

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20180215

Dossier : T-827-17

Référence : 2018 CF 183

[TRADUCTION FRANÇAISE RÉVISÉE PAR L'AUTEUR]

Ottawa (Ontario), le 15 février 2018

En présence de monsieur le juge Grammond

ENTRE :

ROY ARMSTRONG

demandeur,

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur.

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Le lieutenant-colonel Roy Armstrong sollicite le contrôle judiciaire d'une décision rendue au terme du processus de règlement du grief par l'autorité de dernière instance des Forces canadiennes, qui a rejeté le grief qu'il avait déposé concernant la convocation d'un comité de sélection supplémentaire devant décider s'il doit être promu au grade de colonel. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis de rejeter la demande.

I. Faits et décision contestée

[2] Le demandeur, le lieutenant-colonel Roy Armstrong, mène une longue et brillante carrière au sein des Forces canadiennes, particulièrement à titre d'officier du renseignement. Il a été nommé au grade de lieutenant-colonel en septembre 2009. De 2009 à 2013, il a agi à titre d'officier adjoint de liaison et de renseignements des Forces canadiennes à Washington, D.C. De juillet 2013 à mars 2014, il a été déployé en Afghanistan dans un poste pour lequel il a été promu au grade de colonel (grade intérimaire pendant la durée de l'affectation). Il s'est vu remettre la Mention élogieuse du Chef de l'état-major de la Défense pour son travail extraordinaire en Afghanistan.

[3] Dans les Forces canadiennes, les promotions sont accordées selon une combinaison de facteurs : une ancienneté minimale dans le grade, l'évaluation et la concurrence. Un officier doit avoir acquis une certaine « ancienneté dans le grade » de lieutenant-colonel avant d'être admissible à une promotion au grade de colonel. Chaque année, une liste de candidats admissibles est dressée pour chaque grade et chaque unité. Cette liste est appelée la « liste des candidats à l'intention du comité de sélection » (LCCS). Elle doit contenir au moins deux fois plus de noms qu'il y a de postes à pourvoir. Un comité de sélection examine et évalue ensuite les candidatures qui figurent à la LCCS. Les promotions sont offertes aux candidats qui ont obtenu du comité de sélection la meilleure cote.

[4] À l'automne 2014, une LCCS a été établie pour la promotion des officiers du renseignement au grade de colonel. Le nom du lieutenant-colonel Armstrong n'a pas été retenu.

Tout le monde s'entend maintenant pour reconnaître qu'une erreur a été commise. Il semble que la personne responsable de dresser la liste a cru par erreur que le lieutenant-colonel Armstrong avait obtenu son grade actuel en 2014 et que, par conséquent, il n'était pas admissible.

[5] Le Guide des comités de sélection des Forces canadiennes prévoit la convocation d'un comité de sélection supplémentaire en certaines circonstances, notamment lorsqu'un candidat a été [TRADUCTION] « oublié » lorsque la liste initiale a été établie. Lorsqu'il a appris que son nom avait été exclu par erreur de la LCCS de 2014, le lieutenant-colonel Armstrong a demandé la convocation d'un comité de sélection supplémentaire pour que son dossier soit révisé.

[6] Le directeur - Services de soutien (Carrières militaires) 2 (DSSCM 2) a rejeté sa demande le 26 juin 2015 (DCT, p. 180). Selon l'analyse du gestionnaire de carrières, que le DSSCM 2 a fait sienne, les scores d'évaluation du lieutenant-colonel Armstrong étaient inférieurs au seuil d'inclusion à la LCCS de 2014. De plus, même si la candidature du lieutenant-colonel avait été évaluée selon les critères employés par le comité de sélection, ses résultats auraient été de beaucoup inférieurs à ceux des deux personnes qui ont été promues. Par conséquent, le DSSCM 2 a jugé que le lieutenant-colonel Armstrong n'avait pas une [TRADUCTION] « attente raisonnable de promotion ». C'est pour cette raison qu'il a refusé de convoquer un comité de sélection supplémentaire.

[7] La *Loi sur la défense nationale*, LRC 1985, c N-5 (la Loi) prévoit un processus de règlement des griefs en deux étapes, composé d'une autorité de première instance et d'une autorité de dernière instance. Le lieutenant-colonel Armstrong a déposé un grief contre la

décision de ne pas convoquer un comité de sélection supplémentaire. Le 25 février 2016, le directeur général - Carrières militaires, agissant à titre d'autorité de première instance, a rejeté le grief (DCT, p. 131). Il a accepté l'analyse qu'a faite le DSSCM 2 selon laquelle la candidature du lieutenant-colonel Armstrong n'aurait pas soutenu la concurrence. Il a aussi rejeté la prétention du lieutenant-colonel Armstrong voulant que certains aspects de son dossier n'avaient pas été évalués correctement, ce qui aurait abouti à des scores inférieurs à ceux qu'il méritait.

[8] Le lieutenant-colonel a par la suite porté son grief devant le directeur général - Autorité des griefs des Forces canadiennes (DGAGFC), qui agit à titre d'autorité de dernière instance en vertu d'une délégation d'attributions du chef de l'état-major de la Défense faite selon l'article 29.14 de la Loi. L'autorité de dernière instance a renvoyé le grief au Comité externe d'examen des griefs militaires (le Comité), dont la mission est d'examiner les griefs militaires et de fournir des conclusions et recommandations à l'autorité de dernière instance (article 29.2 de la Loi).

[9] Le 14 décembre 2016, le Comité a recommandé que le grief soit rejeté (DCT, p. 16). Le Comité a décidé d'obtenir les dossiers du comité de sélection et d'effectuer sa propre évaluation du dossier du lieutenant-colonel Armstrong en fonction des critères de sélection. Le Comité lui a accordé une note légèrement supérieure à celle accordée par le gestionnaire de carrières (324 points plutôt que 320 points). Toutefois, puisque les deux candidats promus avaient obtenu des scores supérieurs (331 et 336 points), le Comité a conclu que le lieutenant-colonel Armstrong n'aurait pas été suffisamment concurrentiel et que la convocation d'un comité de sélection supplémentaire n'aurait pas été justifiée.

[10] Le 28 avril 2017, l'autorité de dernière instance a rendu sa décision et a rejeté le grief.

Elle a fait siennes les conclusions du Comité. Ces conclusions allaient comme suit (DCT, p. 5) :

[TRADUCTION]

En 2015, deux promotions au grade de colonel étaient à pourvoir au sein du Service du Renseignement. Le deuxième officier promu a obtenu une note totale de 331 points sur la liste de sélection de promotion. J'estime donc qu'une note similaire ou supérieure doit être obtenue pour susciter une attente raisonnable de promotion. Je remarque que le gestionnaire de carrières, l'autorité de première instance et le Comité ont tous mené leur propre analyse afin de déterminer s'il pouvait y avoir une attente raisonnable de promotion. Dans tous les cas, il a été conclu que votre dossier n'était pas suffisamment concurrentiel pour que vous soyez promu en 2015. Je suis d'accord. L'analyse du dossier faite par le gestionnaire de carrières, pour laquelle on a utilisé les mêmes critères de notation que ceux utilisés par le comité de promotion, a fixé votre note à 320 points; une analyse de dossier très approfondie et détaillée menée par le Comité a estimé votre note à 324 points. La preuve indique clairement qu'il vous aurait manqué beaucoup de points pour atteindre le seuil de promotion. À la suite de mon analyse, je conclus que ces estimations sont justes et raisonnables.

Même si vous avez démontré avoir bien rempli vos fonctions au grade de colonel, j'estime que votre dossier, bien qu'il soit excellent, n'est pas suffisamment concurrentiel pour justifier une promotion. Comme il vous a été expliqué par le Comité et le gestionnaire de carrières, non seulement n'aviez-vous pas une expérience suffisamment vaste au grade de lieutenant-colonel, mais il vous manquait aussi certains volets reconnus à votre perfectionnement professionnel au regard des critères approuvés par le comité de sélection.

En conclusion, j'estime que le gestionnaire de carrières a agi de façon juste, conformément aux politiques et directives applicables. J'en conclus que votre dossier n'était pas suffisamment concurrentiel pour justifier une promotion en 2015. Je suis convaincu qu'il n'existe aucune attente raisonnable de promotion. Je suis donc d'avis qu'un comité de sélection supplémentaire n'est pas nécessaire.

[11] Le lieutenant-colonel Armstrong a déposé une demande de contrôle judiciaire de cette décision devant la Cour fédérale.

[12] Parallèlement aux présentes procédures, le lieutenant-colonel Armstrong a aussi déposé un grief à l'égard de son Rapport d'évaluation du rendement (RER) de 2014-2015. Ce grief a aussi été rejeté. Il a déposé à l'encontre de cette décision une demande distincte de contrôle judiciaire, portant le numéro de dossier T-984-17, qui fait l'objet d'une décision distincte rendue aujourd'hui.

II. Analyse

[13] La question fondamentale en litige dans cette demande est de savoir si un comité de sélection supplémentaire aurait dû être convoqué pour se pencher sur le dossier du lieutenant-colonel Armstrong. Tout d'abord, je déterminerai la norme de contrôle applicable à cette décision. J'analyserai ensuite les arguments du lieutenant-colonel Armstrong.

A. *Norme de contrôle*

[14] Les deux parties sont d'accord sur le fait que la Cour doit réviser les décisions de l'autorité de dernière instance selon la norme de la décision raisonnable. Cela découle des décisions antérieures de la Cour d'appel fédérale rendues sur le même sujet (*Zimmerman c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 43, au paragraphe 21; *Walsh c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 157, au paragraphe 9).

[15] Ainsi, mon rôle n'est pas de trancher le litige à nouveau. Il m'incombe simplement d'évaluer si l'autorité de dernière instance a fondé sa décision sur une interprétation justifiable des principes juridiques applicables et sur une évaluation raisonnable des éléments de preuve.

B. *L'autorité de dernière instance a-t-elle omis d'exercer toute la portée de son pouvoir?*

[16] Le principal argument du lieutenant-gouverneur veut que l'autorité de dernière instance a omis d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour ce qui lui était demandé, soit d'ordonner la convocation d'un comité de sélection supplémentaire. Au lieu de faire cela, l'autorité de dernière instance a simplement tranché la question de savoir si le gestionnaire de carrières ou l'autorité de première instance avait pris une décision raisonnable. Cette distinction est extrêmement importante, selon les prétentions du lieutenant-colonel Armstrong, puisque les instances décisionnelles inférieures étaient contraintes de respecter les politiques applicables, tandis que l'autorité de dernière instance jouit d'un pouvoir discrétionnaire plus large.

[17] Pour évaluer cet argument, il est utile de citer les passages pertinents de la politique en question, soit le *Guide des comités de sélection des Forces canadiennes*, sous la rubrique

[TRADUCTION] « Préparation des comités supplémentaires » :

[TRADUCTION]

Les comités de sélection supplémentaires se réunissent pour nombre de raisons, notamment lorsqu'une personne a été omise de la liste PRÉLIM ou a fait corriger un RAR et que le résultat lui a été favorable. Le Comité se réunira habituellement lors d'une des deux séances du comité de sélection supplémentaire, en février ou en juin. [...] Devant la possibilité de convoquer un comité de sélection supplémentaire, il faut tenir compte des facteurs suivants :

- a. Sauf directive contraire d'une autorité compétente (CEDM, CPM, DGAGFC, DGCM), le caractère concurrentiel d'une candidature doit être établi avant de convoquer un comité de promotion supplémentaire. De fait, la philosophie sous-jacente, telle qu'établie par la chaîne de commandement, se décrit comme suit : « Le mécanisme du comité supplémentaire vise à assurer que seuls les membres du personnel qui ont été mal évalués et qui auraient dû figurer plus haut sur la liste des candidats à l'intention du comité de sélection (LCCS) font l'objet d'un nouvel examen. Les candidats dont les chances de « succès » sont faibles ne bénéficieront pas d'un nouvel examen.

(DCT, p. 151, souligné dans l'original)

[18] Selon l'interprétation du lieutenant-colonel Armstrong, l'autorité de première instance doit établir le caractère concurrentiel avant de convoquer un comité de sélection supplémentaire. Toutefois, les quatre autorités nommées, y compris le DGAGFC qui agit à titre d'autorité de dernière instance en l'occurrence, n'y seraient pas obligées dans la mesure où leur pouvoir discrétionnaire d'émettre une « directive » est qualifié d'exception à l'exigence de concurrentialité. Donc, si l'on suit l'argument, l'autorité de dernière instance avait le devoir de décider si un comité de sélection supplémentaire était nécessaire même si la candidature du lieutenant-colonel Armstrong n'était pas suffisamment concurrentielle. À défaut de le faire, l'autorité de dernière instance aurait « entravé son pouvoir discrétionnaire » et ainsi rendu sa décision déraisonnable (voir par analogie l'arrêt *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2 [Lukács]).

[19] Je ne peux me rallier aux arguments du lieutenant-colonel Armstrong à cet égard.

[20] Premièrement, l'autorité de dernière instance n'a pas ignoré les arguments du lieutenant-colonel Armstrong voulant qu'il aurait dû être considéré pour une promotion en fonction de facteurs autres que l'application stricte des scores numériques. L'autorité de dernière instance a d'ailleurs fait état de son service en tant que colonel (grade intérimaire pendant la durée de l'affectation) en Afghanistan et de la Mention élogieuse du CEMD qu'il a reçue pour ce service. Elle a toutefois soulevé des facteurs faisant contrepoids, y compris les cotes numériques, le fait que l'expérience du lieutenant-colonel Armstrong n'était pas suffisamment vaste ainsi que le manque de volets reconnus à son perfectionnement professionnel, ce qui militait contre la convocation d'un comité de sélection supplémentaire.

[21] Deuxièmement, même en présumant que le pouvoir discrétionnaire de l'autorité de dernière instance n'était pas limité par la politique, il semble logique de refuser de convoquer un comité de sélection supplémentaire lorsque le candidat n'a apparemment aucune chance de succès, ce qui rendrait tout le processus inutile. Une telle conclusion serait raisonnable même en l'absence d'une politique. En d'autres termes, je ne peux suivre l'argument selon lequel le DGAGFC et les autres autorités peuvent donner une [TRADUCTION] « directive » de convoquer un comité de sélection supplémentaire en vertu d'une règle stricte selon laquelle le DGAGFC doit ne pas tenir compte, dans sa prise de décision, du fait que la candidature n'est pas concurrentielle.

[22] Troisièmement, cette affaire se distingue de l'affaire *Lukács*. Dans cette dernière affaire, la Cour suprême du Canada a jugé que l'Office des transports du Canada avait appliqué un critère auquel il était impossible de satisfaire et avait ainsi entravé son pouvoir discrétionnaire

en exigeant que des demandeurs ayant qualité pour agir dans l'intérêt public prouvent qu'ils avaient contesté la validité constitutionnelle d'une loi ou l'exercice d'une autorité administrative, tandis que les plaintes portées devant l'Office des transports du Canada ne peuvent, compte tenu de leur nature même, faire intervenir une telle contestation. En l'espèce, l'autorité de dernière instance n'a pas fixé une exigence à laquelle il était impossible de satisfaire.

C. *L'autorité de dernière instance a-t-elle conclu raisonnablement que le lieutenant-colonel Armstrong n'aurait pas été concurrentiel?*

[23] Subsidiairement, le lieutenant-colonel Armstrong soutient qu'il était déraisonnable de conclure qu'il n'aurait pas été concurrentiel devant le comité de sélection de 2015. Son argument se fonde sur la comparaison des scores de RER obtenus par les cinq candidats dont la candidature a été soumise au Comité. Premièrement, il met en doute l'affirmation selon laquelle ses cotes auraient été en deçà du seuil de sélection de la LCSS. Deuxièmement, il affirme que, si son dossier avait été soumis au comité de sélection, il aurait obtenu une meilleure cote que celle calculée par le Comité d'examen, ce qui l'aurait placé en meilleure posture pour concurrencer les deux autres candidats qui ont finalement été promus.

[24] Bien qu'ils ne soient pas dénués de toute logique, ces arguments ne rendent pas la décision déraisonnable. Les évaluations de rendement numériques contiennent une certaine dose de subjectivité. En l'espèce, par exemple, le gestionnaire de carrières et le Comité ont calculé des cotes quelque peu différentes à l'égard du lieutenant-colonel Armstrong. La décision n'est pas déraisonnable pour autant. La Cour ne possède pas l'expertise nécessaire pour faire sa propre évaluation et ne connaît pas non plus parfaitement la méthodologie employée.

[25] De plus, le comité de sélection n'est pas lié par les cotes de RER donnés aux candidats par leurs supérieurs. Les membres du comité de sélection mènent leur propre évaluation. Par conséquent, il est difficile de prétendre que, vu les cotes de RER qu'il a obtenus, le lieutenant-colonel Armstrong aurait dû se voir octroyer par le comité de sélection une cote supérieure à celle du Comité d'examen.

[26] Tout compte fait, je suis incapable de conclure au caractère déraisonnable de la conclusion de l'autorité de dernière instance selon laquelle la candidature du lieutenant-colonel Armstrong n'aurait pas été suffisamment concurrentielle et que la convocation d'un comité de sélection supplémentaire n'était pas justifiée.

JUGEMENT

LA COUR rejette la demande de contrôle judiciaire avec dépens.

« Sébastien Grammond »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-827-17

INTITULÉ : ROY ARMSTRONG c LE PROCUREUR GÉNÉAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 7 FÉVRIER 2018

JUGEMENT ET MOTIFS LE JUGE GRAMMOND

DATE DES MOTIFS : LE 15 FÉVRIER 2018

COMPARUTIONS :

Rory Fowler POUR LE DEMANDEUR

Andrew Kinoshita POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Cunningham, Swan, Carty, Little
and Bonham LLP POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Kingston (Ontario)

Procureure générale du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Ottawa (Ontario)