adjudicator” means an officer or senior manager designated as an adjudicator by the Commissioner.
---	--

[17] Le mode de nomination et les qualités requises des arbitres sont exposés dans le *Manuel d'administration* (Dossier d'appel, vol. 1, page 67).

- D. 2. En vertu du paragraphe 5(2) de la *Loi sur la GRC* et du paragraphe C.1, un officier supérieur désigné par le Commissaire désigne des officiers ou des cadres supérieurs comme arbitres.
- D. 3. Les membres responsables des ressources humaines dans les régions recommandent, en consultation avec les autres parties intéressées et les RRF, la désignation d'arbitres en fonction des critères généraux suivants :
- D. 3. a. l'idéal serait que le candidat soit mutuellement retenu par la direction et les RRF;
- D. 3. b. le candidat doit être formé en droit ou formé à l'interne comme arbitre, ou doit avoir de l'expérience dans le processus d'arbitrage;
- D. 3. c. le candidat ne doit pas participer directement aux processus d'avancement de la GRC.

[Non souligné dans l'original.]

[18] Le paragraphe 22(1) des Consignes définit la compétence de l'arbitre de la façon suivante :

22.(1) Si la demande d'intervention n'est pas rejetée aux termes du paragraphe 21(2), l'arbitre :

- a) soit, rejette la demande;
- b) soit, s'il conclut que la décision, l'acte ou l'omission donnant lieu au différend est erroné et que le demandeur en a subi un préjudice, ordonne la prise des mesures correctives indiquées.

22.(1) If a request for intervention is not rejected under subsection 21(2), the adjudicator

- (a) shall dismiss the request for intervention; or
- (b) shall, if the adjudicator determines that a decision, act or omission is erroneous and has prejudiced the complainant, order appropriate corrective action.

[19] L'article 23 impose à cette compétence une limite très précise.

23. Dans sa décision, l'arbitre ne peut se prononcer sur le droit du demandeur à la promotion.

23. The decision of the adjudicator to grant a request for intervention shall not extend to a determination of whether or not the complainant is entitled to be promoted.

[20] L'article 25 contient une clause limitative.

25. La décision que l'arbitre rend à la suite d'une demande d'intervention n'est pas susceptible d'appel ou de révision ultérieure.

25. The decision of the adjudicator that disposes of a request for intervention is not subject to appeal or further review.

[21] Le chapitre 5, intitulé « Descripteurs des fonctions et exigences de poste », du *Manuel de la gestion des carrières* de la GRC, comporte des dispositions concernant la date d'une promotion :

Dossier d'appel, page 263.

F.1. La date d'entrée en vigueur de la promotion sera :

F.1.a. la date d'entrée en vigueur du relèvement du niveau de classification, pourvu que le membre occupe le poste de façon permanente et qu'il soit autorisé par le processus de mutation ou d'avancement à continuer à occuper ce poste;

F.1.b. la date à laquelle le membre quitte l'ancien poste tel qu'indiqué sur la formule A-22A. La date de promotion ne peut précéder la date autorisée de mutation ou d'exécution de toutes les conditions de promotion;

[...]

D. QUESTIONS EN LITIGE ET ANALYSE

1. La norme de contrôle

[22] Je ne suis pas de l'avis du juge des requêtes qui estime qu'en l'occurrence la norme de contrôle applicable à la décision de l'arbitre est celle de la décision raisonnable *simpliciter*. Il ressort, selon moi, d'une analyse pragmatique et fonctionnelle que la norme applicable en l'espèce est celle de la décision manifestement déraisonnable : voir *Shephard c. Fortin*, 2003 CF 1296, 242 F.T.R. 42 aux paragraphes 35 à 36, *inf.* pour un motif différent 2004 CAF 254; *Smith c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 320, 13 Admin. L.R. (4th) 250, au paragraphe 7.

[23] D'abord, l'article 25 des Consignes exclut tout appel ou révision de la décision d'un arbitre. Il s'agit là d'une disposition d'irrévocabilité indiquant la déférence que commande, selon le législateur, une telle décision.

[24] En deuxième lieu, les questions en litige ont trait à l'application aux faits de l'affaire de dispositions techniques concernant les procédures de la GRC en matière de promotions et de griefs. La plupart des documents invoqués en l'occurrence ne sont pas des textes juridiques mais des manuels administratifs. Ajoutons que les questions que l'arbitre a tranchées à l'égard de la procédure de la GRC en matière de promotions comportent un élément factuel important. Dans la mesure où il s'agit de questions mixtes de fait et de droit, ce sont les faits qui prévalent. Ce facteur milite en faveur d'une grande déférence.

[25] Troisièmement, les arbitres sont des agents ou des cadres supérieurs de la GRC. C'est à tort, selon moi, que le juge des requêtes, cherchant à évaluer l'expertise de l'arbitre dont il était appelé à contrôler la décision, semble avoir tenu pour pertinente l'expérience de celui-ci : paragraphe 22.

[26] En ce qui concerne la norme de contrôle applicable, l'expertise du décideur administratif dont la décision fait l'objet d'un contrôle doit être jaugée par rapport à sa fonction ou à l'institution à laquelle il appartient, et non pas par rapport à son *curriculum vitae* : voir, par exemple, *A.I. v. Ontario (Director, Child and Family Services Act)* (2005), 75 O.R. (3d) 663 (Cour div. C.S.J) aux paragraphes 81-82.

[27] Sont encore plus pertinentes les qualités requises des arbitres selon la section D.3.b. du *Manuel d'administration* citée ci-dessus qui prévoit que toute personne désignée comme arbitre doit avoir une formation juridique, ou une formation ou expérience d'arbitre. Bien que ces dispositions ne figurent pas dans un texte réglementaire, elles répondent au souci d'orienter, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le cadre supérieur que le Commissaire a désigné en vertu du paragraphe 5(2) de la *Loi sur la GRC* pour la nomination d'arbitres.

[28] Le fait que les arbitres sont des membres de la GRC et qu'ils doivent avoir une formation juridique ou, en matière d'arbitrage, une formation ou une expérience directement liée à leurs fonctions donne à penser qu'ils sont au courant de l'administration interne de la GRC et de la procédure d'arbitrage.

[29] La question essentielle est de savoir si le décideur administratif est plus à même de trancher les questions en litige que la cour de révision. Bien que les arbitres soient des cadres supérieurs ou des agents de la GRC, et non des arbitres indépendants venus de l'extérieur, le facteur d'expérience relative milite en faveur d'une grande déférence dans la présente affaire.

[30] Quatrièmement, la procédure de grief a pour objet d'assurer un règlement équitable, informé, peu coûteux et rapide des griefs, et ce facteur milite, lui aussi, en faveur d'une grande déférence.

[31] Cela dit, il s'agit maintenant de savoir si les motifs exposés par l'arbitre indiquent qu'en rejetant le grief présenté par M^{me} Gillis, il a pris une décision manifestement déraisonnable.

2. Était-il, de la part de l'arbitre, manifestement déraisonnable de conclure que M^{me} Gillis n'avait pas été promue?

[32] Le contrôle judiciaire du caractère déraisonnable d'une décision doit, dans une large mesure, s'en tenir aux motifs exposés par le décideur administratif : *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247, au paragraphe 49. Face à une décision déraisonnable, il n'appartient pas à la cour de révision de se demander si elle serait elle-même parvenue à la même conclusion que le tribunal quant à la décision sur laquelle elle est appelée à se prononcer.

[33] Selon moi, le contrôle des motifs de l'arbitre démontre en l'occurrence que la décision à laquelle il est parvenu n'est pas manifestement déraisonnable, qu'elle n'est pas « à ce point viciée qu'aucun degré de déférence judiciaire ne peut justifier de la maintenir » : *Barreau du Nouveau-Brunswick* au paragraphe 52. Disons même que les motifs exposés par l'arbitre

résisteraient à l'« examen assez poussé » auquel sont soumises les décisions sujettes à révision selon la norme de contrôle de la décision raisonnable *simpliciter* : *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, au paragraphe 56.

[34] Il n'était notamment pas manifestement déraisonnable de la part de l'arbitre de conclure, au vu des documents produits devant lui, que l'autorisation de mutation ne donnait pas effet à la promotion. Cette autorisation précisait qu'il ne s'agissait pas d'un avis de promotion et que la promotion ne prendrait effet que dans 30 jours.

[35] Il n'était pas non plus manifestement déraisonnable de la part de l'arbitre de conclure, compte tenu de la section F.1.b. du *Manuel de la gestion des carrières*, qu'une promotion ne prend effet qu'à la date de l'entrée en fonctions de l'intéressé constatée par la signature du formulaire A-22A. Sur ce point, le juge des requêtes a conclu à l'absence de toute preuve expliquant ce qu'était le formulaire A-22A. Cela n'est pas exact.

[36] Contre-interrogé sur son affidavit, le sergent McCann, agent de la GRC en poste à la Direction du perfectionnement professionnel et du renouvellement de l'effectif, a expliqué que [TRADUCTION] « la promotion n'est pas réalisée » tant que l'officier chargé du perfectionnement professionnel n'a pas signé la télécopie de promotion [TRADUCTION] « indiquant, en fait, que l'intéressé est arrivé et qu'il est, effectivement, à son bureau, exerçant ses fonctions ». Il a mentionné que (Dossier d'appel, page 206) :

[TRADUCTION]

Il y a un autre formulaire encore, le formulaire A-22A, que le nouveau gestionnaire doit signer pour constater que l'intéressé a effectivement été muté et qu'il assume déjà ses nouvelles fonctions.

Un peu plus loin, il a ajouté que (Dossier d'appel, pages 212 et 213) :

[TRADUCTION]

La promotion n'a pas lieu avant que l'intéressé commence effectivement à exercer ses nouvelles fonctions. À ce moment-là, le nouveau gestionnaire constate, sur le formulaire A-22A, que l'intéressé est maintenant le titulaire du poste et que l'officier chargé du perfectionnement professionnel et du renouvellement de l'effectif est par là même avisé que l'intéressé est bien en poste. L'officier chargé des Ressources humaines se penche à nouveau sur la situation et c'est là qu'il va en fait autoriser la promotion. C'est la signature de la télécopie qui officialise la promotion [...]

Le témoignage livré par le sergent McCann n'a pas été contredit. M^{me} Gillis n'affirme aucunement que le formulaire A-22A avait été signé ou qu'elle avait déjà commencé à exercer les fonctions de TO-03.

[37] Le juge des requêtes a en outre affirmé que l'arbitre avait commis une erreur de droit car, selon l'article 23 des Consignes, il ne pouvait pas se prononcer sur « le droit de la demanderesse à la promotion ». Je ne suis pas de cet avis même si, sur ce point, la décision de l'arbitre n'appelle aucune déférence judiciaire.

[38] Je considère, pour ma part, que l'arbitre n'a fait que répondre à la question qui lui était posée, en décidant que l'annulation de la promotion de M^{me} Gillis ne constituait pas une erreur, étant donné que la procédure de promotion n'était pas parvenue à son terme lorsqu'on a découvert l'erreur qui s'était glissée dans la description de poste.

E. CONCLUSIONS

[39] Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel, j'infirmes la décision de la Cour fédérale et je rejetterais la demande de contrôle judiciaire avec dépens tant devant notre Cour que devant les juridictions inférieures.

« John M. Evans »

Juge

« Je souscris aux présents motifs.
Gilles Létourneau, juge »

« Je souscris aux présents motifs.
J. Edgar Sexton, juge »

Traduction certifiée conforme
Lynne Davidson-Fournier, traductrice-conseil

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-260-06

(APPEL D'UNE ORDONNANCE DU JUGE HUGHES DE LA COUR FÉDÉRALE EN DATE DU 5 MAI 2006, DOSSIER N^O T-1505-05)

INTITULÉ : LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
c.
BRENDA GILLIS

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 13 FÉVRIER 2007

MOTIFS DU JUGEMENT: LE JUGE EVANS

Y ONT SOUSCRIT : LES JUGES LÉTOURNEAU ET SEXTON

DATE DES MOTIFS : LE 16 MARS 2007

COMPARUTIONS :

Sadian Campbell Pour l'appelant

Lorriane J. Por Pour l'intimée

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

John H. Sims, c.r. Pour l'appelant
Sous-procureur général du Canada

Harrison Pensa LLP Pour l'intimée
Avocats
London (Ontario)