

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20160208

Dossier : T-358-15

Référence : 2016 CF 153

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 8 février 2016

En présence de monsieur le juge Boswell

ENTRE :

JOHN SIDNEY NATHAN MacPHAIL

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Le demandeur, John Sidney Nathan MacPhail, est un premier maître de 2^e classe auprès des Forces canadiennes [FC] et il est actuellement affecté à Halifax. Le 1^{er} février 2013, les indemnités de repas et de faux frais entrant dans le cadre des frais d'absence du foyer qu'il recevait ont été annulées dès la mise en œuvre d'une décision politique prise par le Conseil du Trésor [CT]. Le demandeur a déposé un grief demandant la restauration de ces indemnités pour la durée de son affectation. Cependant, le 15 janvier 2015, le chef d'état-major de la Défense

[CEMD] a rejeté le grief du demandeur. Le demandeur demande maintenant à la Cour, en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, tel que modifié, d'annuler la décision du chef d'état-major de la Défense et de restaurer les indemnités perdues.

I. Contexte

[2] Le 27 juillet 2011, le demandeur a été affecté de Moncton (Nouveau-Brunswick) au NCSM *Toronto*, à Halifax. Avant que le demandeur ait décidé d'accepter une affectation avec restriction imposée [RI] à Halifax, lui et sa conjointe ont réfléchi à la situation financière de leur famille. L'affectation avec restriction imposée comprenait des frais d'absence du foyer [FAF], notamment des indemnités de repas et de faux frais. Cependant, en juillet 2012, alors qu'il était à bord du NCSM *Charlottetown*, le demandeur a appris que les indemnités de frais d'absence du foyer allaient changer, de telle sorte que les indemnités de repas et de faux frais ne seraient plus versées à compter du 1^{er} septembre 2012 (cette date de mise en œuvre a, ensuite, été reportée au 1^{er} février 2013). Dans un protocole d'accord relatif au grief présenté à son commandant, en date du 18 août 2012, le demandeur a indiqué que la perte de ces indemnités était injuste et entraînerait des difficultés financières importantes pour sa famille; il a également demandé qu'on lui accorde ces indemnités pour le reste de son affectation avec restriction imposée. Le commandant du demandeur a déterminé que le grief devait être adressé à l'Autorité des griefs des Forces canadiennes. Par la suite, le 10 avril 2013, le directeur général par intérim – Rémunération et avantages sociaux, qui agissait à titre d'autorité initiale [l'AI], a décidé que, puisque le changement de politique a été déterminé par le Conseil du Trésor, la perte des prestations du demandeur ne pouvait pas être résolue dans le cadre du processus de règlement des griefs.

[3] Après le refus de son grief à l'étape initiale, le demandeur a demandé, le 30 juillet 2013, que son grief soit examiné par le chef d'état-major de la Défense en tant qu'autorité finale dans le cadre du processus de règlement des griefs des membres des Forces canadiennes. Le directeur général de l'Autorité des griefs des Forces canadiennes a accusé réception du grief, le 9 septembre 2013, et, à son tour, l'a transmis au Comité externe d'examen des griefs militaires [le Comité]. Les conclusions du Comité ont été transmises au demandeur dans une lettre datée du 7 mars 2014. En recommandant que le grief soit rejeté, le Comité a examiné la politique mise en œuvre par le Conseil du Trésor et si l'avis de changement donné au demandeur était raisonnable. Bien que le Comité ait fait remarquer que la date de mise en œuvre de février n'a pas donné au demandeur suffisamment de temps pour atténuer la perte financière, il a néanmoins recommandé de rejeter le grief parce que la date de mise en œuvre avait été approuvée par le Conseil du Trésor et il n'y avait aucun droit aux indemnités de frais d'absence du foyer.

II. La décision du chef d'état-major

[4] Dans une lettre datée du 15 janvier 2015, le chef d'état-major de la Défense a rejeté le grief du demandeur. Le chef d'état-major de la Défense a présenté le grief, les arguments du demandeur et le redressement que celui-ci avait demandé. Le chef d'état-major de la Défense a fait remarquer qu'il avait examiné les conclusions et les recommandations du Comité, que le demandeur avait fourni des commentaires sur les conclusions et les recommandations, et qu'il avait examiné le dossier *de novo*. En rendant sa décision, le chef d'état-major de la Défense a, en outre, fait remarquer que le Comité avait constaté que la réduction des indemnités avait été approuvée par le Conseil du Trésor et s'appliquait au demandeur lorsque le changement de

politique est entré en vigueur. Le chef d'état-major de la Défense a convenu avec le Comité à cet égard, en indiquant ce qui suit :

[TRADUCTION] Je suis d'accord avec le Comité que vos indemnités de frais d'absence du foyer ont été dûment réduites conformément à la politique approuvée du Conseil du Trésor, le 1^{er} février 2013. En effet, c'est le Conseil du Trésor qui conserve le pouvoir de traiter toutes les questions financières dont il est responsable, conformément à la *Loi sur la défense nationale* (LDN), paragraphe 35(2) [Remboursements et indemnités]. Les nouvelles indemnités de frais d'absence du foyer ont été approuvées par le Conseil du Trésor. Je n'ai pas le pouvoir de les modifier. [Note de bas de page omise]

[5] Le chef d'état-major de la Défense s'est également dit d'accord avec le Comité que le demandeur n'avait pas automatiquement accumulé des indemnités de frais d'absence du foyer pour la durée de son affectation avec restriction imposée, ni avait-il conclu un contrat avec la Couronne parce que la relation entre le demandeur et les Forces canadiennes n'est pas régie par le droit des contrats. De l'avis du chef d'état-major de la Défense, bien que le demandeur ait pu trouver que le changement de politique lui avait causé des difficultés à rajuster son budget, il avait été traité de façon équitable et le préavis de six mois visant à permettre aux personnes de s'adapter au changement était raisonnable. Le chef d'état-major de la Défense a fait observer, en outre, que si l'autorité initiale avait rejeté à tort le grief du demandeur du fait que cette disposition figure dans les règlements du Conseil du Trésor, il était néanmoins convaincu que la question avait été résolue et qu'aucune autre mesure n'était justifiée.

III. Questions en litige

[6] Les parties soulèvent diverses questions particulières, mais, à mon avis, il y en a trois qui justifient l'examen par la Cour :

1. Quelle est la norme de contrôle appropriée?
2. La décision du chef d'état-major de la Défense était-elle raisonnable?
3. A-t-on refusé l'équité procédurale au demandeur?

IV. Analyse

A. *Quelle est la norme de contrôle appropriée?*

[7] Que les règles d'équité procédurale aient été enfreintes dans le cadre du traitement du grief du demandeur est une question soumise à la norme de contrôle du bien-fondé (voir : *Mission Institution c. Khela*, 2014 CSC 24, au paragraphe 79, [2014] 1 RCS 502, voir aussi *Smith c. Canada (Défense nationale)*, 2010 CF 321, aux paragraphes 34 à 37, 363 FTR 186).

[8] [TRADUCTION] Il est bien établi dans la jurisprudence que les décisions relatives aux griefs, qui touchent des membres des FC traitent de questions de fait ou de questions mixtes de fait et de droit et, en tant que telles, doivent faire l'objet d'un contrôle judiciaire conformément à la norme du caractère raisonnable [voir : par exemple, *Bossé c. Canada*, 2015 CF 1143, au paragraphe 25, 259 ACWS (3d) 686; *Bourassa c. Canada (Ministère de la Défense Nationale)*, 2014 CF 936, au paragraphe 40, 249 ACWS (3d) 788; *Harris c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 278, [2013] ACF n° 1312 [affirmant *Harris c. Canada (Procureur général)*,

2013 CF 571, au paragraphe 30, [2013] ACF n° 595]; *Babineau c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 398, au paragraphe 22, [2014] ACF n° 440; *Osterroth c. Canada (Forces canadiennes, chef d'état-major)*, 2014 CF 438, au paragraphe 18, [2014] ACF n° 483; *Moodie c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 433, au paragraphe 44, [2014] FCJ n° 447; *Lampron c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 825, au paragraphe 27, [2012] ACF n° 1713; *Rompré c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 101, aux paragraphes 22 et 23, [2012] FCJ n° 117].

[9] Par conséquent, bien que la Cour puisse intervenir « si le décideur a ignoré des éléments de preuve importants ou pris en compte des éléments qui sont inexacts ou dénués d'importance » [*James c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 965, au paragraphe 86, 257 ACWS (3d) 113], elle ne devrait pas intervenir si la décision du chef d'état-major de la Défense est intelligible, transparente, justifiable et défendable sur le plan des faits et de la loi : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 47, [2008] 1 RCS 190. Les motifs répondent aux critères établis « s'ils permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables » (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador [Conseil du Trésor]*, 2011 CSC 62, au paragraphe 16, [2011] 3 RCS 708).

B. *La décision du chef d'état-major de la Défense était-elle raisonnable?*

[10] Pour traiter cette question, il convient de noter d'emblée que le contrôle judiciaire de la décision du chef d'état-major de la Défense n'englobe pas et ne peut pas englober des questions quant à savoir si la décision liée à la politique du Conseil du Trésor était juste ou raisonnable, ou si l'incidence de la politique sur le demandeur était juste ou injuste. Au contraire, lors de

l'examen de la décision du chef d'état-major de la Défense, la Cour est chargée uniquement de déterminer si la décision du chef d'état-major de la Défense était raisonnable en conformité avec les principes susmentionnés et si elle a été rendue dans le cadre d'une procédure équitable. Autrement dit, la Cour n'a pas le pouvoir ou l'autorité de déterminer si l'annulation des indemnités de repas et de faux frais du demandeur était juste ou injuste.

[11] La décision de politique mise en œuvre en février 2013 qui a précipité le grief du demandeur prévoit clairement que les membres des Forces canadiennes ne recevront plus d'indemnités de repas et de faux frais dans le cadre de leurs indemnités de frais d'absence du foyer. Dans les Directives sur la rémunération et les avantages sociaux [DRAS] du Conseil du Trésor, au chapitre 208.997, il est clair que les dispositions relatives aux repas et aux faux frais qui figuraient précédemment dans les Directives, au chapitre 209.997, ont été annulées et abrogées par le Conseil du Trésor à compter du 1^{er} février 2013. En outre, il n'y a pas de dispositions transitoires ou de droits acquis dans les Directives en ce qui concerne les indemnités qui ont été annulées.

[12] En réponse au grief du demandeur, le chef d'état-major de la Défense a déterminé que le demandeur est lié par la nouvelle politique, que le Conseil du Trésor avait le pouvoir et la compétence d'effectuer le changement et que le changement de politique a été appliqué dans le cadre d'une procédure équitable avec un préavis de six mois. À mon avis, il était raisonnable pour le chef d'état-major de la Défense de conclure que le demandeur était lié par la nouvelle politique. Les motifs de la décision du chef d'état-major de la Défense sont transparents,

intelligibles et justifiables et, dans l'ensemble, sa décision se situe dans la fourchette des résultats possibles acceptables et la Cour ne devrait pas intervenir.

[13] Le Conseil du Trésor est expressément mandaté pour établir les taux de rémunération et les avantages sociaux des membres des Forces canadiennes en vertu de l'article 35 de la *Loi sur la défense nationale*, LRC 1985, ch. N-5 [LDN], qui prévoit ce qui suit :

| | |
|--|--|
| <p>Taux et modalités de versement</p> <p>35. (1) Les taux et conditions de versement de la solde des officiers et militaires du rang, autres que les juges militaires, sont établis par le Conseil du Trésor.</p> | <p>Treasury Board to establish</p> <p>35. (1) The rates and conditions of issue of pay of officers and non-commissioned members, other than military judges, shall be established by the Treasury Board.</p> |
| <p>Indemnités</p> <p>(2) Les indemnités payables aux officiers et militaires du rang au titre soit des frais de déplacement ou autres, soit des dépenses ou conditions inhérentes au service sont fixées et régies par le Conseil du Trésor.</p> | <p>Reimbursements and allowances</p> <p>(2) The payments that may be made to officers and non-commissioned members by way of reimbursement for travel or other expenses and by way of allowances in respect of expenses and conditions arising out of their service shall be determined and regulated by the Treasury Board.</p> |

[14] Aucun pouvoir discrétionnaire n'est accordé au chef d'état-major de la Défense dans la LDN ou les Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes pour autoriser ou verser les indemnités de repas et de faux frais qui ont été abrogées par le Conseil du Trésor à compter du 1^{er} février 2013.

[15] Le chef d'état-major de la Défense a raisonnablement déterminé que le Conseil du Trésor a la compétence d'apporter des modifications aux indemnités de frais d'absence du foyer et qu'il n'a pas le pouvoir de modifier les nouvelles indemnités de frais d'absence du foyer approuvées par le Conseil du Trésor. La décision du chef d'état-major de la Défense a droit à la déférence de la Cour et le chef d'état-major de la Défense n'a pas fait fi des éléments de preuve importants ou pris en compte des éléments de preuve qui sont inexacts ou non essentiels. Bien qu'une période d'adaptation plus longue ou le maintien des indemnités de frais d'absence du foyer auraient, sans doute, été préférables pour le demandeur, et même si la décision du chef d'état-major de la Défense ne peut pas être celle que la Cour aurait pu faire, cela ne rend pas la décision du chef d'état-major de la Défense déraisonnable. Le chef d'état-major de la Défense ne disposait d'aucune preuve selon laquelle la procédure de mise en œuvre de la politique du Conseil du Trésor et le choix de la date étaient injustes, ce qui rend la décision du chef d'état-major de la Défense – que, selon lui, un préavis de six mois était juste – raisonnable.

[16] En outre, la détermination du chef d'état-major de la Défense que la relation de travail du demandeur n'était pas liée par le droit du contrat est non seulement raisonnable, mais également exacte. Dans l'affaire *Codrin c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 100, 379 FTR 302, M. Codrin affirmait que, lors de son recrutement à titre d'élève-officier, on lui avait promis un certain taux de rémunération. Cependant, après avoir été promu au grade de sous-lieutenant, il a été déterminé que le taux de rémunération indiqué dans le message d'inscription qui avait autorisé l'inscription de M. Codrin au programme de formation était inexact et son salaire a donc été rajusté conformément à la politique. En confirmant le refus par le chef d'état-major de la Défense du grief de M. Codrin, la Cour a déclaré ce qui suit :

[57] Le principe juridique selon lequel les membres des FC n'ont pas de lien contractuel avec l'État est répété depuis plus d'un siècle. Il est apparu pour la première fois dans l'arrêt *Mitchell v. R.*, [1896] 1 Q.B. 121. Lord Esher M.R. a conclu dans cette affaire, en page 122 :

[TRADUCTION] ...les obligations contractées par les militaires et la Couronne sont facultatives pour la Couronne et ne donnent en aucun cas ouverture à une action fondée sur l'existence d'un présumé contrat.

[58] Cela a été réitéré dans la jurisprudence plus récente dans l'arrêt *Pilon c. Canada* (1996), 119 F.T.R. 269, [1996] A.C.F. n° 1200, au paragraphe 7 :

...les membres de l'armée restent en fonction aussi longtemps qu'il plaira à Sa Majesté et [...] il n'existe donc pas de lien contractuel entre eux et la Couronne.

[59] Le CEMD a déclaré, dans sa décision, qu'il ne pouvait pas prendre une décision à propos d'une prétendue violation du contrat ou violation de la législation du travail figurant dans le grief dont il est saisi parce que les membres des FC n'ont pas une relation de travail contractuelle avec la Couronne. La détermination que le droit des contrats ne s'appliquait pas au grief était raisonnable et bien fondée en droit.

C. *A-t-on refusé l'équité procédurale au demandeur?*

[17] Le demandeur fait valoir que son grief au niveau de l'autorité initiale a été indûment refusé en raison de la détermination de l'autorité initiale que, depuis que le changement de politique a été fait par le Conseil du Trésor, la perte de ses indemnités ne pouvait pas être résolue dans le cadre du processus de règlement des griefs. Cependant, c'est la décision du chef d'état-major de la Défense, pas celle de l'autorité initiale, qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire. Le chef d'état-major de la Défense mentionne explicitement la décision de l'autorité initiale, après avoir effectué son examen *de novo*, en déclarant que : [TRADUCTION] « Je

suis d'accord que l'autorité initiale a commis une erreur en rejetant votre grief. Cependant, je suis convaincu que cette question a été résolue et qu'aucune autre mesure n'est justifiée ». Cette détermination du chef d'état-major de la Défense, que toutes les questions d'équité procédurale au niveau inférieur ont été résolues, n'était pas une erreur.

[18] La jurisprudence a établi qu'une audition *de novo*, ce que le chef d'état-major de la Défense a clairement menée dans ce cas, peut résoudre des infractions antérieures de l'équité procédurale si les procédures et les résultats, dans l'ensemble, étaient justes [voir : par exemple, *Walsh c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 775, aux paragraphes 41 et 51, 256 ACWS (3d) 107 [*Walsh*]; *Schmidt c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 356, aux paragraphes 16 à 20, 23, 386 FTR 286; *McBride c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2012 CAF 181 aux paragraphes 41 à 45, 431 NR 383, et *Canada (Procureur général) c. Rifai*, 2015 CAF 145, au paragraphe 3, 256 ACWS (3d) 834]. Dans l'affaire *Walsh*, la Cour a jugé (au paragraphe 51) que la procédure, dans son ensemble, était équitable parce que M. Walsh avait eu l'occasion, à chaque étape du processus de règlement des griefs, de présenter des arguments, le chef d'état-major de la Défense avait tenu compte de ces arguments et les avait abordés de même qu'il avait noté toutes les lacunes des décisions antérieures lors de l'examen *de novo*. Comme dans l'affaire *Walsh*, le demandeur a, dans ce cas, eu amplement l'occasion de présenter des arguments qui ont été examinés par le chef d'état-major de la Défense, y compris ceux qui touchaient l'incidence sur sa famille; le chef d'état-major de la Défense a, dans ce cas, effectué un examen *de novo*, annulant toute décision antérieure, tout en reconnaissant le problème que posait la décision de l'autorité initiale.

[19] Le demandeur laisse entendre que son commandant a eu tort de déterminer qu'il ne pouvait pas traiter le grief. Cependant, même si cela peut être le cas, aucun vice de procédure à cet égard n'a été rectifié par le fait que le chef d'état-major de la Défense avait effectué un examen *de novo* d'une procédure équitable pour décider du grief du demandeur.

[20] Le demandeur affirme qu'il a été privé d'un arbitrage exhaustif et transparent de son grief parce que le Comité s'était vu refuser l'accès à l'information du Conseil du Trésor et du ministère de la Défense nationale sur la façon dont la date de mise en œuvre a été déterminée. Le demandeur n'a, cependant, aucun droit à cette information. C'était le Comité, et non le demandeur, qui avait demandé cette information. Le Comité a décidé de ne pas contester les demandes d'information refusées et sa décision de ne pas le faire ne fait pas l'objet de ce contrôle judiciaire. Ce serait un fardeau excessif pour le processus de règlement des griefs applicable aux membres des Forces canadiennes d'exiger que le Comité conteste tous les refus de demandes d'information avant que la décision de règlement des griefs du chef d'état-major de la Défense puisse être rendue dans le cadre d'une procédure équitable. Le chef d'état-major de la Défense a conclu, sur la foi de l'information dont il dispose, que la mise en œuvre a été faite de façon équitable et que la période d'adaptation de six mois était raisonnable et appropriée.

[21] Le demandeur fait valoir qu'il n'est pas en mesure de se joindre à d'autres membres des Forces canadiennes touchés par la cessation des indemnités de frais d'absence du foyer parce qu'ils pourraient être soumis aux dispositions de la LDN relativement à la mutinerie et que cette incapacité de le faire est en quelque sorte injuste. Si la lecture que fait le demandeur des dispositions relatives à la mutinerie est exacte, cela pourrait poser un problème et limiterait sa

capacité à se joindre à d'autres membres des Forces canadiennes pour infirmer les changements apportés aux indemnités de frais d'absence du foyer. Toutefois, le demandeur n'a pas été accusé de mutinerie. En outre, la classification de ces efforts collectifs du demandeur et d'autres membres des Forces canadiennes pour rétablir les indemnités annulées comme « mutinerie » nécessiterait une lecture et une interprétation trop généreuses des mots « insubordination » et « résistance », tels qu'employés dans la définition de « mutinerie » au paragraphe 2(1) de la LDN.

[22] Les procédures suivies, dans ce cas, étaient ouvertes et transparentes, et le demandeur était au courant de la question qu'il devait résoudre. Le demandeur n'a pas nié l'équité procédurale de la décision du chef d'état-major de la Défense de rejeter son grief.

V. Conclusion

[23] Pour les motifs énoncés précédemment, la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée. Il n'y a aucune attribution des dépens.

JUGEMENT

LA COUR rejette la présente demande de contrôle judiciaire, et aucuns dépens ne sont adjugés.

« Keith M. Boswell »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-358-15

INTITULÉ : JOHN SIDNEY NATHAN MacPHAIL c. LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : HALIFAX (NOUVELLE-ÉCOSSE)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 14 DÉCEMBRE 2015

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE BOSWELL

DATE DES MOTIFS : LE 8 FÉVRIER 2016

COMPARUTIONS :

John Sidney Nathan MacPhail

POUR LE DEMANDEUR
(EN SON PROPRE NOM)

Melissa Chan

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

S.O.

POUR LE DEMANDEUR

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

POUR LE DÉFENDEUR