

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20160927

Dossier : T-1988-15

Référence : 2016 CF 1089

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 27 septembre 2016

En présence de monsieur le juge Fothergill

ENTRE :

MURLIDHAR GUPTA

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] M. Murlindhar Gupta est un scientifique qui travaille à Ressources naturelles Canada [RNCa]. Il a présenté une demande de contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision du sous-ministre de Ressources naturelles [le sous-ministre], qui a rejeté sa demande de recours

concernant les demandes de promotion qu'il avait présentées au cours du processus d'avancement professionnel.

[1] Pour les motifs énoncés ci-après, je conclus que le sous-ministre a omis de tenir compte de facteurs pertinents, notamment du changement involontaire du domaine de recherche de M. Gupta et de son congé prolongé, et qu'il a également omis d'établir si les réalisations de M. Gupta en matière de gestion avaient été dûment évaluées. La demande de contrôle judiciaire est donc accueillie.

II. Rappel des faits

[2] M. Gupta s'est joint à RNCAN à titre de chercheur invité au sein de la Division de la production d'électricité propre, puis il a accédé au poste de chercheur en 2004. De 2002 à 2009, les recherches de M. Gupta ont porté sur la mise au point de technologies du charbon propre et de captage du carbone à faibles émissions.

[3] M. Gupta soutient avoir été victime de diverses formes de harcèlement et d'autres comportements inadéquats de la part de ses superviseurs. Dans une décision rendue le 30 octobre 2008 au sujet d'un grief, le sous-ministre adjoint, Secteur de la technologie et des programmes énergétiques, a reconnu que la [TRADUCTION] « lancée professionnelle » de M. Gupta avait été freinée par les actions de son superviseur. Après un congé de 2009 à 2010, M. Gupta a été réaffecté, sans le vouloir, à un domaine de recherche qui ne faisait pas partie de son champ d'expertise. M. Gupta a formulé un grief au sujet de sa réaffectation. Le règlement du grief a donné lieu à la signature d'un protocole d'entente [PE] daté du 30 octobre 2012.

[4] Ce protocole, qui concernait principalement les perspectives de promotion de M. Gupta, l'autorisait à présenter des demandes de promotion sans suivre le processus habituel d'avancement professionnel.

[5] Comme bon nombre d'autres scientifiques travaillant dans la fonction publique du Canada, M. Gupta est assujéti au « processus de nomination fondé sur les qualités du titulaire » prévu au paragraphe 22(2) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, et à l'article 2 du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, DORS/2005-334. L'octroi d'une promotion repose sur une évaluation du travail accompli par le scientifique – le « titulaire » qui occupe un poste. Les scientifiques sont promus en fonction d'une augmentation de la qualité ou de la quantité du travail qu'ils effectuent, et leur rémunération est rajustée en conséquence.

[6] En vertu du *Handbook to NRCan's Application of the "RE Framework"* (guide d'application du cadre RE de RNCAN) [le guide], les chercheurs doivent présenter un dossier annuel de leur travail à un comité d'avancement professionnel [le CAP]. Le CAP décide ensuite si le candidat devrait être promu en fonction des critères établis.

[7] En plus des critères établis, le candidat peut soumettre d'autres facteurs à l'attention du CAP. La section pertinente du guide s'énonce comme suit :

[TRADUCTION]

Remarque : La plupart des candidats n'ont PAS à remplir cette section.

Les facteurs pertinents – s'il en est – peuvent inclure les suivants :

- [...]
- tout changement important dans des circonstances ayant eu une incidence sur les réalisations ou contributions citées;
- [...]
- les congés prolongés ayant eu pour effet d'interrompre une carrière scientifique continue (p. ex. un congé parental);
- [...]

Cette section ne doit pas servir de résumé de la demande présentée. S'il y a lieu (conformément à la description précitée), le chercheur peut présenter des données historiques ou des renseignements généraux, totalisant environ 400 mots, pour aider le lecteur à comprendre la documentation. Si aucune information n'est requise, inscrire la mention « Aucun facteur pertinent à souligner » dans cette section.

[Souligné dans l'original.]

[8] Le candidat qui n'est pas satisfait de l'évaluation que le CAP a faite de son dossier a accès à un mécanisme de recours interne [le MRI]. Le comité chargé du MRI passe en revue l'évaluation que le CAP a faite du dossier du candidat, puis formule une recommandation au sous-ministre à qui appartient la décision finale quant à savoir si le processus suivi par le CAP était ou non équitable.

[9] Le comité peut recommander au sous-ministre de nommer un nouveau CAP pour réévaluer le dossier d'un candidat, seulement dans des circonstances précises. Ces circonstances incluent les « abus de pouvoir » de la part du CAP. En vertu de la politique relative aux mécanismes de recours internes, il y a « abus de pouvoir » lorsque, notamment, [TRADUCTION] « un délégué se fonde sur des éléments insuffisants (y compris lorsqu'il ne dispose d'aucun

élément de preuve ou qu'il ne tient pas compte d'éléments pertinents) ». Cette politique prévoit en outre la note explicative suivante :

[TRADUCTION]

L'abus de pouvoir est plus que de simples erreurs ou omissions; cependant, lorsqu'un délégué se fonde sur des éléments insuffisants ou prend des actions qui sont, par exemple, déraisonnables ou discriminatoires, ces actions peuvent constituer de graves erreurs ou d'importantes omissions qui équivalent à un abus de pouvoir, même s'il n'est pas volontaire.

[10] M. Gupta a présenté son dossier conformément à la procédure modifiée proposée dans le protocole d'entente. Selon ce protocole, le CAP devait terminer son examen dans un délai de quatre semaines; or, onze mois plus tard, il n'était toujours pas terminé. M. Gupta a également présenté son dossier conformément au processus habituel d'avancement professionnel. Comme ses demandes de promotion ont été rejetées au terme de ces deux processus, M. Gupta a demandé réparation conformément au mécanisme de recours interne.

[11] Le comité chargé du MRI a confirmé les décisions du CAP de rejeter les demandes de promotion de M. Gupta. Ce dernier a donc présenté une demande de contrôle judiciaire de ces décisions. Ressources naturelles Canada ayant reconnu les lacunes de ces processus, les demandes ont été abandonnées, et il a été convenu que le dossier de M. Gupta serait étudié par un nouveau comité d'avancement professionnel, dont la décision aurait effet rétroactif au 30 septembre 2011.

[12] Le 30 avril 2014, le nouveau CAP a rejeté la demande de promotion de M. Gupta. M. Gupta a de nouveau eu recours au MRI, alléguant que le processus du CAP était empreint

d'abus de pouvoir, notamment parce que le CAP n'avait pas tenu compte de son congé prolongé, ni du fait qu'il n'avait pas volontairement modifié son domaine de recherche.

[13] Le comité chargé du MRI a résumé comme suit les plaintes de M. Gupta :

[TRADUCTION]

Le demandeur, M. Gupta, allègue que les conclusions [du CAP] à son égard étaient erronées pour les motifs suivants :

1. L'abus de pouvoir doit être pris en compte dans cette affaire parce que :
 - a. Le demandeur a reçu l'ordre de modifier radicalement son domaine de recherche durant la période d'examen des promotions.
 - b. Le CAP n'a pas appliqué correctement les critères d'avancement professionnel pour le groupe RES-03, il a invoqué des exigences qui ne figurent pas dans le *Handbook to NRCan's Application of the RE Framework* (guide d'application du cadre RE de RNCan), septembre 2013 (le guide) et il s'est basé sur du matériel inadéquat.
 - c. Le CAP a fondé ses décisions sur des motifs autres que les critères d'avancement professionnel publiés.
 - d. Le CAP n'a pas tenu compte des étudiants en tant qu'employés dans son évaluation des critères de gestion.
 - e. Le CAP n'a pas tenu compte du rôle joué par le plaignant dans l'embauche d'un employé permanent, aux fins d'évaluation des critères de gestion.
 - f. Le CAP n'a pas accepté les éléments de preuve attestant des contributions du demandeur dans la gestion d'un programme.
2. Le CAP a agi de mauvaise foi :
 - a. Les éléments de preuve fournis à l'appui de certaines évaluations dans le contexte d'une

demande de promotion préalable ont toujours été jugés « insuffisants », malgré l'ajout de données portant sur deux autres années.

- b. Le rapport d'évaluation du CAP a souvent conclu que le demandeur n'avait pas fourni suffisamment d'éléments de preuve, sans toutefois préciser en quoi ces éléments étaient insuffisants pour appuyer la promotion demandée.

3. Les résultats du processus d'examen ont varié d'une année à l'autre.

[14] M. Gupta a demandé qu'il soit autorisé à formuler des observations au sujet du rapport préliminaire du comité du MRI, avant que le comité présente son rapport final. Le comité a refusé. Après avoir reçu le rapport du comité, M. Gupta a formulé des observations écrites, qui ont été envoyées au sous-ministre avec le rapport du comité du MRI. Le comité du MRI a indiqué au sous-ministre que ses conclusions restaient inchangées, malgré les observations de M. Gupta. Le 30 octobre 2015, le sous-ministre a accepté les recommandations du comité chargé du MRI et a clos le dossier.

III. Décision faisant l'objet du contrôle

[15] Le sous-ministre a accepté la conclusion du comité du MRI affirmant que le dossier de M. Gupta avait été évalué de manière objective, de la même manière que les dossiers des autres candidats, et qu'il n'y avait eu aucun abus de pouvoir ni aucune absence de bonne foi.

[16] Lorsque le sous-ministre adopte les motifs invoqués par le comité du MRI, le rapport de ce comité forme partie de la décision (*Gultepe c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 645, au paragraphe 10; *Gladman v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 917, au paragraphe 17

[*Gladman*]). Le comité chargé du MRI a formulé les conclusions suivantes :

[TRADUCTION]

1. La demande de promotion de M. Gupta a fait l'objet du même processus d'évaluation que toutes les autres demandes, conformément aux exigences formulées dans le guide [...].
2. Aucun élément de preuve n'atteste d'un abus de pouvoir ou d'une absence de bonne foi dans l'évaluation du dossier de M. Gupta.
3. À la lumière des éléments de preuve recueillis, le comité d'examen a conclu que le CAP avait évalué le dossier de manière objective, et le fait qu'il y ait eu consensus quant à la non-pertinence de la promotion indique que le défaut d'être promu au niveau RES-03 n'était pas le résultat d'un biais ou d'une erreur de procédure.

[17] Le comité du MRI a jugé que la modification du domaine de recherche de M. Gupta était une [TRADUCTION] « action qui relevait de la gestion et non une mesure de promotion » et qu'elle n'était pas pertinente en l'espèce. Le comité a indiqué que le changement semblait être [TRADUCTION] « une mesure visant à corriger un abus historique de pouvoir de la direction ».

IV. Questions en litige

[18] La présente demande de contrôle judiciaire soulève les questions suivantes :

- A. La décision du sous-ministre était-elle équitable sur le plan procédural?
- B. La décision du sous-ministre était-elle raisonnable?

V. Analyse

[19] Les questions d'équité procédurale sont sujettes à une révision par la Cour selon la norme de la décision correcte (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, au paragraphe 43; *Gladman*, au paragraphe 16).

[20] La décision d'un sous-ministre concernant l'équité d'un MRI est une question mixte de fait et de droit qui doit être examinée selon la norme de la décision raisonnable (*Rabbath c. Canada (Revenu national)*, 2014 CF 999, au paragraphe 31; *Gladman*, au paragraphe 16). La Cour interviendra uniquement si la décision n'appartient pas aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 47).

A. *La décision du sous-ministre était-elle équitable sur le plan procédural?*

[21] Dans l'affaire *Gladman*, le juge LeBlanc a conclu que le niveau d'équité procédurale auquel a droit un employé, de la part d'un comité chargé du MRI, se situe à l'extrémité inférieure du spectre. Ainsi, le plaignant n'est pas en droit de recevoir les résumés des entrevues de l'examineur, ni une copie du rapport préliminaire avant que la version définitive ne soit terminée. Dans sa plaidoirie, l'avocat de M. Gupta a mentionné que la décision avait été portée en appel, sans aborder plus à fond cette question.

[22] M. Gupta a eu droit à un niveau d'équité procédurale supérieur à celui auquel le demandeur avait eu droit dans l'affaire *Gladman*. M. Gupta a en effet eu l'occasion de commenter les notes d'entrevue du comité du MRI, et ses observations écrites au sujet du rapport du comité ont été communiquées au sous-ministre aux fins d'examen. Eu égard à la décision rendue dans l'affaire *Gladman*, et sous réserve d'autres directives de la Cour d'appel fédérale, je ne peux conclure qu'il y a eu manquement à l'équité procédurale en l'espèce.

B. *La décision du sous-ministre était-elle raisonnable?*

[23] Le comité du MRI a conclu que la modification du domaine de recherche de M. Gupta était une « mesure visant à corriger un abus historique de pouvoir de la direction », qui n'était pas pertinente en l'espèce. Dans son rapport d'évaluation, le CAP a reconnu que M. Gupta avait [TRADUCTION] « dû réorienter ses recherches, de la production d'électricité propre à la recherche sur la bioénergie, en 2010 », sans pousser plus loin l'analyse. Ni le comité du MRI ni le CAP n'ont tenu compte du congé prolongé de M. Gupta.

[24] M. Gupta soutient au contraire que la modification de son domaine de recherche est l'un des aspects du harcèlement dont il a été victime de la part de RNCAN, et qu'il ne s'agit pas d'une mesure de réparation. Il mentionne que le guide précise clairement que le CAP doit tenir compte de « tout changement important dans les circonstances ayant eu une incidence sur les réalisations ou contributions citées » et de « tout congé prolongé ayant interrompu la continuité d'une carrière scientifique », si le candidat demande que ces facteurs soient pris en compte. Or, M. Gupta a mentionné ces deux facteurs dans ses observations au CAP et dans ses observations au comité du MRI.

[25] Selon la politique relative au MRI, l'« abus de procédure » inclut le défaut de tenir compte des éléments pertinents. Ni le CAP ni le comité du MRI n'ont dûment tenu compte des circonstances ayant mené à la modification du domaine de recherche de M. Gupta, ni de l'incidence que cela a pu avoir sur la qualité de son travail ou sur son volume de travail. Ils n'ont pas tenu compte non plus de son congé prolongé.

[26] Selon le défendeur, [TRADUCTION] « même si le CAP a convenu avec le demandeur que sa réaffectation dans un groupe différent était injuste, il ne pouvait lui accorder une promotion pour ce motif, car cela débordait le cadre de son mandat ». Je ne suis pas d'accord. En effet, le guide précise clairement que les congés et les changements importants dans les circonstances sont des facteurs pertinents lorsqu'un candidat présente une demande de promotion. Vu les observations de M. Gupta, le CAP était obligé de tenir compte de ces facteurs dans sa décision, ce qu'il n'a pas fait. Je suis d'avis qu'il était déraisonnable pour le comité du MRI de faire abstraction de cette lacune évidente dans la manière dont le CAP a traité la demande de promotion de M. Gupta.

[27] La décision du comité du MRI comporte un autre élément dérangeant. Le comité a ainsi traité comme suit la plainte de M. Gupta qui estimait que le CAP avait mal évalué ses réalisations dans le domaine de la gestion :

[TRADUCTION]

Le rapport d'évaluation du CAP [*sic*] n'aborde pas le point soulevé ici. Il pourrait s'agir d'une omission accidentelle ou intentionnelle. Les données déduites des entrevues indiquent que cet élément de preuve a été pris en compte par le CAP [*sic*], mais qu'il n'a pas été jugé suffisant pour appuyer la promotion. Cette allégation pourrait être fondée.

[Non souligné dans l'original.]

[28] Dans ses « conclusions et recommandations », le comité du MRI a déclaré que [TRADUCTION] « l'évaluation de M. Gupta ne présentait aucune preuve d'abus de pouvoir ni d'absence de bonne foi ». Le sous-ministre a confirmé qu'il n'y avait eu à son avis « aucun abus de pouvoir ni aucune absence de bonne foi ».

[29] Je ne vois pas comment le comité du MRI peut, d'une part, conclure que la plainte de M. Gupta concernant l'évaluation faite par le CAP de ses réalisations dans le domaine de la gestion « pouvait être fondée » et, d'autre part, conclure à « l'absence de preuve d'abus de pouvoir ». Le comité du MRI n'a proposé aucune analyse à cette fin. Sous cet autre aspect, le rapport du comité du MRI et la décision du sous-ministre sont déraisonnables.

[30] Il m'est impossible d'établir si la décision du sous-ministre aurait été la même si lui et le comité du MRI avaient pris en compte les « facteurs pertinents » prescrits par le guide, notamment le changement involontaire du domaine de recherche de M. Gupta et son congé prolongé. À cela s'ajoute également la question non résolue quant à savoir si le CAP a bien évalué les réalisations de M. Gupta dans le domaine de la gestion. L'affaire doit donc être renvoyée au sous-ministre pour réexamen.

VI. Conclusion

[31] La demande de contrôle judiciaire est accueillie. Les parties ont convenu que la partie ayant gain de cause aurait droit à des dépens d'un montant forfaitaire de 3 250 \$.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE CE QUI SUIT :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. L'affaire est renvoyée au sous-ministre pour réexamen.
3. Des dépens forfaitaires de 3 250 \$ sont adjugés au demandeur.

« Simon Fothergill »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1988-15

INTITULÉ : MURLIDHAR GUPTA c. LE PROCUREUR GÉNÉRAL
DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 8 SEPTEMBRE 2016

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE FOTHERGILL

DATE DES MOTIFS : LE 27 SEPTEMBRE 2016

COMPARUTIONS :

Christopher Rootham POUR LE DEMANDEUR

Abigail Martinez POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

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

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