

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20170525

Dossier : A-304-16

Référence : 2017 CAF 109

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LA JUGE DAWSON
LE JUGE DE MONTIGNY
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

BRAD GLADMAN

appellant

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Audience tenue à Ottawa (Ontario), le 2 mai 2017.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 25 mai 2017.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LA JUGE GLEASON

Y ONT SOUSCRIT :

**LA JUGE DAWSON
LE JUGE DE MONTIGNY**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20170525

Dossier : A-304-16

Référence : 2017 CAF 109

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LA JUGE DAWSON
LE JUGE DE MONTIGNY
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

BRAD GLADMAN

appellant

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT

LA JUGE GLEASON

[1] M. Gladman fait appel du jugement *Gladman c. Procureur général du Canada*, 2016 CF 917 (disponible sur CanLII), dans lequel la Cour fédérale a rejeté sa demande de contrôle judiciaire déposée à l'encontre de la décision prise le 3 septembre 2015 par le sous-

ministre de la Défense nationale. Dans cette décision, le sous-ministre refusait la demande de promotion de M. Gladman, qui souhaitait accéder à un niveau de classification plus élevé.

[2] Pour les motifs qui suivent, je rejetterais l'appel avec dépens du montant global proposé par les parties.

I. Contexte

[3] M. Gladman travaille comme scientifique de la défense au ministère de la Défense nationale (le MDN). Aux époques intéressant le présent appel, il occupait un poste de niveau DS-04. Selon le *Système d'administration de la rémunération des scientifiques de la défense, Partie IV – Lignes directrices sur la promotion et l'accroissement du traitement des scientifiques de la défense* (le Système d'administration de la rémunération des DS), qui prévoit la norme de classification pour les DS et les règles régissant les promotions des scientifiques appartenant à cette classification, le niveau DS-04 est la classification du niveau opérationnel pour le scientifique expérimenté du MDN qui « a démontré sa capacité de travailler de façon autonome sous surveillance ou direction générale » (Système d'administration de la rémunération des DS, par. 53, dossier d'appel, vol. 1, p. 123).

[4] En janvier 2015, M. Gladman a demandé à être promu au niveau DS-05, le niveau de travail supérieur pour les scientifiques du MDN qui ont « acquis une réputation d'experts dans un domaine complexe en [recherche, développement et analyse scientifiques pour la défense] » (Système d'administration de la rémunération des DS, par. 61, dossier d'appel, vol. 1, p. 128).

Pour être admissible à ce niveau, l'intéressé doit avoir « constamment démontré » ses aptitudes (Système d'administration de la rémunération des DS, par. 61, dossier d'appel, vol. 1, p. 128).

[5] Le Système d'administration de la rémunération des DS comporte une norme de détermination du niveau qui décrit les caractéristiques de chaque niveau de classification, et non un système de points servant à l'évaluation. Les compétences de chaque niveau au regard desquelles sont mesurés les aptitudes et le rendement de l'intéressé sont énumérées dans le Système d'administration de la rémunération des DS et comprennent ce qui suit : « connaissances et expertise », « entretient et communication », « créativité », « productivité », « impact » [« incidence » dans la décision de la Cour fédérale], « reconnaissance » et « responsabilités ». Le Système d'administration de la rémunération des DS donne la description de chacune de ces compétences rattachées aux divers niveaux de classification des DS.

[6] La description de la compétence « impact » pour le niveau DS-05 est particulièrement pertinente en l'espèce. Elle exige que l'intéressé démontre qu'il a « eu un impact supérieur [. . .] sur les politiques, l'équipement ou les questions opérationnelles des clients; il peut aussi s'agir de la prise de décisions par l'exploitation des applications technologiques et/ou des analyses scientifiques » (Système d'administration de la rémunération des DS, tableau 5, dossier d'appel, vol. 1, p. 132). Selon la « justification » et les « notes » afférentes à cette description, l'intéressé doit avoir apporté « des solutions aux clients qui se sont largement traduites par des capacités militaires améliorées ou des économies de ressources. On s'attend à ce que ces activités soient complexes, inhabituelles et marquantes » (Système d'administration de la rémunération des DS, tableau 5, dossier d'appel, vol. 1, p. 132). Comme nous le verrons plus en détail, la demande de

promotion au niveau DS-05 de M. Gladman a été refusée, notamment parce qu'il n'avait pas démontré qu'il avait satisfait aux exigences de cette compétence.

[7] Le processus de promotion pour les employés de la classification DS du MDN, élaboré après discussion avec l'agent de négociation concerné, est fondé sur les qualités de l'intéressé de manière à assurer aux employés un avancement professionnel à mesure qu'ils acquièrent de l'expertise. Ainsi, contrairement à de nombreux fonctionnaires, les employés de la classification DS du MDN sont classés en fonction de leur niveau de développement professionnel et passent d'une classification à la suivante lorsqu'ils sont en mesure de démontrer qu'ils possèdent les compétences requises par la classification supérieure.

[8] Pour obtenir une promotion, les employés de la classification DS doivent présenter un rapport d'appréciation du rendement (RAR) au comité d'avancement professionnel des DS. Le RAR est rédigé par l'employé et ses gestionnaires, et ce sont ces derniers qui décident en dernier ressort du contenu du RAR. Toutefois, s'il le souhaite, l'employé peut insérer des observations additionnelles dans le RAR s'il est en désaccord sur le contenu arrêté par ses gestionnaires, ou s'il souhaite y faire un ajout.

[9] Le comité d'avancement professionnel est présidé par le sous-ministre adjoint (Science et technologies) du MDN et comprend plusieurs membres de la haute direction ainsi que des scientifiques et un professionnel des ressources humaines (RH) qui fait fonction de secrétaire. En 2015, outre le président et le professionnel des RH, 12 autres membres siégeaient au comité, dont l'un était le gestionnaire de M. Gladman.

[10] Le comité arrive à ses conclusions au terme d'une discussion destinée à établir un consensus ou, si nécessaire, par un vote majoritaire. Les employés sont informés des décisions du comité sur les demandes de promotion au moyen d'un procès-verbal, qui donne le détail du résultat obtenu, motifs à l'appui. Le comité peut, le cas échéant, considérer les procès-verbaux antérieurs relatifs à l'intéressé pour se prononcer sur sa demande d'avancement.

[11] L'employé DS qui est insatisfait d'une décision du comité peut demander qu'elle soit réexaminée au moyen d'un mécanisme de recours indépendant (MRI), dont l'objet n'est pas de refaire l'évaluation, mais plutôt de s'assurer qu'elle a été faite en conformité avec les exigences du Système d'administration de la rémunération des DS. Les moyens qui peuvent être invoqués à l'appui d'une demande de réexamen sont énoncés dans l'article 2.2 du *Mécanisme de recours indépendant (MRI) : Addenda au Système d'administration des salaires des DS* (l'addenda MRI) (dossier d'appel, vol. 1, p. 214) et comprennent ce qui suit :

- a) Le candidat n'a pas eu accès aux documents d'information sur le processus d'avancement professionnel et aurait présenté son dossier autrement s'il avait eu accès à cette information. Cette présentation différente aurait pu changer la décision du [comité];
- b) Le [comité] a pris sa décision à la lumière d'information supplémentaire qui ne faisait pas partie du dossier présenté initialement par le candidat, et cette information supplémentaire était erronée;
- c) Le [comité] ne possédait pas une maîtrise suffisante de la langue officielle utilisée par le candidat dans le dossier ou n'a pu évaluer le dossier dans la langue officielle du choix du candidat;
- d) La décision du [comité] était fondée sur des motifs autres que les critères d'avancement professionnel;
- e) Abus de pouvoir.

[12] M. Gladman, qui est titulaire d'un doctorat en histoire militaire, travaille comme chercheur et analyste au MDN depuis 2003. En 2009, il a écrit un ouvrage intitulé *Intelligence and Anglo-American Air Support in World War Two: The Western Desert and Tunisia, 1940-1943*. En 2014, sa demande de promotion du niveau DS-04 au niveau DS-05 a été refusée. Il était écrit dans le procès-verbal de cette décision que M. Gladman [TRADUCTION] « progressait très bien » vers le niveau DS-05 et que, pour atteindre ce niveau, il devrait [TRADUCTION] « poursuivre [ses] contributions afin de démontrer une feuille de route permanente sur plusieurs années attestant une créativité et un impact de niveau supérieur » (dossier d'appel, vol. 2, p. 410).

[13] M. Gladman a décidé qu'il souhaitait à nouveau demander en 2015 la même promotion. Il a présenté à ses gestionnaires un projet de RAR dans lequel il demandait la promotion et décrivait ce qui, selon lui, constituait une « feuille de route permanente sur plusieurs années » (« historique pluriannuel constant ») au titre de la créativité et de l'impact. À l'appui, il invoquait principalement son ouvrage de 2009.

[14] Les gestionnaires de M. Gladman ont d'abord été réticents à l'idée de soutenir sa demande de promotion de 2015, estimant qu'il ne s'était pas écoulé assez de temps depuis le rejet de sa demande l'année précédente et qu'il aurait donc du mal à démontrer un historique pluriannuel suffisant de créativité et d'impact qui ferait en sorte qu'il ait gain de cause dans sa nouvelle demande. L'agent de négociation de M. Gladman a toutefois réussi à convaincre les gestionnaires de celui-ci d'appuyer la demande de promotion de 2015. Ils ont finalisé le RAR

rédigé initialement par M. Gladman en l'abrégeant quelque peu. Bien qu'ayant eu la possibilité de le faire, M. Gladman n'a pas ajouté de commentaires additionnels au RAR final.

[15] Au début de 2015, le comité a examiné la demande de promotion de M. Gladman – ainsi que celles de plusieurs autres – et a rejeté sa demande de 2015 ainsi que celles de quatre autres employés. Dans son procès-verbal d'avril 2015 résumant la décision relative à la demande de M. Gladman, le comité a fait observer que seuls des éléments marginaux se rapportant aux recommandations de l'année antérieure avaient été fournis et que M. Gladman n'avait donc pas réussi à établir le niveau constant de créativité et d'impact qui était requis au soutien d'une demande de promotion au niveau DS-05.

[16] M. Gladman a demandé que la décision du comité soit réexaminée en se prévalant du mécanisme de recours indépendant, et le MDN a nommé un scientifique principal de Ressources naturelles Canada pour effectuer le réexamen. Dans sa demande de réexamen, M. Gladman a invoqué les arguments suivants : premièrement, le processus d'avancement professionnel n'avait pas été appliqué correctement; deuxièmement, la décision du comité était fondée sur des motifs autres que les critères d'avancement professionnel; enfin, il y avait eu abus de pouvoir de la part du comité.

[17] M. Gladman a présenté des conclusions détaillées à l'appui de sa demande, prétendant notamment que le Système d'administration de la rémunération des DS ne requiert pas que soit établi, pour le niveau DS-05, un historique pluriannuel constant pour la compétence « impact ». Il soulignait à cet égard l'absence d'un libellé à cet effet dans la description donnée pour cette

compétence au niveau DS-05, contrairement à la mention expresse d'un historique pluriannuel pour d'autres compétences au niveau DS-05, et dans la description donnée pour la compétence « impact » du niveau DS-06. M. Gladman affirmait aussi avoir été injustement défavorisé dans le processus, car c'est la direction elle-même qui avait eu le dernier mot dans la rédaction de son RAR (dossier d'appel, vol. 2, p. 341); il a donc soumis son projet de RAR initial, plus long, à l'appréciation de l'examineur.

[18] Conformément aux exigences figurant au paragraphe 3.4.2 de l'addenda MRI, l'examineur a demandé à M. Gladman et aux cadres supérieurs du MDN de produire et de s'échanger tous les documents écrits dont ils souhaitaient qu'il tienne compte. L'examineur a aussi eu des entretiens avec M. Gladman et trois membres du comité. Il a remis un projet de rapport aux cadres supérieurs du MDN au début de juillet, puis a rendu son rapport final le 23 juillet 2015. La version finale a été quelque peu modifiée par rapport à l'ébauche antérieure, surtout par souci de clarté.

II. Le rapport de l'examineur – la décision visée par le réexamen

[19] Dans son rapport, l'examineur a conclu que le processus mené par le comité avait été pleinement satisfaisant. Il a donc recommandé le maintien de la décision du comité refusant à M. Gladman la promotion qu'il demandait. L'examineur a aussi recommandé que les cadres supérieurs aient une discussion informelle avec M. Gladman pour lui expliquer en détail les motifs du refus, et que M. Gladman et eux-mêmes élaborent ensemble un plan d'avancement professionnel pour M. Gladman.

[20] Pour arriver à cette conclusion, l'examineur a étudié, puis rejeté, l'argument de M. Gladman selon lequel il était contraire au Système d'administration de la rémunération des DS d'obliger l'intéressé à démontrer, pour le niveau DS-05, un historique pluriannuel constant attestant son « impact ». Dans son rapport, l'examineur a aussi écrit que ses entretiens avec les membres du comité avaient montré que, durant les délibérations du comité, le gestionnaire de M. Gladman avait modifié sa position. Il avait au départ appuyé la promotion demandée, puis s'était rallié à l'opinion générale selon laquelle la demande de M. Gladman devrait être rejetée.

[21] Le rapport de l'examineur a été soumis au sous-ministre, qui en a approuvé les conclusions et recommandations dans une lettre, en date du 3 septembre 2015, adressée à M. Gladman. Comme la lettre ne renferme aucune analyse des questions, les parties ont reconnu que les motifs exposés dans le rapport de l'examineur devraient être considérés comme ceux du sous-ministre, ce qui est conforme à la jurisprudence de notre Cour et de la Cour fédérale. Selon cette jurisprudence, lorsqu'un décideur fait sienne une conclusion d'un rapport sans exposer ses propres motifs, les motifs du décideur sont réputés être les motifs exposés dans le rapport : voir, par exemple, *Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) c. Khalil*, 2014 CAF 213, au paragraphe 29, 464 N.R. 98; *Sketchley c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 404, au paragraphe 37, [2006] 3 R.C.F. 392; *Tan c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 907, au paragraphe 48 (disponible sur CanLII).

III. La décision de la Cour fédérale sur les questions en litige dans le présent appel

[22] Puisque M. Gladman ne soulève devant nous que deux des divers arguments qu'il a invoqués devant la Cour fédérale, il suffira d'examiner uniquement la partie des motifs de la

Cour fédérale qui se rapporte aux deux arguments en question. Pour bien mettre en perspective la partie concernée des motifs de la Cour fédérale, il est utile d'exposer d'abord les arguments que M. Gladman invoque en appel.

[23] M. Gladman affirme d'abord que la Cour fédérale s'est fourvoyée en concluant que l'examineur n'avait commis aucun manquement à l'équité procédurale. Tout en reconnaissant que ses droits à l'équité procédurale devant l'examineur se situaient probablement à l'extrémité inférieure du spectre, M. Gladman soutient qu'ils n'ont pas été respectés, car il était au minimum en droit de se voir remettre un résumé des renseignements obtenus par l'examineur lors de ses entretiens avec les membres du comité et de se voir accorder l'occasion de répondre auxdits renseignements. Les seuls détails que donne M. Gladman à propos de ce qu'il aurait pu présenter à l'examineur – si les renseignements lui avaient été communiqués – sont exposés au paragraphe 13 de son affidavit (dossier d'appel, vol. 1, p. 54). Il y explique que, si on lui avait dit que son gestionnaire avait changé d'avis durant les délibérations du comité, il aurait alors dit ce qui suit à l'examineur :

[TRADUCTION] [...] [Les chercheurs] dépendent totalement [de leurs] gestionnaires quand vient le temps pour eux d'expliquer ce qu'ils ont accompli en tant que chercheurs. Dans mon cas, j'ai remis des notes [à mon gestionnaire]; il m'a demandé de les réduire à une seule page, et c'est ce que j'ai fait. J'aurais expliqué que les décisions [de mon gestionnaire] étaient préjudiciables à ma demande de promotion et incompatibles avec mes attentes raisonnables quant au déroulement de la réunion du [comité].

[24] M. Gladman affirme ensuite que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que la manière dont l'examineur avait traité le fond de sa demande de promotion était raisonnable. Plus précisément, il dit que l'examineur n'a pas bien saisi l'essence de son argument selon lequel le fait d'exiger dans son cas la preuve d'un historique pluriannuel constant attestant son

impact constituait un ajout inadmissible au Système d'administration de la rémunération des DS. D'après lui, c'est faire une lecture déraisonnable de ce système que d'y insérer une telle exigence pour le niveau DS-05 en l'absence d'un libellé précis en ce sens, d'autant plus qu'un tel libellé apparaît pour d'autres facteurs mentionnés au niveau DS-05 et pour la compétence « impact » du niveau DS-06.

[25] La Cour fédérale a rejeté ces deux arguments. Elle a appliqué la norme de la décision correcte pour la question de l'équité procédurale, et la norme de la décision raisonnable pour la manière dont l'examineur a traité la compétence « impact » au regard du niveau DS-05.

[26] Se fondant sur la décision *Potvin c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 391, 280 F.T.R. 93, la Cour fédérale a déclaré, sur la question de l'équité procédurale, que les dispositions de l'addenda MRI codifiaient l'étendue de l'équité procédurale sur laquelle était en droit de compter M. Gladman. Elle a ajouté que toutes les exigences en matière de communication de renseignements figuraient intégralement au paragraphe 3.4.2 de l'addenda MRI, lequel n'exige pas la communication des renseignements obtenus durant les entrevues menées par un examineur. La Cour fédérale a donc conclu que M. Gladman n'était pas fondé à se voir communiquer les faits importants recueillis par l'examineur au cours de ses entretiens avec les membres du comité.

[27] La Cour fédérale a aussi examiné, puis rejeté, l'argument de M. Gladman selon lequel il était en droit de se voir communiquer lesdits renseignements en vertu d'une obligation d'équité procédurale découlant de la common law. Se fondant sur deux arrêts de la Cour d'appel fédérale,

Canada (Procureur général) c. Boogaard, 2015 CAF 150, 474 N.R. 121 [*Boogaard*] et *Agnaou c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 29, 478 N.R. 118 [*Agnaou*] et sur deux décisions de la Cour fédérale, *Hale c. Canada (Conseil du Trésor)* (1996), 112 F.T.R. 216, [1996] 3 C.F. 3 et *Begin c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 634 (disponible sur CanLII), la Cour fédérale a jugé que le niveau d'équité procédurale auquel avait droit M. Gladman se situait à l'extrémité inférieure du spectre parce qu'il n'existe aucun droit intrinsèque à une promotion et que le processus adopté par le comité et l'examineur était non contradictoire. La Cour fédérale a conclu que tout ce que requérait ce niveau inférieur d'équité procédurale était le droit de présenter des observations à l'examineur et qu'il ne comprenait, de ce fait, ni le droit d'obtenir des résumés des entretiens menés par l'examineur ni le droit de présenter des observations à leur sujet.

[28] S'agissant de l'argument selon lequel il était déraisonnable de conclure que la preuve d'un historique pluriannuel constant concernant la compétence « impact » était requise pour le niveau DS-05, la Cour fédérale a estimé que le Système d'administration de la rémunération des DS pouvait être vu comme un système exigeant une telle preuve, en tant que « développement raisonnable » de l'élément « impact » requis pour la promotion, comme cela est envisagé dans la décision *Ollevier c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 199, 323 F.T.R. 207. La Cour fédérale a conclu qu'il s'agissait d'un « développement raisonnable », et ce, pour plusieurs raisons, exposées aux paragraphes 47, 49, 54 et 56 des motifs de la Cour fédérale :

- Le niveau DS-05 « est réservé aux fonctionnaires chevronnés qui ont acquis une réputation reconnue et jouissent d'une compétence et d'un prestige professionnels dans un domaine complexe des sciences et de la technologie de la défense »;

- La description de la classification DS-05 prévoit que les aptitudes de l'intéressé doivent avoir été « régulièrement démontrées »;
- « [I]a définition du critère “incidence” [pour le niveau DS-05] requiert “une incidence de niveau supérieur sur les questions de politiques, d'équipement, d'ingénierie ou d'opérations du client, par l'application de la technologie ou de l'analyse scientifique de la défense” »;
- Le Système d'administration de la rémunération des DS prévoit à plusieurs endroits que les augmentations de salaire (à l'intérieur d'une classification) exigeraient en principe une preuve s'étendant sur plus d'une année;
- Le critère pluriannuel pour la compétence « impact » avait été appliqué à la demande de promotion faite par M. Gladman en 2014;
- M. Gladman lui-même, dans son RAR de 2015, faisait référence à cette exigence et affirmait s'y conformer;
- On n'a pas prétendu que l'exigence de la preuve d'un impact pluriannuel continu pour le niveau DS-05 avait été appliquée de façon incohérente par le comité.

IV. Analyse

[29] La norme de contrôle applicable dans le présent appel a été énoncée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Agraira c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2013 CSC 36, aux paragraphes 45 à 47, [2013] 2 R.C.S. 559. Cette norme oblige la juridiction d'appel à se mettre à la place de la juridiction de première instance, à déterminer si

cette dernière a choisi la bonne norme de contrôle et, dans l'affirmative, à chercher à savoir si elle l'a correctement appliquée. La Cour doit donc, en réalité, refaire l'analyse requise pour un contrôle judiciaire.

[30] Comme la Cour fédérale, je suis d'avis que la question de l'équité procédurale doit être contrôlée selon la norme de la décision correcte ou, en d'autres termes, qu'il appartient à la Cour de déterminer si les droits de M. Gladman en matière d'équité procédurale ont été respectés :

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817, 174 D.L.R. (4th) 193 [*Baker*]; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, au paragraphe 43, [2009] 1 R.C.S. 339; *Pierre c. Canada (Agence des services frontaliers du Canada)*, 2016 CAF 124, au paragraphe 8, 488 N.R. 176. Je reconnais aussi que la norme de la décision raisonnable s'applique à la manière dont l'examineur a traité la question de la compétence « impact » du niveau DS-05, puisqu'il est bien établi que les décisions qui concernent les questions de travail et d'emploi, largement tributaires des faits, appellent une importante retenue judiciaire : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, aux paragraphes 53 et 54, [2008] 1 R.C.S. 190 [*Dunsmuir*]; *Bergey c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 30, au paragraphe 74 (disponible sur CanLII); *Boogaard*, au paragraphe 33.

A. *La décision touchant la nécessité d'une preuve pluriannuelle attestant un impact constant était-elle raisonnable?*

[31] Essentiellement, pour les motifs exposés par la Cour fédérale, je serais d'avis que la décision et les motifs donnés par l'examineur sont raisonnables. Une lecture impartiale des motifs de l'examineur montre que, contrairement à ce que prétend M. Gladman, l'examineur

a bel et bien examiné ses arguments relatifs à la portée du critère « impact » pour le niveau DS-05, pour finalement conclure que le fait d'obliger l'intéressé à démontrer l'existence d'un historique pluriannuel constant attestant son impact en vue d'une promotion au niveau DS-05 constituait un prolongement raisonnable de ce critère. Cette conclusion ressort clairement des motifs de l'examineur, si on les lit dans leur intégralité, et en particulier du troisième paragraphe complet, à la page 9 des motifs de l'examineur (dossier d'appel, vol. 2, p. 432) :

[TRADUCTION] L'un des points soulevés par M. Gladman porte sur la question de la preuve pluriannuelle d'un impact élevé. Citant le Système d'administration de la rémunération des DS, il fait remarquer que le mot « pluriannuel » n'apparaît pas dans l'indicateur de rendement applicable au critère « impact », pour le niveau DS-05. Cependant, il fait aussi valoir qu'il a fait montre d'une créativité et d'un impact élevés durant de nombreuses années au MDN. De l'avis de l'examineur, les énoncés du procès-verbal de 2015, à savoir « un degré soutenu de créativité et d'impact doit être montré dans le contexte des exigences actuelles du client » et « le caractère constant et pluriannuel de ces activités à impact élevé doit être démontré », font état d'attentes raisonnables pour un scientifique DS-05.

[32] Je crois aussi que le fait d'obliger l'intéressé à faire montre d'un impact constant sur plusieurs années pour être promu au niveau DS-05 constitue un prolongement raisonnable du critère « impact », eu égard aux divers facteurs évoqués par la Cour fédérale et énumérés au paragraphe 28 des présents motifs. En résumé, il n'est pas interdit d'exiger la preuve d'un impact constant et sur plusieurs années pour une promotion au niveau DS-05 du seul fait que les mots « impact » « sur plusieurs années » n'apparaissent pas, pour ce critère, dans la rubrique du Système d'administration de la rémunération des DS, alors qu'ils apparaissent ailleurs dans le document. Vu la nature du travail à ce niveau, les exigences générales du niveau DS-05 et l'importance accordée, dans le Système d'administration de la rémunération des DS, à la manifestation constante des aptitudes de l'intéressé en vue d'une promotion au niveau DS-05, on

ne saurait dire que l'examineur a agi de manière déraisonnable en se rangeant à la manière dont le comité avait interprété le critère de l'impact. Selon moi, l'argument du caractère déraisonnable de la décision et des motifs de l'examineur est donc irrecevable.

B. *A-t-il été porté atteinte aux droits de M. Gladman en matière d'équité procédurale?*

[33] Quant à la question de l'équité procédurale, je conclurais, à l'instar de la Cour fédérale, qu'il n'a pas été porté atteinte aux droits de M. Gladman en matière d'équité procédurale.

Cependant, j'arrive à cette conclusion pour des motifs différents.

[34] Contrairement à ce qu'a jugé la Cour fédérale, le fait de pointer l'absence de dispositions dans l'addenda MRI quant aux renseignements que voulait obtenir M. Gladman ne répond pas totalement à ses arguments relatifs à l'équité procédurale. L'addenda MRI n'est pas une codification complète de ses droits en la matière. Comme l'affirme M. Gladman, ses droits en matière d'équité procédurale découlent plutôt de la common law, comme le reconnaît en effet l'article 2.1 de l'addenda MRI (dossier d'appel, vol. 1, p. 214). Exposant les principes directeurs applicables au MRI, cet article 2.1 de l'addenda MRI est libellé comme suit :

Les principes de justice naturelle doivent s'appliquer au processus employé pour toutes les demandes de recours que présentent les chercheurs. Ces principes comprennent notamment le droit à l'équité en matière de procédure, dont le droit de se faire entendre, le droit d'être représenté, le droit de poser des questions et le droit de contredire des éléments de preuve.

[35] Il est donc nécessaire de déterminer l'étendue des droits de M. Gladman en matière d'équité procédurale qui découlent de la common law. Cette question n'a pas été réglée par les arrêts *Boogaard* ou *Agnaou*, qui portaient sur des régimes différents.

[36] En l'absence d'un arrêt de principe sur la question, on doit s'en remettre aux facteurs énumérés dans l'arrêt *Baker* pour déterminer la portée des droits de M. Gladman en matière d'équité procédurale dans le mécanisme de recours indépendant. Parmi ces facteurs, mentionnons la nature de la décision et le processus suivi par le décideur pour y parvenir, ou « la mesure dans laquelle le processus administratif se rapproche du processus judiciaire »; les exigences (le cas échéant) de la loi en vertu de laquelle la décision est rendue, et le rôle que joue la décision particulière au sein du régime législatif; l'importance de la décision pour la personne concernée; les attentes légitimes de celle-ci en ce qui a trait aux procédures qui seraient suivies; enfin, les choix de procédure que fait le décideur, en particulier lorsque la loi lui laisse la possibilité de choisir ses propres procédures : *Baker*, aux paragraphes 23 à 28.

[37] En l'espèce, plusieurs de ces facteurs donnent à penser que les droits de M. Gladman en matière d'équité procédurale se situent à l'extrémité inférieure du spectre. Le mécanisme de recours indépendant n'est pas contradictoire, mais plutôt inquisitoire ou investigateur, signe que le niveau d'équité procédurale requis est moindre. Aucune loi ne traite de l'étendue de la divulgation requise, et l'addenda MRI ne contient aucune disposition portant sur la divulgation du contenu des entrevues menées par l'examineur – ce qui, encore une fois, tend à indiquer un niveau moindre d'équité procédurale. L'enjeu revêt sans aucun doute une grande importance pour M. Gladman, mais il n'est pas aussi vital qu'il pourrait l'être si son emploi était compromis et, comme on peut le lire dans l'arrêt *Boogaard*, les employés n'ont pas « droit » à une promotion. Ce facteur donne donc aussi à penser que les droits de participation de M. Gladman se situent vers l'extrémité inférieure du spectre.

[38] Les deux derniers facteurs mentionnés dans l'arrêt *Baker* n'intéressent pas la présente affaire. Il n'y a aucune indication de la nature des attentes de M. Gladman, ni aucun fondement qui ait pu l'autoriser à avoir des attentes particulières concernant les renseignements qu'il aurait pu obtenir à la suite des entrevues que l'examineur aurait pu décider de mener. Enfin, le dernier facteur énoncé dans l'arrêt *Baker* est inapplicable puisqu'il se rapporte à des choix de procédure faits pour une catégorie particulière de situations où les décideurs sont de nature plus institutionnelle qu'un examineur qui procède à une simple révision en application d'une politique telle que l'addenda MRI. La liste des facteurs qui figure dans l'arrêt *Baker* n'est pas exhaustive, mais M. Gladman n'a pas signalé d'éléments additionnels dont il faudrait tenir compte.

[39] Les facteurs pertinents donnent donc à penser que les droits de M. Gladman en matière d'équité procédurale se situent à l'extrémité inférieure du spectre, ce qui ne signifie toutefois pas qu'ils sont inexistantes. Ainsi qu'en ont convenu les deux parties à l'audience, les droits de M. Gladman en matière d'équité procédurale doivent comprendre le droit d'être informé des faits importants préjudiciables qui auraient pu être découverts par l'examineur durant ses entrevues, et le droit de présenter des observations sur les faits en question.

[40] À moins d'indication contraire du législateur, le droit d'être informé de faits importants défavorables non divulgués qui sont pris en compte par un décideur et le droit de présenter des observations à leur sujet (sous une forme ou une autre) constituent le niveau minimal d'équité auquel a droit toute personne dont les droits, privilèges ou intérêts sont compromis par un décideur public. Comme l'ont noté la Cour suprême du Canada et notre Cour, cette divulgation,

accompagnée de la possibilité correspondante de présenter des observations, permet d'éviter que l'intéressé, en l'occurrence M. Gladman, soit laissé dans l'ignorance à propos d'un processus qui finira par avoir des conséquences positives ou négatives sur ses intérêts, et la divulgation permet aussi à l'intéressé d'être en mesure de contester adéquatement une décision en exerçant le recours à sa disposition : *SITBA, section locale 2-69 c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, aux pages 338 et 339, 68 D.L.R. (4th) 524; *Shephard c. Fortin*, 2004 CAF 254, au paragraphe 27, 242 D.L.R. (4th) 529; *Bulat c. Canada (Conseil du Trésor)*, [2000] A.C.F. n° 148, au paragraphe 10, 252 N.R. 182 (C.A.F.); *Danakas c. Canada (Commission des allocations aux anciens combattants)* (1985), 59 N.R. 309, aux pages 310 et 311, 10 Admin. L.R. 110 (C.A.F.). Dans le contexte de la reclassification d'un emploi du secteur public – ce qui s'apparente en quelque sorte à une promotion – notre Cour a indiqué que les droits procéduraux des demandeurs se situent à l'extrémité inférieure du spectre, mais comprennent néanmoins le droit d'être informé des nouveaux faits préjudiciables pouvant surgir, et le droit d'y répondre : *McEvoy c. Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 164, aux paragraphes 20 et 21, 465 N.R. 384; *Chong c. Canada (Procureur général)* (1999), 170 D.L.R. (4th) 641, aux paragraphes 12 à 14, 236 N.R. 371 (C.A.F.).

[41] La question à trancher est donc de savoir si l'examineur a découvert, durant ses entrevues avec les membres du comité, un fait important qui a été préjudiciable à M. Gladman. Ce dernier fait valoir que, durant les délibérations du comité, son gestionnaire a changé d'avis sur le bien-fondé de sa demande de promotion, et il affirme qu'il s'agit d'un fait préjudiciable dont l'examineur aurait dû lui faire part.

[42] Je ne suis pas de cet avis. Le fait que l'un des membres du comité a changé d'avis n'est pas une considération pertinente pour la révision entreprise par l'examineur, et il n'était donc pas nécessaire de le mentionner à M. Gladman.

[43] Le fait qu'un membre du comité a changé d'avis sur la demande de promotion de M. Gladman n'était pas pertinent pour l'examen de l'examineur, et ce, pour trois raisons. D'abord, point particulièrement important, le processus des comités du Système d'administration de la rémunération des DS prévoit que les membres du comité peuvent changer d'avis – de quelle autre manière une décision par consensus pourrait-elle être prise si elle ne l'est pas à la suite d'un vote? Le fait pour un membre du comité de changer d'avis sur le bien-fondé d'une candidature ne saurait donc constituer un abus de pouvoir ni un abus de procédure puisque la nature même du système d'évaluation établi par l'employeur – après consultation de l'agent de négociation des employés – suppose la possibilité d'un changement d'avis. Deuxièmement, l'examineur n'a pas pour mission de refaire l'évaluation du bien-fondé d'une demande de promotion, mais plutôt de s'assurer que l'évaluation du comité s'est déroulée dans le respect des exigences du Système d'administration de la rémunération des DS. L'avis de l'un des membres du comité est sans rapport avec cette question. Enfin, le gestionnaire de M. Gladman n'était que l'un des membres d'un comité qui comprenait onze autres membres réguliers, outre le président et un professionnel des ressources humaines. Le gestionnaire de M. Gladman n'était du reste que l'un de deux membres du comité qui semblent avoir, au départ, appuyé la demande de promotion de M. Gladman. Le fait que le gestionnaire de M. Gladman a changé d'avis a donc eu un impact négligeable sur la décision du comité.

[44] Le caractère anodin du changement d'avis du gestionnaire de M. Gladman durant les délibérations du comité est confirmé par les observations que M. Gladman aurait, selon ses dires, présentées à l'examineur s'il avait eu connaissance du changement d'avis de son gestionnaire.

[45] M. Gladman affirme qu'il aurait d'abord dit à l'examineur qu'il dépendait de ses supérieurs pour l'explication de son poste et que ce sont eux qui avaient rédigé le RAR. Or, le premier point allait de soi pour l'examineur, compte tenu du rôle attribué aux gestionnaires des employés dans le processus de promotion exposé dans le Système d'administration de la rémunération des DS, et le deuxième point n'est plus pertinent puisque M. Gladman a présenté à l'examineur sa propre version du RAR, qui était plus longue.

[46] M. Gladman affirme ensuite qu'il aurait dit à l'examineur que l'attitude de son gestionnaire a nui à sa demande de promotion et qu'elle est incompatible avec ce qu'il considérait comme ses attentes raisonnables concernant la réunion du comité. La première affirmation coule de source et elle est sans rapport avec l'enquête que menait l'examineur. Quant aux attentes de M. Gladman, je refuse d'admettre qu'il était raisonnable pour lui de présumer que son gestionnaire ne changerait pas d'avis durant les délibérations du comité, alors qu'il était loisible aux membres du comité de le faire et que l'appui initial donné par son gestionnaire à sa demande de promotion n'avait été obtenu qu'après l'intervention de l'agent de négociation. Quoi qu'il en soit, quelles qu'aient pu être les attentes de M. Gladman quant à l'attitude probable de son gestionnaire, de telles attentes sont tout simplement sans rapport avec les questions que l'examineur était chargé d'examiner.

[47] Par conséquent, même si je comprends que M. Gladman ait pu être troublé et déçu par le changement d'avis de son gestionnaire durant les délibérations du comité, le fait pour l'examineur de ne pas lui avoir révélé ce fait avant de rédiger son rapport ne constitue pas une atteinte aux droits de M. Gladman en matière d'équité procédurale.

V. Dispositif proposé

[48] Je rejetterais par conséquent le présent appel avec dépens. Les parties ont proposé que les dépens soient fixés au montant global de 2 500 \$, quelle que soit l'issue de l'appel. J'abonde dans leur sens et je fixerais donc les dépens de l'appel au montant proposé.

« Mary J.L. Gleason »

j.c.a.

« Je suis d'accord.
Eleanor R. Dawson j.c.a. »

« Je suis d'accord.
Yves de Montigny j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-304-16

INTITULÉ : BRAD GLADMAN c. LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 2 MAI 2017

MOTIFS DU JUGEMENT : LA JUGE GLEASON

Y ONT SOUSCRIT : LA JUGE DAWSON
LE JUGE DE MONTIGNY

DATE DES MOTIFS : LE 25 MAI 2017

COMPARUTIONS :

Christopher Rootham POUR L'APPELANT

Youri Tessier-Stall POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Nelligan O'Brien Payne s.r.l. POUR L'APPELANT
Avocats
Ottawa (Ontario)

William F. Pentney POUR L'INTIMÉ
Sous-procureur général du Canada