

Promesses non tenues

Plaintes concernant les
indemnités de repas en
service temporaire prolongé

Le 8 mars 2004

Table of Contents

Introduction	1
Plainte.....	5
Processus d'enquête	5
Résumé des faits.....	6
Constatations.....	11
L'« accord »	11
Le « préjudice »	12
Conclusion	19
Recours	19
Recommandations.....	23

ANNEXE A :	Instructions de ralliement – Formation technique entourant l'automatisation du système militaire de la circulation aérienne
ANNEXE B :	Courriel du 24 janvier 2002 d'Instructions de ralliement
ANNEXE C :	Courriel du 11 décembre 2002 sur l'enquête de Richmond
ANNEXE D :	Lettre du 24 février 2003 du colonel Colwell, DG, Rémunération et avantages sociaux
ANNEXE E :	Lettre du 22 juillet 2003 du lieutenant-général Couture
ANNEXE F :	Lettre du 1^{er} décembre 2003 du lieutenant-général Couture

Introduction

En 2002, afin de mieux pouvoir mettre en place leur projet d'automatisation du système militaire de la circulation aérienne, les Forces canadiennes ont invité des militaires et des civils de toutes leurs unités au pays à assister à un cours de formation. La participation était volontaire. Les participants ont été appelés à signaler qu'ils souhaitaient assister au cours. Ils allaient certes tirer parti de la formation dispensée, mais leur participation ne serait pas sans coûts ni inconvénients. Les personnes ayant convenu d'assister au cours seraient contraintes de s'éloigner de leur domicile et de leur famille, et d'habiter pendant 102 jours à Richmond, en Colombie-Britannique, un des lieux les plus coûteux qui soient au pays. Le Bureau du Projet d'automatisation du système de la circulation aérienne a avisé les militaires envisageant de participer que, s'ils acceptaient de se rendre à Richmond, ils toucheraient une indemnité quotidienne de 50 \$ pour les frais de repas et frais accessoires, ou encore une allocation de 5 100 \$. D'après ce qu'on leur avait dit, les participants avaient toutes les raisons de croire que l'indemnité de 50 \$ par jour était conforme aux règles applicables. Dans le contexte, 10 militaires du rang et 2 civils ont accepté d'assister au cours. Les sommes prévues par jour ont été payées à l'avance. Les participants se sont alors rendus à Richmond et ont commencé à assister au cours, qui s'est mis en marche le 23 février 2002.

Le 4 mars 2002, les militaires étudiants ont été avisés du fait que les conditions avaient changé. Le taux quotidien n'avait pas été calculé correctement. Ils n'avaient pas droit à 50 \$ par jour. Ils avaient droit à seulement 17,50 \$ par jour. Les responsables du Bureau du projet, jugeant injuste ce renversement de situation, ont cependant dit aux étudiants qu'ils négociaient avec le Directeur, Rémunération et avantages sociaux (Administration), pour obtenir que soit accordée l'indemnité quotidienne de 50 \$. Ils ont conseillé aux étudiants de dépenser prudemment les sommes consenties et de conserver des reçus au cas où les efforts déployés le seraient en vain. Au terme du cours, les négociations n'avaient pas encore abouti, et les étudiants sont retournés dans leur unité sans que la question ait été réglée. Une fois de retour au bercail, chacun des 10 participants a demandé le remboursement des 50 \$ par jour. Dans neuf cas, la demande a été approuvée. L'auteur de la dixième demande s'est fait dire que le taux quotidien approprié était de 17,50 \$, et qu'il aurait à rembourser 3 000 \$ sur la somme qui lui avait été avancée. Cinq mois plus tard, les neuf étudiants dont la demande avait été traitée en fonction de la somme intégrale promise, ont appris qu'ils recevraient 50 \$ par jour pour les sept premiers jours passés à Richmond, mais que, de fait, ils avaient droit seulement à 17,50 \$ par jour pour le reste du temps. Ils se sont fait dire eux aussi qu'ils auraient à rembourser toute somme versée en trop. Et ils auraient à le faire quelles que soient les promesses faites et quelle que soit la façon dont ils avaient interprété les conditions énoncées au moment de décider d'assister au cours. Ils seraient tenus de rembourser, même si la question, implicitement, leur avait été confirmée, du fait que la demande relative à une indemnité quotidienne de 50 \$ qu'ils avaient présentée avait été approuvée, que la question avait été réglée en leur faveur. Les règles sont les règles. Et peu importe que ce soit injuste.

Entraîner quelqu'un à agir en sa propre défaveur en lui faisant une promesse sans équivoque, pour renier cette même promesse plus tard, voilà qui est visiblement injuste. Tout le droit des contrats repose sur la notion selon laquelle une promesse, une fois que l'autre partie a souscrit à l'entente, est contraignante. La doctrine équitable de préclusion repose sur une idée semblable. Bien entendu, à titre d'Ombudsman, il ne m'appartient pas de décider des choses en me fondant uniquement sur le droit. Je dois également formuler des recommandations en me souciant du principe de l'équité. Le droit montre tout de même à quel point il est impératif, par souci d'équité, de s'assurer que ceux qui entraînent les autres à agir sur la foi des promesses qu'ils font respectent, justement, leurs promesses. L'injustice que suppose le refus de le faire n'est pas moindre parce que les destinataires de la promesse sont des membres des Forces canadiennes. Elle n'est pas moindre parce qu'il y a une chaîne de commandement. Elle n'est pas moindre parce que les déclarations faites ont été faites par erreur. Après tout, le Bureau du Projet d'automatisation du système militaire de la circulation aérienne était autorisé à faire des promesses au nom des Forces canadiennes; or, les Forces canadiennes devraient être tenues de respecter ces promesses.

En dehors de questions liées à l'équité, il existe des considérations pratiques qui font que les Forces canadiennes doivent tenir leurs promesses. Si le personnel ne peut se fier aux promesses qui lui sont faites, la confiance nécessaire pour encourager les gens à participer à des projets importants disparaît. Bien entendu, cela va à l'encontre des intérêts à long terme des Forces canadiennes. Par ailleurs, le moral de ceux qui se sentent lésés du fait que les promesses n'ont pas été tenues en souffre, tout comme leur dévouement envers les Forces canadiennes elles-mêmes.

Devant cette injustice flagrante, mon Bureau a décidé d'intervenir et essayé d'obtenir pour les étudiants les sommes qui leur avaient été promises au départ. Il m'a été donné à entendre que, plusieurs jours après être arrivés à Richmond, les étudiants ont appris qu'ils n'obtiendraient peut-être pas l'indemnité quotidienne de 50 \$, mais je ne suis pas convaincu. À ce moment-là, il était trop tard, et les Forces canadiennes ne pouvaient renier leur promesse. Les membres avaient déjà été entraînés dans la démarche. Ils avaient déjà pris des dispositions et contracté des engagements.

Les efforts que nous avons déployés pour que les membres en question obtiennent les fonds promis ont obtenu un succès plutôt limité. Les responsables ont trouvé des règles permettant de réduire d'environ 800 \$ par étudiant le montant d'argent à récupérer. Néanmoins, les membres sont encore appelés à rembourser 2 200 \$, s'ils n'ont pas déjà été forcés de le faire. Au bout du compte, nous nous sommes retrouvés devant le raisonnement selon lequel les règles du Conseil du Trésor l'emportent et - que cela soit juste ou injuste - on n'y peut rien.

Ce n'est pas une réponse adéquate à la question. Il ne suffit tout simplement pas d'invoquer machinalement règles et directives, et de mettre sur le compte des règles et directives en question l'injustice causée par les déclarations trompeuses qui ont été faites. Les Forces canadiennes devraient admettre qu'elles sont responsables d'avoir créé le problème. C'est essentiel de respecter des règles, et il n'est pas du tout nécessaire d'abdiquer dans les cas où une règle rigide menace de faire perdurer une injustice flagrante qu'elle n'était jamais censée causer. Les Forces canadiennes doivent s'engager à

réparer le tort causé et à remuer ciel et terre pour rectifier la situation. Or, elles ne l'ont simplement pas fait. Tant que cela ne sera pas fait, on ne saurait imputer par commodité l'injustice aux règles ou directives du Conseil du Trésor. Tant que les Forces canadiennes n'ont pas épuisé toutes les mesures de redressement qui s'offrent à elles, la responsabilité de l'injustice qui s'est produite appartient à la chaîne de commandement. Il existe des mécanismes juridiques et politiques dont on pourrait faire usage pour régler le problème. Aucune tentative n'a encore été faite dans ce sens. De ce fait, je vais donc recommander, à la fin du présent rapport, que les Forces canadiennes fassent diligence et recourent à tous les mécanismes auxquels elles ont accès pour verser aux étudiants la différence entre le montant d'argent dont le versement a été autorisé jusqu'à maintenant et l'indemnité totale de 50 \$ par jour qui avait été promise au départ, pour que personne ne soit obligé, injustement, de subir de telles pertes.

Plainte

Les plaignants sont des membres subalternes des Forces canadiennes ayant assisté à un cours technique de février à juin 2002 à Richmond, en Colombie-Britannique, sous l'égide du Bureau du Projet d'automatisation du système militaire de la circulation aérienne (BP ASMCA).

Avant que le cours n'ait lieu, les plaignants se sont fait dire que leur indemnité quotidienne pour les frais de repas et frais accessoires s'élèverait à 50 \$. À la fin du cours, à une exception près, les demandes de remboursement prévoyant cette somme étaient réglées. Cependant, les participants ont appris plus tard que, selon le Directeur, Rémunération et avantages sociaux (Administration) (DRASA), l'indemnité quotidienne à laquelle ils avaient droit pour l'ensemble du cours de 102 jours, exception faite des sept premiers jours, ne s'élevait qu'à 17,50 \$. En octobre 2002, chacun a été avisé de son obligation de rembourser quelque 3 000 \$. Les plaignants estimaient que cela était injuste.

Processus d'enquête

Les plaignants ont communiqué avec notre bureau à la fin d'octobre 2002. Nous avons interviewé neuf des plaignants qui avaient assisté au cours en question, les superviseurs de deux des plaignants ainsi que les décideurs militaires et civils du BP ASMCA qui s'étaient occupés de l'administration du cours. Le dossier a été confié à l'enquêteure Suzanne Belson, de l'équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman (EISO).

Nous avons également examiné les politiques et procédures des Forces canadiennes, notamment les Directives sur la rémunération et les avantages sociaux applicables aux Forces canadiennes (DRAS - chapitre 209), la Directive du Conseil du Trésor sur les voyages et les messages du DRASA. Nous avons obtenu et examiné les messages transmis par courriel en rapport avec cette affaire.

À partir des renseignements recueillis, nous avons essayé de régler la plainte de manière officieuse en communiquant avec le DRASA, pour discuter de la situation et lui demander de revoir sa décision. Le 11 décembre 2002, le DRASA nous a signifié par courriel que, à son avis, les plaintes n'étaient pas justifiées et « rien de plus ne peut être fait en rapport avec l'affaire de Richmond ». (Voir le message de courriel à l'annexe C).

Le 23 décembre 2002, nous avons écrit au colonel Linda Colwell, directrice générale, Rémunération et avantages sociaux (DGRAS), pour exposer les faits tels que nous les connaissons et demander qu'elle se penche à nouveau sur le dossier. En février 2003, le directeur de l'EISO, Gareth Jones, et l'enquêteure, Mme Belson, ont rencontré le colonel Colwell et le lieutenant-colonel Jacques Taillefer (DRASA) afin d'essayer de régler la question à l'amiable. Grâce à cette réunion, le colonel Colwell a débloqué environ 800 \$ en fonds supplémentaires au profit des plaignants. Elle a également signalé que, à son avis, aucun autre paiement ne pouvait être effectué en faveur des plaignants.

Résumé des faits

Les Forces canadiennes ont confié à contrat un nouveau cours de formation à l'intention des techniciens appelés à travailler au système militaire automatisé de la circulation aérienne, conçu par Raytheon Systems pour les Forces canadiennes. Sous l'égide du BP ASMCA, 10 caporaux et caporaux-chefs ainsi que 2 civils membres des Forces canadiennes, travaillant dans huit endroits ici et là au pays, ont été désignés pour assister à la première prestation du cours, du 23 février 2002 au 3 juin 2002, aux installations de Raytheon à Richmond, en Colombie-Britannique.

Le 23 janvier, soit un mois avant le départ, les étudiants ont reçu des « instructions de ralliement » précisant qu'il y aurait des installations pour cuisiner là où ils seraient logés à Richmond, que leur indemnité quotidienne pour les frais de repas et frais accessoires passerait des 50 \$ habituels à 41,80 \$. (Voir les instructions de ralliement à l'annexe A.) Le lendemain, ils ont reçu un message par courriel signalant qu'une erreur se trouvait dans les instructions de ralliement et qu'ils pouvaient, de fait, recevoir l'indemnité quotidienne de 50 \$. (Voir l'annexe B.) Partant, les étudiants et leurs superviseurs ont accepté d'assister au cours et ont obtenu des avances en argent comptant, en fonction des 50 \$ par jour promis, pour couvrir les dépenses qu'ils allaient engager à Richmond.

Durant les 102 jours qu'a duré le cours, les étudiants étaient hébergés dans une résidence hôtelière ayant des installations individuelles pour cuisiner. Les installations en question étaient à quelque distance du bâtiment où se donnait le cours. Comme le bâtiment en question était encore en construction, il n'y avait pas de cafétéria pour prendre son dîner et, d'après notre enquête, les installations pour faire chauffer ou ranger les sacs à lunch étaient inadéquates.

Le 25 février, deux jours avant le début du cours, une escadre dont l'un des étudiants était inscrit au cours a attiré l'attention du BP ASMCA sur le message du DRASA disant que les membres des Forces canadiennes en service temporaire pendant plus de 60 jours avaient droit à seulement 35 % de l'indemnité quotidienne habituelle, soit à 17,50 \$ par jour, plutôt qu'à 50 \$ par jour. Le BP ASMCA n'était pas du tout au courant du message en question et, jugeant les diverses règles applicables contradictoires et déroutantes, a cherché à obtenir des éclaircissements auprès de l'Unité de soutien des Forces canadiennes (Ottawa), ou USFC (O). La question a fini par se rendre au DRASA et, le 1^{er} mars, le DRASA a confirmé à l'USFC (O) que l'indemnité correspondait bel et bien à 35 % de l'allocation prévue et que cela ne pourrait être modifié sans l'approbation du DRASA.

Le BP ASMCA était d'avis que les 17,50 \$ prévus ne suffiraient pas à couvrir toutes les dépenses des étudiants; de même, il se souciait de ce que le changement soit injuste envers eux. De mars à juillet, le BP ASMCA a continué d'explorer, de concert avec le DRASA, que ce soit au téléphone ou par courriel, la possibilité de faire approuver une indemnité plus élevée. Le DRASA a toujours défendu la position selon laquelle, à moins qu'on ne puisse prouver que les 17,50 \$ par jour sont insuffisants, les règles devaient s'appliquer.

Dans l'intervalle, le 4 mars, deux semaines après le début du cours, un militaire du rang qui servait de liaison entre les étudiants et le BP ASMCA a reçu pour instruction de dire aux étudiants que l'indemnité quotidienne annoncée dans les instructions de ralliement modifiées ne valait peut-être pas pour les militaires membres du groupe et que, selon le DRASA, l'indemnité réelle devrait être seulement de 17,50 \$ par jour. On lui a également demandé de signaler aux étudiants que le BP ASMCA essayait toujours de régler la question et que, tant qu'elle n'était pas réglée, ils devraient se soucier d'économiser et conserver les reçus pour les frais accessoires. Les étudiants ont compris qu'ils ne devaient pas communiquer avec leur unité à propos du problème, car le BP ASMCA traitait avec le DRASA au nom du groupe. Néanmoins, certains des étudiants ont communiqué avec leur unité et se sont fait dire de ne pas s'inquiéter; les 50 \$ leur seraient versés.

Dans les semaines qui ont suivi, l'étudiant le plus haut gradé a essayé plusieurs fois, mais en vain, d'obtenir des renseignements sur l'indemnité additionnelle. À la mi-mai, deux semaines avant la fin du cours, l'agent de liaison supérieur (militaire du rang) est retourné à Richmond et a dit aux étudiants que la question de l'indemnité quotidienne n'était pas encore réglée et que des discussions étaient en cours entre le DRASA et le BP ASMCA.

De retour à la maison, les étudiants ont présenté des demandes de remboursement en rapport avec le voyage. À une exception près, les demandes qu'ils ont présentées en y signalant un taux de 50 \$ par jour ont été acceptées, en fonction de la promesse faite au départ dans les instructions de ralliement et du message de suivi transmis par courriel. En octobre 2002, les neuf étudiants dont la demande avait été acceptée au taux intégral ont appris que, en vérité, l'indemnité quotidienne s'élevait à 17,50 \$ (une fois écoulés les sept premiers jours, auxquels s'appliquait le taux intégral) et qu'ils auraient à rembourser au MDN/aux FC quelque 3 000 \$ chacun. La demande du dixième étudiant a été réglée à raison de 17,50 \$ et il était tenu de rembourser les 3 000 \$ qui lui avaient été avancés.

La plainte fait intervenir trois parties; les participants au cours, le BP ASMCA et le DRASA, bureau responsable d'appliquer le règlement sur le remboursement des frais de déplacement.

Les plaignants affirment ce qui suit :

- avec leurs superviseurs, ils se sont fiés aux renseignements donnés par le BP ASMCA et ont accepté d'assister au cours de ce fait;
- plusieurs d'entre eux ont vérifié les règles touchant le service temporaire de plus de 60 jours et n'y ont trouvé aucune allusion à un montant inférieur à l'indemnité quotidienne habituelle;
- conformément aux instructions données, ils ont obtenu des avances fondées sur le taux annoncé;

- une fois qu'on les a avisé de la possibilité que le taux soit réduit, il était trop tard, pour eux ou pour leur unité, de prendre d'autres dispositions (ne pas assister au cours ou retourner dans leur unité);
- on leur a donné l'impression qu'ils ne devaient pas communiquer avec leur unité à propos de cette question;
- l'indemnité de 17,50 \$ ne suffisait pas à prendre en charge toutes les dépenses liées aux repas, notamment un repas acheté pour le midi et des frais accessoires engagés à Richmond;
- on n'a pas donné de renseignements sur l'application d'un taux différent pendant le cours lui-même ou, pour 9 des 10 étudiants, après que la demande de remboursement ait été réglée à raison de 50 \$ par jour;
- obliger les gens à rembourser les sommes en question est injuste et leur cause d'importantes difficultés financières.

Pour sa part, le BP ASMCA était tout à fait prêt à verser l'indemnité promise de 50 \$ par jour. Un agent du BP ASMCA a révélé à mon enquêteure que le BP ASMCA était prêt à appliquer le taux intégral pour les raisons suivantes :

- les responsables avaient examiné les Ordonnances et règlements royaux (ORR), les Ordonnances administratives des Forces canadiennes (OAFC) et les DRAS, puis confirmé le taux quotidien auprès de l'Unité de soutien des Forces canadiennes (Ottawa) et traité une demande à titre d'échantillon dans le système ClaimsX, système du MDN conçu pour traiter automatiquement les demandes de remboursement de frais de voyages. Or, cela n'aurait présenté aucun problème. Ils croyaient avoir fait leur devoir de diligence jusqu'au moment d'apprendre, une fois le cours commencé, que le service temporaire prolongé avec installations pour cuisiner était remboursé à raison de 35 % de l'indemnité totale. Avant cela, ils n'étaient pas du tout conscients du message du DRASA fixant les taux pour le service temporaire de plus de 60 jours, que ne laissait voir aucune des sources consultées par le BP ASMCA. Même si le message avait eu une large diffusion, il n'avait apparemment pas été transmis au BP ASMCA ni au personnel des Finances de la plupart des unités touchées;
- ils conviennent du fait d'avoir, en toute bonne foi, commis des erreurs et donné des conseils erronés. Ils étaient prêts à corriger les erreurs en question en versant aux étudiants les sommes promises;
- ils ont prévu au budget les 50 \$ par jour par étudiant, et les fonds étaient disponibles.

La position initiale du DRASA, exprimée pendant les conversations téléphoniques et dans un message transmis par courriel le 11 décembre 2002 (voir l'annexe C) était la suivante :

- selon les règles applicables, 35 % seulement de l’indemnité quotidienne prévue sont dus dans le cas du service temporaire prolongé avec installations pour cuisiner;
- le DRASA n'affirme pas que c'est de cela dont il s'agit ici, mais bon nombre de personnes choisissent une affectation parce qu'elles croient pouvoir empocher des sommes d'argent supplémentaires;
- pour quelqu'un qui a accès à des installations pour cuisiner, 17,50 \$ par jour suffisent à couvrir les frais de repas et frais accessoires. L'analyste du DRASA semblait fonder son évaluation sur son expérience personnelle; un message transmis par courrier à mon enquêteure en fait foi : « Si, comme vous l'avez dit, l'allocation de 17,30 \$¹ était insuffisante, alors que la personne disposait d'un coin-cuisine (tout de même, je viens d'acheter un petit poulet entier, déjà cuit, à Ottawa, ville connue pour le prix élevé de ses produits alimentaires, pour 5,50 \$; cela me durerait deux ou trois jours), les membres peuvent justifier les coûts supplémentaires de leur voyage en fournissant au DRASA des reçus d'épicerie. » (Le soulignement se trouve dans le texte original);
- s'il est malheureux que les plaignants aient été mal conseillés, les directives du Conseil du Trésor disent tout de même : « Les personnes qui autorisent des voyages d'affaires et les personnes autorisées à effectuer ces voyages doivent prendre note du fait que les dépenses découlant d'une interprétation erronée ou d'une autre erreur ne sont pas remboursées. »

Après notre lettre du 23 décembre 2002 au colonel Colwell et une réunion avec elle et avec le lieutenant colonel Taillefer de son bureau en février, le colonel Colwell a conclu, dans une lettre à notre intention, en date du 24 février 2003 (voir l'annexe D) que :

- le DRASA avait donné au BP ASMCA des conseils concluants et sans équivoque sur l’indemnité à laquelle les étudiants avaient droit; la précision aurait dû être donnée immédiatement aux étudiants;
- le DRASA a demandé au BP ASMCA d'expliquer pourquoi le montant prévu dans les règles ne permettait pas de répondre aux besoins des étudiants, mais il n'a reçu aucune information, par exemple, à propos des installations inadéquates chez Raytheon ou du prix des aliments à Richmond. (De fait, l'information en question a été donnée à l'USFC (O), mais, apparemment, ne s'est pas rendue au DRASA.);
- le fait que le BP ASMCA ait prévu dans son budget 50 \$ par jour, par étudiant, ne l'autorise pas à verser une somme supérieure à ce qui est fixé dans les règles;
- le DRASA compatit avec les étudiants, mais ni elle ni quelque autre membre de son service n'est autorisé à modifier les politiques régissant les avantages sociaux ou les paiements excédentaires.

¹ Il faudrait lire plutôt 17,50 \$; c'est peut-être simplement une faute de frappe.

- en même temps, elle a pu autoriser :
 - o les paiements associés aux dîners que les étudiants devaient acheter, du fait de ne pouvoir apporter un dîner préparé à l'avance chez Raytheon; et
 - o l'intégralité du taux prévu pour les frais de repas et frais accessoires jusqu'au moment où les étudiants ont été informés du taux quotidien exact, c.-à-d. pour un total de 15 jours, plutôt que les 7 jours prévus au départ.

De ce fait, les étudiants avaient droit à quelque 800 \$ en plus, ce qui a fait passer la somme devant être remboursée par chacun à quelque 2 200 \$.

Constatations

Tous les signes classiques d'une injustice découlant de promesses non tenues existent dans cette affaire. En particulier, un accord avait été négocié sur la foi de promesses auxquelles se sont fiés raisonnablement les étudiants, à leur détriment.

L'« accord »

Du point de vue des étudiants, le cours donné chez Raytheon avait un caractère volontaire; ce n'était pas un cours de formation professionnelle obligatoire. Ils n'étaient pas obligés d'y participer. C'était un cours facultatif pour les étudiants, mais c'était un cours obligatoire pour les Forces canadiennes. Les Escadres ont besoin de gens qui connaissent le système militaire automatisé de la circulation aérienne et, que ce soit les étudiants dont il est question ici ou d'autres encore, plusieurs des membres de chacune des Escadres auraient dû suivre la formation.

Comme personne n'a été déployé précisément pour assister au cours ou n'a reçu ordre de le faire, on peut affirmer que le recrutement des participants tenait à une sorte d'« accord ». Les Forces canadiennes avaient besoin que des gens s'inscrivent au cours, c'était dans leur intérêt. Ce faisant, elles ont exposé aux personnes inscrites les conditions auxquelles elles pouvaient s'attendre. Les étudiants ont convenu de participer au cours, en fonction des conditions proposées.

La « promesse » d'une indemnité de 50 \$ par jour

Sans nul doute, l'indemnité quotidienne de 50 \$ figurait parmi les conditions que proposaient les Forces canadiennes pour inciter les gens à assister au cours. Les étudiants ont décidé de participer au cours sur la foi des conditions proposées avant qu'ils ne s'y rendent, y compris l'éventualité d'une indemnité quotidienne de 50 \$. L'importance de cette promesse est évidente : quand on prend conscience du fait que 102 jours à 50 \$ par jour donnent plus de 5 000 \$, on voit qu'il s'agit d'une somme d'argent importante pour un caporal ou un caporal-chef. La seule interprétation raisonnable, c'est que l'allocation proposée figurait parmi les conditions promises de l'accord, pour les étudiants qui choisissaient d'assister aux cours.

La « confiance raisonnable »

Selon les étudiants avec lesquels nous nous sommes entretenus, l'indemnité offerte a constitué un facteur important dans la décision qu'ils ont prise de quitter leur domicile et leur famille pendant presque quatre mois. Il était tout à fait raisonnable de leur part de se fier aux renseignements ainsi donnés. Premièrement, c'est un renseignement qui avait pour origine le BP ASMCA, qui était autorisé au nom des Forces canadiennes – c'est d'ailleurs ce à quoi on s'attendait de sa part – à recruter du personnel dans le cas du

programme de formation de Richmond. Deuxièmement, au fil des événements, les étudiants avaient toutes les raisons de croire qu'ils pouvaient compter sur l'indemnité quotidienne de 50 \$. Au départ, les instructions de ralliement fixaient l'indemnité à 41,80 \$. Les instructions comportent l'affirmation suivante : « Les étudiants sont avisés de prendre ce montant pour référence dans le calcul des avances en espèces qu'ils souhaitent demander. » On ne saurait être plus clair : les étudiants pouvaient s'attendre à obtenir l'indemnité indiquée. On leur a conseillé de demander des avances en espèces en prenant ce montant « pour référence ». Le lendemain, ils ont reçu par courriel un message de l'adjudant-maître, du BP ASMCA, où l'indemnité était fixée à 50 \$, plutôt qu'à 41,80 \$, pour le calcul des avances en espèces :

« Il m'a été signalé que les tarifs cités dans les instructions de ralliement ci-jointes sont erronés. Les tarifs du RID n'ont pas été mis à jour, et conformément au barème publié dans les lignes directrices du Conseil du Trésor (voir le paragraphe 1.4 au lien ci-dessous : Période prolongée de déplacement), l'allocation quotidienne à laquelle ont droit les étudiants, en rapport avec un cours, s'élève à 50 \$. Les frais accessoires ne sont pas pris en charge pour toute la durée du cours. »

Le fait de transmettre une « correction » avec mention précise des Directives du Conseil du Trésor applicables ne pouvait avoir d'autres résultats que de convaincre entièrement les étudiants que l'indemnité de 50 \$ était confirmée et qu'ils pouvaient s'y fier entièrement. De fait, d'après les renseignements que nous avons recueillis, plusieurs des étudiants, qui s'étaient fait proposer un lien vers un site Web dans le message en question, ont vérifié et confirmé l'allocation en question.

Le « préjudice »

Il est évident que les étudiants comptaient sur l'indemnité de 50 \$ par jour qui ne s'est pas concrétisée. Autrement dit, sur la foi de promesses qu'on leur avait faites, ils ont pris des décisions qu'ils n'auraient pas prises autrement. S'il est maintenant impossible de recréer le scénario afin de déterminer si les étudiants auraient vraiment refusé d'assister au cours si l'indemnité quotidienne s'était seulement élevée à 17,50 \$, nous avons toutes les raisons de croire que les 50 \$ promis représentaient un facteur suffisamment attrayant pour inciter quelqu'un à participer. En particulier, plusieurs étudiants ont affirmé que, à la suite de l'annonce, ils ont dit clairement que s'ils n'étaient admissibles qu'à 17,50 \$ par jour, ils ne voulaient pas continuer à assister au cours. Ils avaient l'impression d'avoir été induits en erreur et croyaient que les 17,50 \$ ne suffisaient tout simplement pas à couvrir leurs dépenses, étant donné le coût relativement élevé des articles vendus dans la région de Vancouver.

C'est aussi sur la foi du montant promis que d'autres étudiants ont déterminé la manière dont ils allaient organiser leurs affaires personnelles. Le superviseur de l'un des membres en question a dit à mon enquêteure que l'homme avait seulement accepté d'assister au cours parce qu'il entendait utiliser une partie de l'indemnité quotidienne

pour couvrir les frais de garde d'enfants; en l'absence de cette marge de manœuvre, il n'aurait pas pu quitter si facilement sa famille. Son conjoint travaille. Normalement, les conjoints faisaient alterner les quarts de travail pour pouvoir s'occuper chacun son tour des enfants. En son absence, la famille avait besoin d'une gardienne. Il est vrai que les indemnités de repas ne sont pas censées s'appliquer aux frais de garde d'enfants, mais cela n'a rien à voir ici. On lui avait promis un montant fixe, de sorte qu'il pouvait participer.

Le préjudice n'a pas disparu lorsque les étudiants, plus d'une semaine après le début du cours, ont été avisés du fait qu'ils ne toucheraient peut-être pas le montant intégral. Ils étaient déjà présents au cours, on les avait attirés là, du moins en partie, sur la foi de cette promesse. Pour cela, la réponse à notre question – pourquoi les responsables du BP ASMCA n'ont-ils pas communiqué immédiatement avec les participants au cours quand ils ont pris connaissance du taux exact, soit le 1^{er} mars 2002 – n'importe pas. La démarche a été injuste, que les premières mesures adoptées pour manquer à la promesse auraient été prises le 1^{er} mars ou le 4 mars. De plus, on ne saurait reprocher aux étudiants le fait de n'avoir pas été avisés à temps. Ce n'était pas leur faute.

Il est vrai que, dans certains cas, si les étudiants avaient signalé la situation à leur unité, certains d'entre eux, tout au moins, auraient été rappelés immédiatement; le superviseur de deux des étudiants affirme qu'il aurait renvoyé son personnel à l'unité si on l'avait informé au début du cours de l'erreur touchant l'indemnité quotidienne. Plusieurs des plaignants affirment que leur chaîne de commandement a fait des observations semblables. Néanmoins, on ne saurait reprocher aux étudiants de n'avoir pas communiqué avec leur unité pour remédier, en partie, au problème. Les étudiants affirment qu'on leur a dit de ne pas communiquer avec leur unité à ce sujet. Selon le BP ASMCA, il s'agit d'un malentendu; ce qu'on voulait dire, c'est que les étudiants ne devraient pas demander à leur unité de communiquer individuellement avec le DRASA, car le BP ASMCA abordait la question de façon centralisée. Tout de même, BP ASMCA n'a pas informé les unités des étudiants du problème et, à la fin, les étudiants n'ont pu obtenir d'aide ou de précisions de leur unité. De fait, les étudiants qui ont communiqué avec leur unité, malgré les conseils donnés, se sont fait dire que, d'après ce qu'on savait, l'indemnité de 50 \$ était exacte et qu'ils n'avaient pas à s'inquiéter.

Quoi qu'il en soit, il importe peu de savoir si les étudiants auraient bien assisté au cours si l'erreur touchant l'indemnité quotidienne n'avait pas été commise, ou encore s'ils auraient quitté le cours pour retourner à leur unité si le problème avait été connu. Dans les unités, aujourd'hui, tous les étudiants souffrent du fait que le remboursement soit exigé. Comme on pouvait s'y attendre, ils ont dépensé l'argent reçu et sont maintenant dans une position difficile pour essayer de rembourser, ou en position difficile parce qu'ils l'ont remboursé. Tout raisonnement invoqué pour affirmer qu'il était irresponsable de dépenser l'argent en question, les étudiants ayant reçu pour conseil, le 4 mars, de faire des dépenses prudentes, doit être rejeté; neuf des étudiants se sont fait dire au moment où leur demande a été approuvée, à leur retour, que l'argent leur appartenait. L'obligation de rembourser environ 3 000 \$ (2 200 \$, maintenant) impose de graves difficultés. Pour la plupart des gens, avoir à débourser tout à coup une telle somme serait difficile. Les plaignants sont des caporaux et des caporaux-chefs. Ils ne touchent pas une solde très élevée. Cela n'est pas étonnant, et cela est tout à fait

vraisemblable qu'ils aient affirmé à mes enquêteurs qu'il serait extrêmement difficile pour eux de rembourser de telles sommes.

Il est facile de comprendre le sentiment de détresse qu'éprouvent ceux qui ont déjà été contraints de rembourser et l'inquiétude de ceux qui attendent que l'obligation de rembourser entre bientôt en vigueur. Un plaignant en particulier a affirmé qu'il attendra avant de parler de l'erreur à sa femme, jusqu'au moment où cela deviendra absolument nécessaire, car elle s'inquiétera des effets du remboursement sur le budget de la famille. L'étudiant qui s'est servi de l'argent pour acquitter des frais de garde d'enfants se trouve également dans une situation financière très difficile, maintenant que l'argent doit être remboursé. Deux des étudiants signalent qu'on leur a demandé de rembourser le paiement excédentaire à l'automne 2002. Ils avaient le choix d'une somme forfaitaire ou de paiements échelonnés sur six mois. Quand ils ont demandé du temps supplémentaire, on leur a dit que la dette devait être réglée avant la fin de l'exercice financier et que le délai supplémentaire maximal qu'on pouvait ajouter était de six mois. (Soit dit en passant, on ne sait pas très bien pourquoi le quartier général de commandement n'a pas été appelé à approuver un délai de remboursement plus lointain. L'OAFC 203-3 prévoit la possibilité de prolonger une période de recouvrement dans la mesure où cela risque de mettre le membre dans l'*« embarras financier »*.) De toute manière, pour mieux régler leur dette, les deux étudiants ont demandé un prêt en s'adressant à la Caisse d'assistance au personnel des Forces canadiennes (CAPFC). Un d'entre eux a obtenu un prêt, qui lui coûte 3 % d'intérêt sur 18 mois. L'autre a essuyé un refus, car il avait une hypothèque et de nombreuses réparations à faire sur la maison, et que son taux d'endettement était déjà trop élevé. En fin de compte, l'obliger à rembourser dans les six mois a été en quelque sorte la goutte qui a fait déborder le vase. Il a été obligé de vendre sa maison pour régler ses dettes. L'étudiant dont la demande de remboursement de frais de déplacement a été, au départ, traitée à raison de 17,50 \$ en indemnité quotidienne et qui a été remboursée immédiatement a également dû s'adresser au responsable de la CAPFC, à laquelle il rembourse un prêt avec intérêt de 5,5 % sur deux ans. Voilà un fiasco qui a nui à tous les étudiants en cause — sans que ce soit leur faute.

Je ne peux clore la section sur le préjudice sans faire remarquer qu'une des réponses données par le DRASA était particulièrement décourageante. Or, elle n'était ni conforme aux faits, ni conforme à l'engagement qu'ont pris les Forces canadiennes de traiter avec équité leurs membres. Au moment où nous essayions de négocier une entente, le DRASA nous a dit :

« Je ne dis pas que c'est le cas des membres en question, mais on ne saurait oublier le fait que les gens sont nombreux à choisir une affectation parce qu'ils croient que cela leur permettra de toucher des sommes d'argent supplémentaires. Ce n'est peut-être pas beau à entendre, mais cela arrive tout le temps, et, souvent, c'est dans les cas où les membres reviennent bredouilles que nous recevons des plaintes. »

La mise en garde — « je ne dis pas que c'est le cas des membres en question » — est du verbiage. Il n'aurait servi à rien de le dire si on n'insinuait pas par là que les plaignants, d'une manière ou d'une autre, tentaient injustement de tirer parti de la situation pour se faire de l'argent « supplémentaire ». Or, ils ne font rien de tel. Ils cherchent simplement à obtenir l'argent qu'on leur a promis, après avoir compté sur cela, à leur propre détriment.

L'absence de pertinence de l'erreur commise par le BP ASMCA

Il est vrai que le BP ASMCA a eu tort de promettre l'indemnité quotidienne de 50 \$. Quelle qu'en soit la raison, il ne s'est pas servi du bon règlement. Cela ne saurait influer sur la tâche qui consiste à déterminer si ce qui s'est passé est équitable. Ce qui importe, c'est qu'il y a eu promesse, et qu'il y a eu « confiance raisonnable ». Comme nous l'avons dit, les étudiants auxquels on a fait la promesse avaient toutes les raisons de croire qu'on disait vrai.

En s'opposant aux demandes de remboursement, le DRASA cherche à invoquer, la Directive du Conseil du Trésor sur les voyages, qui s'appliquait à ce moment-là, selon laquelle : « Les personnes qui autorisent des voyages d'affaires et les personnes autorisées à effectuer ces voyages doivent prendre note du fait que les dépenses découlant d'une interprétation erronée ou d'une autre erreur ne sont pas remboursées. » Je suis d'avis que la directive en question n'est pas pertinente dans l'affaire qui nous occupe.

Il est difficile de croire que, par ses directives, le Conseil du Trésor visait à absoudre les Forces canadiennes de l'obligation de paiement découlant des erreurs qu'elles commettent et des déclarations erronées qu'elles font elles-mêmes à leurs membres. Même si c'était le cas, c'est le principe du résultat juste et équitable qui devrait l'emporter, en dernière analyse. Il est tout simplement injuste de la part des Forces canadiennes d'invoquer cette disposition pour se justifier de ne rien faire afin de dédommager les membres qui ont été induits en erreur et qui, de ce fait, ont été gravement pénalisés sur le plan financier.

L'injustice de violer une promesse

En dernière analyse, on ne peut en arriver qu'à une seule conclusion. La promesse non tenue a eu un effet préjudiciable sur les membres des Forces canadiennes. Pour qu'il y ait équité, le préjudice doit cesser.

L'injustice et le manque de sagesse, vu l'échec d'y remédier, étaient apparents aux yeux d'un officier supérieur en particulier, qui a essayé d'intervenir pour régler la question au nom de l'un des étudiants. Il a écrit au DRASA par courriel, le 5 juillet 2002, pour lui demander de reconsidérer la décision concernant le recouvrement des sommes auprès des étudiants :

« L'essentiel, c'est que malgré les meilleures intentions, une erreur grave a été commise, pour laquelle les étudiants sont maintenant pénalisés. D'autres erreurs de jugement m'ont empêché de bien régler la question au niveau de l'unité. Les demandes sont maintenant réglées, et on m'avise de recouvrer les sommes. Tout cela sans qu'on ait bien étudié la position des étudiants — la bureaucratie peut se révéler sans cœur, n'est-ce pas?

De mon point de vue, je crois que le DRASA et le BP ASMCA peuvent en arriver à une entente, à partir de la politique actuellement applicable, et essayer de « corriger » la situation en arrière au profit de la Couronne. Voilà qui est très bien. J'ai à traiter moi-même avec les problèmes financiers personnels causés par ce fiasco et je ne serais pas étonné qu'il y ait un redressement individuel ou collectif des griefs, des appels à la QV, recours à l'Ombudsman ou l'adoption d'autres mesures parfaitement justifiables pour alléguer que la Couronne a fait preuve de « mauvaise foi »... Il y a des fois où la politique applicable empêche tout simplement de faire ce qui est bien et, messieurs, voici une de ces fois où il faut faire preuve de leadership pour s'extirper du piège des chiffres. »

Il n'est pas étonnant de constater que certains éléments portent à croire que le traitement des étudiants dans cette affaire a eu une incidence non seulement sur leur moral, mais également sur le moral général des unités touchées et, peut-être, sur l'efficacité opérationnelle. Dans un message transmis par courriel, l'officier supérieur responsable du BP ASMCA aborde la question de l'impact négatif du traitement des étudiants sur les autres membres qui seront peut-être appelés, à l'avenir, à assister à des cours du BP ASMCA :

« Certains signes nous portent déjà à croire qu'aucun étudiant ne sera libéré (pour assister aux deux prochains cours) si la question n'est pas réglée. Cela nuit à notre capacité de terminer le projet. »

Rien de cela n'est dans l'intérêt des membres, ni encore dans celui des Forces canadiennes.

Autres signes d'injustice

À mon avis, le manquement à la promesse faite suffit, en lui-même, à montrer que les plaignants ont été traités de manière injuste. Il faut cependant songer à une autre préoccupation. Il existe des différences importantes entre les indemnités de repas auxquelles les plaignants étaient admissibles et celles qui sont fournies aux civils et autres membres des Forces canadiennes. À première vue, cela aussi semble injuste.

Hébergé dans la même résidence hôtelière, et appelé à utiliser les mêmes installations que les étudiants assistant au cours technique du système automatisé de la circulation

aérienne, un groupe de contrôleurs aériens militaires assistait à un autre cours. Or, ils avaient droit à l'intégralité de l'indemnité quotidienne pour la durée de leur cours, car celui-ci ne durait que 58 jours. Comme je l'ai signalé plus haut, le cours où se sont trouvés les plaignants comptait également deux civils qui ont reçu l'indemnité totale pour les 102 jours. Or, rien ne permet de croire qu'aucun de ces participants ait eu des dépenses plus élevées que les autres participants.

Les trois groupes ont été rémunérés correctement d'après les règles s'appliquant à leur situation particulière, mais il est difficile de saisir la logique qui sous-tend les différences en question, et il est facile de comprendre pourquoi les plaignants, n'ayant droit qu'à 17,50 \$ par jour, alors que d'autres participants, au même endroit, touchent 50 \$, estiment avoir subi une injustice.

Pis encore, du point de vue des plaignants, les étudiants ayant participé à la deuxième prestation du cours de formation technique, du 4 septembre au 17 décembre 2002, ont profité d'une modification des règles du Conseil du Trésor qui fait que, depuis le 1^{er} octobre, c'est l'indemnité quotidienne intégrale qui est versée pour les 30 premiers jours d'un service temporaire prolongé, puis 75 % de la somme, par la suite. L'étudiant qui assiste au même cours, aujourd'hui, a droit à plus du double du montant, pour les frais de repas et frais accessoires. Les plaignants et certains éléments de leur chaîne de commandement croient que la modification des règles a été motivée, du moins en partie, par leur expérience à eux et que, d'une certaine façon, d'autres ont fait des gains à leurs dépens. On peut aussi faire valoir que l'augmentation de l'allocation prévue en cas de service temporaire prolongé est une façon de reconnaître que les 35 % prévus n'étaient tout simplement pas suffisants.

Conclusion

De toute évidence, l'affaire dont il est question ici résulte d'une série malheureuse d'erreurs et d'omissions, dont aucune n'est attribuable aux personnes ayant eu à subir les conséquences. Comme ce qui précède le montre, cela est visiblement injuste.

Sans nul doute, les dix militaires subalternes en question — pour décider s'ils allaient se porter volontaire pour assister à un cours, et quitter leur domicile et leur famille pendant près de quatre mois — ont compté sur les renseignements fournis par des personnes auxquelles ils auraient dû pouvoir se fier. Bien qu'inexacts, les renseignements transmis ont bel et bien été donnés et reçus de bonne foi. Lorsqu'il est devenu apparent que les renseignements étaient peut-être erronés, il était trop tard pour que les étudiants modifient leur décision. Par ailleurs, ceux-ci n'avaient pu obtenir de réponse définitive établissant le montant de l'indemnité quotidienne qu'une fois les demandes de remboursement réglées, au moment où ils ont été appelés à rembourser. Non seulement les règles ont été changées au milieu du parcours — ce qui est déjà assez injuste —, mais, encore, ce n'est que longtemps après que les personnes touchées ont reçu des renseignements fiables sur les nouvelles règles. Même si, du point de vue juridique, les Forces canadiennes n'étaient pas obligées de verser aux étudiants les sommes promises, elles ont encore assurément une responsabilité morale dans l'affaire.

Recours

Jugeant donc que les membres des Forces canadiennes en question ont été injustement traités, je dois maintenant chercher à déterminer ce que l'on peut faire pour remédier à la situation.

Comme je l'ai dit plus haut, il ne fait aucun doute que, dans cette histoire, le BP ASMCA a commis une erreur et, de fait, aggravé son erreur en les amenant à penser — tout au long du cours et même plus tard — qu'ils allaient encore recevoir l'indemnité entière. Comme nous le dit la DGRAS dans sa lettre du 24 février 2003, « Il est clair que les instructions de ralliement, au chapitre des allocations quotidiennes auxquelles les gens avaient droit pendant la durée du cours, ont servi à induire en erreur les étudiants. » Cependant, elle poursuit : « Je compatis avec les étudiants qui se sont retrouvés dans cette situation, mais je ne dispose pas (et personne d'autre au ministère non plus) du pouvoir discrétionnaire nécessaire pour modifier les politiques régissant le remboursement d'avantages ou les sommes versées en trop. »

Le colonel Colwell a raison, dans la mesure où les directives du Conseil du Trésor exigent que les paiements excédentaires versés aux voyageurs soient recouvrés « à titre de dette à l'État » (Directive du Conseil du Trésor sur les voyages, 1.3).

En même temps, sauf tout le respect que je dois à toutes les parties en cause, nous reconnaissons la nécessité de dépenser de manière responsable l'argent des contribuables, mais nous ne saurions croire que le Conseil du Trésor avait l'intention, par ses règles, d'exiger de membres individuels des Forces canadiennes qu'ils

supportent le fardeau d'une erreur administrative de cette ampleur. Les règles ou directives ne devraient pas faire obstacle à la droiture et à l'équité. Que le Conseil du Trésor envisage cela de la même façon ressort clairement dans la nouvelle directive sur les voyages, mise à jour depuis la version citée plus haut par la DGRAS et publiée en octobre 2002. Plutôt que de parler de « ...dépenses découlant d'une interprétation erronée ou d'une autre erreur (qui) ne sont pas remboursées », la nouvelle directive autorise une certaine marge de manœuvre : « ...les erreurs découlant d'une interprétation erronée ou d'une autre erreur peuvent ou non être remboursées. Toutefois, ces situations seront examinées au cas par cas. »

En octobre 1997, le SMA (Per) a publié un message général (CANFORGEN) concernant les conseils trompeurs donnés par les unités et les responsables du QGDN en ce qui concerne la politique de libération restreinte. Le message général en question prévoyait ce qui suit :

Le MDN, le CEMD et le SMA (Per) ont affirmé de façon très claire « ...que les membres des Forces canadiennes ne feraient pas les frais de la mauvaise administration ou de mauvais conseils de la chaîne de commandement ou du QGDN². »

Le DRASA elle-même a appliqué ce message général en vue de s'assurer qu'il y ait équité dans d'autres cas, auxquels mon bureau a eu affaire. Dans l'exemple qui nous occupe, toutefois, le Ministère a conclu qu'il ne dispose pas de la marge de manœuvre voulue pour modifier les politiques du Conseil du Trésor ou faire une exception à cet égard.

Il existe plusieurs voies officielles pour qui souhaite remédier au manque d'équité :

- les pouvoirs spéciaux du ministre (DRAS 209.013) – l'article en question permet au ministre d'approuver le dédommagement de membres qui n'ont pas encore été dédommagés « parce que les circonstances justificatives, bien que se rapprochant des circonstances établies, en étaient cependant différentes, le ministre peut, si le ministre estime qu'il serait équitable et conforme à l'esprit du présent chapitre de le faire, approuver tout ou une partie de la compensation » (DRAS 209);
- déterminer si l'affaire en cause constitue une déclaration inexacte faite avec négligence, auquel cas il faut un dédommagement;
- opter pour un paiement *ex gratia*;
- enfin, si on estime que le ministère de la Défense nationale est obligé de recouvrer les paiements versés en trop, et qu'il n'est pas autorisé à se soustraire aux règles du Conseil du Trésor ou à renoncer au remboursement de quelque autre façon, envisager d'évoquer l'article 23.2.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Selon cet article, sur la recommandation du Conseil du Trésor, « le gouverneur en conseil

² ADM(PER) 068/97 CANFORGEN 12/97 291455Z OCT 97.

peut faire remise de toute autre dette, ainsi que des intérêts afférents, s'il estime que le recouvrement est déraisonnable ou injuste ou que, de façon générale, l'intérêt public justifie la remise. » Dans le cas qui nous occupe, le ministre demanderait au Conseil du Trésor de recommander au gouverneur en conseil de faire remise des paiements dus (qu'elle versent en trop) au profit des étudiants et inclurait un exemplaire du présent rapport.

Comme il est possible de recourir à tous ces mécanismes, il est tout simplement inacceptable que les Forces canadiennes invoquent les règles pour se soustraire à l'obligation de payer le prix moral et peut-être juridique des déclarations erronées dont elles sont responsables. Ce qui est arrivé à ces membres n'est pas juste. Les Forces canadiennes devraient s'engager à corriger cette injustice. Elles doivent le faire non seulement dans l'intérêt de leurs membres, mais, aussi, dans leur propre intérêt.

Recommandations

Je formule donc la recommandation suivante :

- 1. Les Forces canadiennes devraient trouver une façon de verser aux étudiants la différence entre le montant autorisé jusqu'à maintenant et l'indemnité entière, de 50 \$, qu'elles avaient promise au départ.**

Comme je l'ai noté plus haut, plusieurs des étudiants ont connu d'importantes difficultés financières du fait que le MDN ait cherché à recouvrer les sommes d'argent qui leur avaient été versées au départ. Au moins deux des étudiants en question ont dû contracter un prêt pour rembourser des sommes d'argent, qui, à mon avis, ne devraient pas être remboursées. Il est injuste que les étudiants en question connaissent des difficultés financières à cause des intérêts qui courrent sur les prêts en question.

Je formule donc la recommandation suivante :

- 2. Tout étudiant ayant à supporter des frais d'intérêt sur un prêt lié au remboursement devrait se faire rembourser les intérêts en question.**

Ministère de la Défense nationale et Forces canadiennes

L'Ombudsman,



André Marin

Annexe A

Instructions de ralliement — Formation technique au MAATS

Lieu

La formation se déroulera aux installations de Raytheon Systems Canada Limited, à Richmond, en Colombie-Britannique. Les étudiants seront hébergés à l'Executive Airport Plaza, 7211, Chemin Westminster, Richmond (C.-B.). Le BP ASMCA prendra toutes les dispositions nécessaires pour réserver les chambres.

Voyage

Le moyen de transport le plus économique, le NAV et la charge financière seront inclus dans le message sur le cours. Les étudiants doivent se rendre à Richmond au plus tard à 18 h, la veille du jour où commence le cours. Ceux qui prennent l'avion peuvent emprunter la navette offerte à titre gracieux par l'hôtel. Elle part toutes les demi-heures environ.

Tenue

La tenue de service 3E est de mise. Les étudiants ne doivent porter ni la tenue de combat ni le blouson d'aviateur. Ils peuvent toutefois opter pour la tenue de service 3B ou 3C. Étant donné le climat qu'il y a à Vancouver, un coupe-vent ou un chandail et un imperméable léger (en plastique) sont considérés comme des vêtements d'extérieur suffisants.

Hébergement

Le BP ASMCA paiera directement les frais des chambres d'hôtel; par conséquent, il ne sera pas nécessaire pour l'étudiant de se servir d'une carte de crédit ou de demander une avance en espèces pour cela. Cependant, l'étudiant sera facturé pour les dépenses associées à l'hébergement, par exemple, les appels téléphoniques, les films commandés, les repas servis dans la chambre, etc.; il devra donc présenter une carte de crédit valide à l'accueil. Tout étudiant n'ayant pas en main une carte de crédit personnelle ou une carte Amex devra demander d'obtenir une carte Amex gouvernementale de son unité à cette fin.

Chaque chambre est munie d'un coin-cuisine comprenant un four à micro-ondes, d'installations pour faire la lessive et d'un fer à repasser.

Indemnité quotidienne

Les étudiants doivent prendre connaissance du fait que, conformément à l'OAFC-209.13, paragraphes 10 et 11 exposant les règles relative à la PROLONGATION DES VOYAGES EN SERVICE COMMANDÉ, l'hébergement à l'hôtel est assorti d'installations appropriées; par conséquent, l'indemnité quotidienne pour la durée du cours sera réduite à 41,80 \$, comme le laisse voir l'annexe A. Les étudiants sont avisés de prendre ce montant pour référence dans le calcul des avances en espèces qu'ils souhaitent demander.

Avances en espèces, carte Amex et cartes de crédit personnelles

Comme il faudra attendre environ trois mois pour que soit réglée la demande relative au service temporaire, les étudiants ne doivent pas oublier de prendre les dispositions nécessaires pour régler à temps les factures se rapportant à la carte Amex ou à une carte de crédit personnelle. Ils peuvent par ailleurs faire parvenir leur courrier à l'hôtel, et il leur sera livré à la chambre. L'adresse postale est la suivante :

Nom de l'invité
Executive Airport Plaza
7311, Chemin Westminster
Richmond (C.-B.)
Canada
V6X JA3

Nous rappelons également au personnel qu'il devra présenter sa déclaration d'impôt sur le revenu durant la période où il assistera au cours; il doit donc prendre les dispositions nécessaires pour se plier à cette exigence.

Services médicaux et dentaires

Aucun service dentaire ou médical militaire n'est offert dans la région. Les étudiants doivent donc penser d'apporter leur carte de santé Croix Bleue de la Défense nationale. S'il devient nécessaire d'obtenir des services médicaux ou dentaires, il suffira d'utiliser cette carte.

Séance d'information préalable au cours

Une séance d'information officieuse est prévue à 20 h, à l'hôtel, la veille du jour où commence le cours. Il y sera question notamment de l'utilisation des véhicules, des services de l'hôtel, de l'accès au gymnase, de l'emplacement des installations de Raytheon et des fonctions supérieures associées au cours, etc. Tous les étudiants doivent assister à la séance d'information.

Annexe B

De : Anderson MWO [DNW@ADM\(Mat\)](mailto:DNW@ADM(Mat)) PMO MAATS@Ottawa-Hull

Date : Jeudi, le 25 janvier 2002 8 h 41

À :

Cc :

Objet : Instructions sur le cours --- Formation technique : ASMCA

Référence : Message transmis par courriel le mercredi 23 janvier 2002 à 9 h 22

J'ai été avisé du fait que les tarifs cités dans les instructions de rassemblement ci-jointes sont erronés. Les tarifs du RID n'ont pas été mis à jour, et conformément au barème publié dans les lignes directrices du Conseil du Trésor (voir le paragraphe 1.4 au lien ci-dessous : Période prolongée de déplacement), l'allocation quotidienne à laquelle ont droit les étudiants, en rapport avec un cours, s'élève à 50 \$. Les frais accessoires ne sont pas pris en charge pour toute la durée du cours.

Nous regrettons tout problème et toute confusion que la situation a pu créer.

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TBM_113/apoc-oct01_e.html

D.N.W. Anderson

Adjudant-maître

Tél. : (613) 993-9413

Téléc. : (613) 990-9507

Courriel : Anderson.DNW@forces.ca

Annexe C

Belson S@Ombudsman@Ottawa-Hull
De : Ryan HA.@ADM(HR-Mil) DCBA@Ottawa-Hull
Date : 11 décembre 2002, 14 h 03
À : Belson S@Ombudsman@Ottawa-Hull
Cc : Henry Maj RM@DCBA@NDHQ; Lowe Capt D@DCBA@NDHQ; Lee RG@DCBA@NDHQ, Roquet Lt(N) PE@ADM(HR-Mil)DGCB@Ottawa-Hull
Objet : Enquête sur l'affaire de Richmond

Bonjour,

J'ai essayé de vous téléphoner, mais je n'ai pu vous joindre. J'imagine que vous étiez déjà en ligne. Je ne sais pas si vous avez reçu mon message, mais j'ai cru bon de transmettre une réponse quand même.

Après avoir reçu les documents pertinents, discuté de la question à nouveau avec le capitaine Lowe et confirmé le point de vue du DRASA sur l'affaire, je crains que rien de plus ne puisse être fait en rapport avec l'affaire de Richmond. Comme je vous l'ai dit au téléphone, et comme le sait bien le personnel des Forces canadiennes, il ne faut pas contracter d'engagement financier en fonction d'avantages que l'on recevra peut-être (p. ex., pour ce qui est de l'indemnité de vie chère). Dire que les membres en question avaient le choix d'assister à ce cours en particulier n'est pas un argument valable. Je ne dis pas que c'est le cas des membres en question, mais on ne saurait oublier le fait que les gens sont nombreux à choisir une affectation parce qu'ils croient que cela leur permettrait de toucher des sommes d'argent supplémentaires. Ce n'est peut-être pas beau à entendre, mais cela arrive tout le temps, et souvent, c'est dans les cas où les membres reviennent bredouilles que nous recevons des plaintes. Peu importe ce qui est dit aux membres à propos de ce qu'ils toucheront en indemnité de repas avant d'accepter un emploi à titre temporaire ou d'assister à un cours, un dédommagement financier approprié EST BEL ET BIEN accordé, pour couvrir les frais de subsistance engagés pendant la période de déplacement et le service temporaire. Les membres ne sont JAMAIS appelés à payer pour leur propres repas durant de telles périodes d'emploi, ET les Forces canadiennes ont grand soin de s'assurer que les membres ne sont ni défavorisés sur le plan financier, pour ce qui est des repas et de l'hébergement, ni en position de toucher des sommes d'argent déraisonnables, au-delà de ce qui est nécessaire, aux frais du contribuable.

Premièrement, c'est le Conseil du Trésor qui fixe le montant des allocations de repas et la date d'entrée en vigueur de toute révision à cet égard, et non pas le MDN. Évidemment, une révision peut entrer en vigueur au milieu d'une période d'affectation. Cependant, cela ne justifie pas un remboursement. À la rubrique Administration, Partie I, l'article 1.1.2, la Directive du Conseil du Trésor sur les voyages se lit comme suit : « Les personnes qui voyagent en service commandé, y compris à des fins de formation, bénéficient de moyens de transport et de logement qui sont confortables et de bonne qualité. Les indemnités, les taux et les modalités de paiement et de remboursement doivent permettre de faire face aux dépenses raisonnables et légitimes qui ont dû être engagées en raison d'un voyage en service commandé. Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque la personne est exposée à des frais inhabituels, les dépenses réelles et raisonnables peuvent être remboursées. » Si, comme vous l'avez dit, l'allocation de 17,30 \$ était insuffisante, alors que la personne disposait d'un coin-cuisine (tout de même, je viens d'acheter

un petit poulet entier, déjà cuit, à Ottawa, ville connue pour le prix élevé de ses produits alimentaires, pour 5,50 \$; cela me dureraient deux ou trois jours), les membres peuvent justifier les coûts *supplémentaires* de leur voyage en fournissant au DRASA des reçus d'épicerie. Même si le prix de l'épicerie est plus élevé à Richmond, j'ai de la difficulté à croire que le personnel n'aurait pu, théoriquement, acheter une boîte de céréales, du lait, du pain, des viandes froides, des pâtes, de la salade, des fruits et quelques trucs en plus, qui dureraien une semaine, pour moins de 121,11 \$.

Par ailleurs, s'il est regrettable que les membres aient été induits en erreur à propos de la somme à laquelle ils avaient droit, le même passage, à l'article 1.1.3, prévoit : « Les personnes qui autorisent les voyages d'affaires et les personnes autorisées à effectuer ces voyage doivent prendre note du fait que les dépenses découlant d'une interprétation erronée ou d'une autre erreur ne sont pas remboursées. En cas de doute, il faut s'adresser aux autorités supérieures. »

J'espère que les renseignements ainsi donnés vous éclairent suffisamment sur la façon dont les cas de cette nature sont évalués, et les sommes dues, calculées. N'hésitez pas à communiquer avec moi si vous avez d'autres questions en rapport avec cette affaire. Je vous remercie, par ailleurs, d'avoir porté une question qui préoccupe les membres à notre attention.

J'espère que votre voyage à Ottawa a été agréable!

Joyeuses Fêtes!

La conseillère en politiques, RH
DRASA 3-3/DGRAS/SMA (RH-Mil)
Tél. : 992-3210
Téléc. : 996-7912
ryan.ha@forces.ca

« Dieu et le soldat nous adorons en période difficile, mais pas avant. Une fois que tout est réglé, et les torts, redressés, Dieu est oublié, et le soldat, méprisé. »

Guerre des Deux Roses, 1460

Annexe D



National Defence

National Defence Headquarters
Ottawa, Ontario
K1A 0K2

Défense nationale

Quartier général de la Défense nationale
Ottawa (Ontario)
K1A 0K2

1000-1 (DGRAS)

Le 24 février 2003

Monsieur Gareth Jones
Directeur. Équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman
100, rue Metcalfe, 12^e étage
Ottawa (Ont.) Canada K1P 5M1

Monsieur,

À propos de votre lettre en date du 23 décembre 2002, permettez-moi d'abord de vous remercier, vous et Suzanne Belson, d'avoir pris le temps de nous rencontrer, le lieutenant colonel Jacques Taillefer et moi-même. Il a fallu du temps pour préparer cette réponse écrite, mais j'espère que la mesure atténuante dont nous avons discuté et qui est confirmée ci-dessous vous aidera à régler le dossier et à composer avec les personnes touchées par une malencontreuse application de la politique au cours ayant eu lieu, de février à juin 2002, à Richmond, en Colombie-Britannique, sous le parrainage du Bureau de projet (BP) – Automatisation du système militaire de la circulation aérienne (ASMCA).

Comme vous le savez, notre première intervention dans le dossier remonte au 27 février 2002, soit neuf jours après le début du cours. M. Levert, du BP ASMCA, a confié au directeur, Rémunération et avantages sociaux (DRAS 3-4), le 28 février 2002, la tâche de procéder à une enquête approfondie. L'analyste a proposé une interprétation correcte de la politique au BP ASMSA le 1^{er} mars 2002. Ayant confirmé que les participants au cours avaient droit à seulement 17,50 \$, plutôt que 50 \$ par jour, les responsables du BP auraient dû communiquer avec eux immédiatement, à Richmond. Je ne saurais expliquer pourquoi le message transmis a été mutilé dans la transmission, car il n'y a jamais eu de doute quant à la politique ou à son application. Conformément au message transmis par courriel à M. Levert (dont on a fourni copie à notre réunion du 11 février 003), il aurait dû être clair que le commandant pouvait approuver la prise en charge de l'intégralité des frais de repas et frais accessoires uniquement pour les sept premiers jours.

Le 10 avril 2002, M. Perkins, ex-membre du projet de AMSCA, a demandé à la DGRAS d'explorer plus à fond la situation à Richmond. Il n'a pas donné de renseignements nouveaux à ce moment-là. Je n'ai dans mes dossiers aucune trace d'une réponse autre que celle du DRAS, du lieutenant-colonel Taillefer, qui y explique la situation à M. Perkins, et, le 13 mai 2002, par un

message transmis par courriel, énonce clairement : « si on peut montrer que l'allocation mensuelle de 525 \$ (plus l'allocation quotidienne et les frais accessoires pour les sept premiers jours) ne suffit pas à couvrir le prix des repas, nous sommes prêts à réexaminer la situation. Il faut obtenir d'autres renseignements à l'appui. » Nous n'avons reçu aucune autre communication au sujet de la question avant que votre enquête ne se mette en marche.

Le BP ASMCA semble avoir indiqué que le budget quotidien prévu pour les repas en rapport avec le cours était de 50 \$, ce qui paraît avoir compliqué votre enquête. Malheureusement, le BP n'a pas fait la distinction entre le fait de disposer de fonds et le fait d'être autorisé à les dépenser. Par ailleurs, pour ce qui est des avantages dus aux Forces canadiennes, il importe de se rappeler que la rémunération et les avantages sociaux, et notamment les remboursements, doivent être conformes à la *Loi sur la Défense nationale*, et être autorisés expressément par le Conseil du Trésor en rapport avec nos membres. Pour une raison ou pour une autre, nombre des politiques approuvées en rapport avec les membres des Forces canadiennes diffèrent sensiblement de ce qui a pu être négocié dans le cas des membres de la fonction publique. L'écart en question est en train d'être comblé, et, comme je l'ai dit à notre réunion, l'examen que nous faisons des politiques nous rapproche d'avantages qui seraient non seulement comparables, mais aussi égaux.

Il est clair que les instructions de rassemblement, au chapitre des allocations quotidiennes auxquelles les gens avaient droit pendant la durée du cours, ont servi à induire en erreur les étudiants. Les politiques et règles approuvées ont préséance sur les instructions de rassemblement. Le 4 mars 2002, les étudiants ont appris que leur allocation réelle s'élevait à 17,50 \$ par jour et qu'ils devraient être soucieux d'économiser. Pour une raison ou pour une autre, le BP ASMCA a dit aux étudiants qu'ils avaient affaire au DRAS, leur donnant ainsi, à tort, l'impression que la politique serait ou pourrait être modifiée. À la mi-mai, à l'école, les étudiants se sont fait dire que la situation n'était pas encore réglée. C'est une information tout à fait inexacte, car le BP était bien au fait de la politique vers la fin de février ou au début de mars 2002.

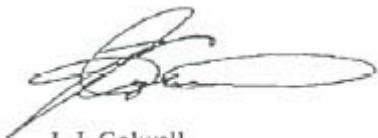
Comme je l'ai dit à notre réunion, je compatis avec les étudiants qui se sont retrouvés dans cette situation, mais je ne dispose pas — et personne d'autre au ministère non plus — du pouvoir discrétionnaire nécessaire pour modifier les politiques régissant le remboursement d'avantages ou les sommes versées en trop. Cependant, votre enquête montre clairement qu'il n'y avait ni cafétéria, ni coin-repas convenable chez Raytheon. (Je signale que l'information que vous nous avez fournie correspond tout à fait à celle que nous essayions d'obtenir du BP ASMCA au printemps dernier.) Par conséquent, cette justification étant, je peux autoriser le remboursement de l'équivalent du taux de repas du dîner pour chaque jour où les étudiants étaient chez Raytheon (après la période où les frais de repas et frais accessoires sont couverts). De plus, conformément aux décisions antérieures du Conseil du Trésor en la matière, je peux autoriser la prise en charge de l'intégralité des frais de repas et frais accessoires jusqu'au 4 mars 2002, moment auquel les étudiants ont été avisés des tarifs corrects. Je sais que, tristement, les remboursements supplémentaires ainsi établis ne règlent pas la question des paiements excédentaires; ils représentent plutôt le remboursement maximal possible sous le régime de la politique en place en ce moment.

La nouvelle Instruction des Forces canadiennes sur les voyages en service temporaire sera approuvée avec pour date d'entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2002. Les étudiants assistant au cours de Richmond à l'automne 2002, à partir de ce moment-là, auront droit aux mêmes avantages que les membres de la fonction publique.

Merci de la patience dont vous avez fait preuve en rapport avec cette affaire et merci, aussi, d'avoir donné les renseignements voulus pour que nous puissions régler en partie, même si c'est une mesure relativement mineure, les problèmes créés par une interprétation erronée de la politique de remboursement en place de février à juin 2002, dans le cas du cours de Richmond.

Salutations,

Directeur général, Rémunération et avantages sociaux
Le colonel,



L.J. Colwell

...12

Canada

Annexe E



7209-30 (DRASA)

Le 22 juillet 2003

Monsieur André Marin
Ombudsman
100, rue Metcalfe, 12^e étage
Ottawa (Ont.) KIP 5M1

DOSSIER 02-1381 DE L'OMBUDSMAN DU MDN — CENTRE D'ENTRAÎNEMENT DE RICHMOND

- Références : A. Votre lettre en date du 9 juin 2003
B. Message du DRASA (3) transmis par courriel le 12 mars 2003
C. OAFC 209-13, paragraphes 10 et 11
D. Directive du Conseil du Trésor sur les voyages — Version de 1993

Je tiens à vous remercier du rapport approfondi fourni en A, qui traite des plaintes formulées par des membres des Forces canadiennes à propos de l'indemnité de repas consentie à l'occasion d'une période prolongée de formation à Richmond, en Colombie-Britannique. La situation décrite dans votre rapport est bel et bien préoccupante. La conclusion du rapport fait valoir qu'il existe une obligation morale de trouver, dans le contexte des mécanismes à notre disposition, une façon de dédommager les étudiants, mais nous ne prenons pas à la légère les conséquences possibles de la solution proposée. Il y a donc lieu d'analyser plus à fond les répercussions de l'affaire du point de vue des Forces canadiennes et du point de vue de la loi. J'ai donc ordonné à mon personnel de procéder à une analyse des lois qui s'appliquent en cas d'erreur, d'omission ou de conseils trompeurs fournis à un membre des Forces canadiennes avant de prendre une décision. Une fois cet examen fait, je verrai s'il est opportun d'adopter la mesure que vous recommandez.

Le lieutenant général,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Couture'. Below the signature, the name 'C. Couture' is printed in a cursive font.



National
Defence
Défense
nationale

Canada

Annexe F



DOSSIER 02-1381 DE L'OMBUDSMAN DU MDN
CENTRE D'ENTRAÎNEMENT DE RICHMOND

Références : A. Ma lettre en date du 22 juillet 2003
B. Votre lettre en date du 9 juin 2000
C. Le rapport de l'Ombudsman en date du 9 juin 2003

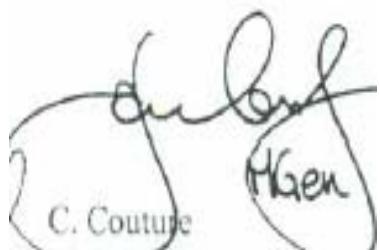
1. En réponse à votre lettre en date du 9 juin 2003 et du rapport intitulé *Promesses non tenues : Plaintes concernant les indemnités de repas en service temporaire prolongé*, et comme je l'ai souligné dans ma lettre à votre intention en date du 22 juillet 2003, j'ai ordonné à mon personnel d'entreprendre un examen approfondi des règlements et politiques qui s'appliquent au cas en question. Il a fallu un certain temps pour procéder à l'examen, car nous avons cherché à obtenir un avis juridique sur l'affaire et nous avons passé en revue plusieurs mécanismes possibles pour résoudre les problèmes soulevés. Comme le colonel Colwell l'a souligné dans sa lettre de février 2003, nous compatissons avec les étudiants ayant assisté au cours sur le projet d'automatisation du système militaire de la circulation aérienne (MAATS) à Richmond en Colombie-Britannique, du 18 février au 30 mai 2002.

2. Dans votre rapport, vous proposez quatre façons de remédier à la situation dans laquelle les étudiants se trouvent. Premièrement, il faut dire que le paragraphe 209.013 (2) des Directives sur la rémunération et les avantages sociaux applicables aux Forces canadiennes (DRAS), qui traite des pouvoirs du ministre, ne s'applique pas. La deuxième mesure que vous proposez, qui prend pour justification d'un dédommagement éventuel l'existence de déclarations trompeuses, ne paraît pas prometteur : l'article 203.04 des Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes (ORFC) à propos des paiements excédentaires demeure en vigueur. Les membres en question ont bien reçu des conseils déficients, mais, selon un décret du gouverneur en conseil, ils étaient tenus de connaître les avantages financiers et dépenses remboursables auxquels ils avaient droit. La quatrième recommandation pose des difficultés, car elle exigerait que le gouverneur en conseil décide d'un décret de remise. Or, voilà une mesure qui exige beaucoup de temps, qui comporte une nature bureaucratique et qui, de manière générale, repose sur la capacité de recouvrement du gouvernement. Dans le cas qui nous occupe, il ne faut aucun doute que le paiement versé en trop pourrait être recouvré.

1/2

3. Nous examinons actuellement la troisième proposition, où il est question de paiements à titre gracieux. Dans la mesure où il est possible de procéder ainsi, cela suppose le versement d'une somme forfaitaire qui tient compte de tous les facteurs en cause. Le paiement serait établi à partir des tarifs existants au moment de la formation, c'est-à-dire les tarifs pour les Forces canadiennes du Conseil du Trésor avant le 1^{er} octobre 2002, date d'entrée en vigueur de la nouvelle directive sur les voyages du CT, et de l'Instruction des Forces canadiennes sur les voyages en service temporaire (IFCVST), qui reste à approuver. Tous les documents pertinents, y compris un exemplaire de votre rapport du 9 juin 2003, seront transmis, pour examen, au conseiller juridique des Forces canadiennes (Réclamations et contentieux des affaires civiles). Je vous tiendrai au courant des progrès que nous réalisons en vue de régler cette question importante.

Le lieutenant général,



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Couture". Below the signature, the typed name "C. Couture" is written. To the right of the signature, the letters "MGen" are handwritten.

2/2