

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20210224**

**Dossier : T-603-20**

**Référence : 2021 CF 178**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**Ottawa (Ontario), le 24 février 2021**

**En présence de monsieur le juge Pentney**

**ENTRE :**

**KRISTEN GREEN et  
KYLE GREEN**

**demandeurs**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

[1] Les demandeurs, Kristen Green et Kyle Green, forment un couple marié et sont tous deux membres de la Gendarmerie royale du Canada (la GRC). Leurs conditions d'emploi prévoient qu'ils peuvent être affectés à différents détachements au cours de leur carrière. La présente affaire intéresse les conséquences financières d'une affectation de ce genre.

I. Le contexte

[2] En 2011, les demandeurs ont été transférés au détachement de Wood Buffalo de la GRC, situé à Fort McMurray, en Alberta. Ils y ont acheté une résidence pour la somme de 504 500 \$. En 2016, les demandeurs ont été transférés à Sherwood Park, en Alberta. Ils sont déménagés à cet endroit en janvier 2017 et ils ont vendu leur résidence de Fort McMurray en août 2017. Toutefois, pendant leur séjour à Fort McMurray, le marché immobilier a brutalement chuté en raison d'un certain nombre de facteurs et le prix de vente de leur habitation ne s'est élevé qu'à 370 000 \$. Ils ont donc perdu 134 500 \$, soit environ 27 p. 100 de la valeur initiale de l'habitation.

[3] Par l'adoption de son Programme de réinstallation intégré (le PRI), la GRC a reconnu les conséquences liées à sa politique d'affectation de ses membres à différents endroits pendant leur carrière. Le PRI a été modifié en 2017, mais il n'est pas contesté que les demandeurs tombent sous le coup des modalités prévues par la version de 2009. Rigoureusement parlant, le PRI de 2009 est une politique adoptée par le Conseil du Trésor du Canada (Conseil du Trésor) mais, dans la pratique, c'est la GRC qui veillait à l'administration de tous les aspects de cette politique, sauf un, qui est pertinent en l'espèce.

[4] Le PRI de 2009 offre aux membres divers avantages en ce qui concerne la vente de leur résidence actuelle et l'achat d'une nouvelle habitation dans la région où ils sont envoyés en mission. Le PRI de 2009 prévoit trois formules de financement pour ses membres : l'enveloppe de base, l'enveloppe sur mesure et l'enveloppe personnalisée. Les membres sont censés utiliser les fonds de l'enveloppe de base en premier, puis ils peuvent recourir à l'une des autres

enveloppes pour couvrir le manque à gagner, dans la mesure où il reste des fonds suffisants dans ces autres enveloppes pour payer les divers frais engagés.

[5] Le litige en l'espèce vise l'interprétation appropriée de deux avantages particuliers offerts par le PRI de 2009 relativement à la perte subie par les membres de la GRC lorsqu'ils vendent leur résidence à la suite d'une réinstallation forcée : le Plan de garantie de remboursement des pertes immobilières (la PGRPI) et l'avantage au titre du statut de marché déprimé.

[6] Lorsqu'un membre vend une résidence à un prix inférieur au prix d'achat initial, la section 3.09 du PRI de 2009 prévoit l'avantage « de base » suivant :

**3.09. Plan de garantie de remboursement des pertes immobilières (PGRPI)**

[...]

2. Un membre qui vend sa résidence à un prix inférieur au prix d'achat initial (au moment de l'annonce initiale) peut obtenir un remboursement d'un montant équivalent à la différence (la valeur maximale de la résidence est de 300 000 \$).

a) Enveloppe de base

i) 80 % des pertes admissibles jusqu'à concurrence de 15 000 \$

b) Enveloppes sur mesure et personnalisées

i) les pertes admissibles restantes.

[7] Il semble que la GRC ait constaté que le plafond d'admissibilité de 300 000 \$ avait pour effet d'empêcher un grand nombre de membres de présenter une réclamation sous le régime du PGRPI à cause de la hausse du prix des habitations. Le Conseil du Trésor s'est donc engagé à supprimer ce plafond en date du 1<sup>er</sup> avril 2017. Compte tenu du temps nécessaire pour traiter la présentation relative à cette mesure, la modification a été adoptée avec effet rétroactif

au 1<sup>er</sup> avril 2016, de sorte que n'importe quel membre qui vendait sa résidence à perte après cette date était admissible à présenter une réclamation peu importe la valeur de sa résidence.

[8] En application de cette modification, la réclamation des demandeurs en vue d'obtenir un avantage au titre du PGRPI a été approuvée, et ce, même s'ils avaient vendu leur habitation pour une somme de 370 000 \$. Comme ils avaient été transférés avant le 1<sup>er</sup> avril 2017, ils n'auraient pas été admissibles à cet avantage si le plafond d'admissibilité n'avait pas été supprimé rétroactivement.

[9] La section 3.10 du PRI de 2009 offre un avantage distinct au membre qui, à la vente de sa résidence, subit une perte plus importante causée par un ralentissement général du marché immobilier local :

### **3.10. Statut de marché déprimé**

Le membre et le courtier en immeubles doivent élaborer une analyse de rentabilisation pour l'approbation du statut de marché déprimé (baisse de 20 % ou plus des prix sur le marché immobilier) en soumettant les documents qui suivent au FSR en vue de leur acheminement au CMN ou à son représentant afin que le responsable du projet du Secrétariat du Conseil du Trésor les approuve.

[10] Sous le régime du PRI de 2009, lorsqu'une demande de statut de marché déprimé est acceptée, le membre a le droit de recouvrer, au moyen de l'enveloppe de base, la somme totale qu'il a perdue par suite de la baisse de valeur de sa résidence, sans qu'aucun plafond ne s'applique à cette somme.

[11] Les demandeurs ont travaillé avec un courtier en immeubles à Fort McMurray afin d'élaborer l'analyse de rentabilisation nécessaire pour étayer leur réclamation d'avantage au titre

du statut de marché déprimé. Selon cette analyse, le prix des habitations dans le secteur a chuté d'environ 28,7 p. 100 entre 2011 et 2017 en raison de la situation économique liée à la principale industrie de cette région et aux répercussions des intenses feux incontrôlés qui ont détruit de nombreuses résidences dans la ville. Le 13 octobre 2017, les demandeurs ont présenté leur analyse de rentabilisation à des fonctionnaires de la GRC. Suivant le PRI de 2009, seul le Conseil du Trésor peut prendre la décision de reconnaître ou non le statut de marché déprimé et des fonctionnaires de la GRC ont donc fait parvenir à leurs homologues du Conseil du Trésor les documents relatifs à l'analyse de rentabilisation des demandeurs.

[12] Pour des raisons qui ne ressortent pas clairement du dossier, les demandeurs n'ont été informés que le 27 mars 2020 du fait que le Conseil du Trésor avait refusé en 2019 leur analyse de rentabilisation touchant le statut de marché déprimé. Quoiqu'il en soit, les parties reconnaissent que le fondement de la décision du Conseil du Trésor se trouve le mieux exprimé dans une lettre qu'un représentant de cet organisme a envoyée au directeur des Services de réinstallation de la GRC le 3 septembre 2019. Dans le cadre de la présente affaire, cette lettre constitue la « décision » visée par le contrôle judiciaire.

[13] Pour l'essentiel, la décision du Conseil du Trésor de refuser aux demandeurs un avantage au titre du statut de marché déprimé est exposée dans le passage suivant :

[TRADUCTION]

La section 3.09 du Programme de réinstallation intégré de 2009 de la GRC énonce les critères auxquels il faut répondre pour être admissible à la garantie de remboursement des pertes immobilières (GRPI). Elle précise que les résidences évaluées à plus de 300 000 \$ ne sont pas admissibles à ce programme. Dans l'examen de la demande, il est signalé que l'évaluation de la résidence du demandeur est supérieure à cette somme et n'ouvre donc pas droit à un avantage sous le régime de la GRPI.

Lorsqu'il a approuvé le nouveau Programme de réinstallation intégré de la GRC prenant effet le 1<sup>er</sup> avril 2017, le Conseil du Trésor a également approuvé l'élimination rétroactive du plafond de 300 000 \$, qui s'appliquait aux membres de la GRC ayant vendu leur résidence après le 1<sup>er</sup> avril 2016, de manière à ce que ces derniers puissent recevoir des avantages au titre de la GRPI jusqu'à concurrence de la valeur prévue à la section 3.09 du programme de 2009. Or, il n'a pas éliminé le plafond pour l'application de la section 3.10. Je signale que le membre s'est fait rembourser la somme totale permise suivant la section 3.09.

[14] D'après les demandeurs, le Conseil du Trésor a, à tort, amalgamé les avantages du PGRPI offerts aux membres par la section 3.09 et l'avantage au titre du statut de marché déprimé prévu à la section 3.10. Ils demandent donc que cette décision fasse l'objet d'un contrôle judiciaire.

## II. Les questions en litige et la norme de contrôle

[15] La seule question en litige en l'espèce est celle de savoir si la décision par laquelle le Conseil du Trésor a refusé la demande des demandeurs visant à obtenir un avantage au titre du statut de marché déprimé en application de l'article 3.10 du PRI 2009 est raisonnable.

[16] Comme il est énoncé dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov], la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable. Selon ce cadre d'analyse, « [l]e rôle de notre Cour consiste à examiner les motifs qu'a donnés le décideur administratif et à déterminer si la décision est fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentes » (*Société canadienne des postes c Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67, au para 2 [*Société canadienne des postes*]).

[17] L'accent mis sur les motifs ne vise pas à exiger la perfection, et le contexte entourant la prise de décision constitue un facteur important (*Vavilov* aux para 88-90). Le cadre d'analyse a toutefois pour objet « de développer et de renforcer une culture de la justification au sein du processus décisionnel administratif » (*Vavilov* au para 2). Pour y arriver, il oblige les décideurs à préciser le raisonnement qu'ils ont suivi et à montrer que leur analyse respecte les contraintes factuelles et juridiques ayant une incidence sur eux et sur la question dont ils sont saisis (*Vavilov* aux para 102-107).

### III. Analyse

[18] Pour l'essentiel, les demandeurs soutiennent que la décision est déraisonnable, parce qu'elle a indûment pour effet d'amalgamer deux indemnités distinctes. Ils avancent en effet que le décideur a assujéti l'avantage au titre du statut de marché déprimé prévu à l'article 3.10 au plafond d'admissibilité de 300 000 \$ applicable au PGRPI suivant l'article 3.09 du PRI de 2009.

[19] L'arrêt *Vavilov* a établi que le point de départ du contrôle effectué selon la norme de la décision raisonnable tient à la question de savoir si les motifs donnés par le décideur se fondent sur un raisonnement intrinsèquement cohérent et sont justifiés au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentes ayant une incidence sur le décideur (*Société canadienne des postes* au para 2). La décision doit permettre aux parties concernées de comprendre l'issue de l'affaire et les motifs doivent être appréciés à la lumière du contexte dans lequel la décision est rendue. Il s'agit notamment des considérations pertinentes énoncées dans l'instrument juridique applicable (p. ex., l'examen de facteurs précis qui y sont énumérés, quels qu'ils soient); le degré d'expertise spécialisée du décideur (lequel peut se refléter dans la façon dont la décision est

formulée); la nature du pouvoir discrétionnaire exercé (décision d'orientation générale fondée sur une multitude de facteurs opposés et sur l'appréciation de ce qui est dans « l'intérêt public » par opposition au processus décisionnel étroit et précis axé sur l'appréciation de droits spécifiques d'une ou de deux parties), ainsi que la nature et l'importance des droits visés dans la décision et des conséquences de celle-ci sur les parties concernées.

[20] Après avoir examiné ces différents éléments, j'arrive à la conclusion que la décision du Conseil du Trésor est déraisonnable pour les motifs exposés plus en détail ci-dessous. La décision ne satisfait pas au critère de l'arrêt *Vavilov*, parce qu'elle omet d'exposer le fondement de la conclusion essentielle qui y est tirée, à savoir que le plafond financier fixé à la section 3.09 pour les avantages du PGRPI s'applique aussi à l'avantage au titre du statut de marché déprimé prévu à la section 3.10. Au lieu de présenter une explication étayant cette interprétation, la décision comporte simplement une assertion voulant que ce soit ainsi que s'applique la politique. Manifestement, le Conseil du Trésor savait que les demandeurs et les fonctionnaires de la GRC responsables du dossier n'estimaient pas que le plafond de 300 000 \$ visant le PGRPI s'appliquait à l'avantage au titre du statut de marché déprimé. Plutôt que d'expliquer pourquoi le plafond recevait application dans sa décision, le Conseil du Trésor y affirme simplement que c'est le cas. Cela ne satisfait pas à la norme « de justification, de transparence et d'intelligibilité » établie de longue date et confirmée dans l'arrêt *Vavilov* (au para 99).

[21] Dans la présente affaire, les « contraintes juridiques » sont les modalités énoncées dans le PRI de 2009, lesquelles fixent les limites que doit respecter la décision. Ces modalités ne renvoient pas à une décision fondée sur un quelconque « intérêt public » plus large. Par conséquent, la décision devait comporter une appréciation de la demande des demandeurs (dont



les conséquences financières sont reconnues comme importantes) et une reconnaissance du fait que la décision relative au statut de marché déprimé est susceptible d'avoir une incidence sur d'autres membres de la GRC qui ont vendu leur résidence à perte pendant la même période. Il s'agit donc de savoir si la décision du Conseil du Trésor précise, sur le fondement d'une interprétation et d'une application raisonnables des modalités du PRI de 2009, les raisons pour lesquelles la réclamation des demandeurs en vue d'obtenir un avantage au titre du statut de marché déprimé a été refusée.

[22] À la lumière de l'arrêt *Vavilov*, l'une des façons d'évaluer le caractère raisonnable de la décision du Conseil du Trésor consiste à se demander quelles sont les obligations d'un décideur administratif dans le cadre d'un processus d'interprétation. La cour de révision ne doit pas procéder à sa propre analyse indépendante pour ensuite y comparer la décision faisant l'objet du contrôle. Il convient plutôt de se demander si la décision démontre un degré suffisant « de justification, de transparence et d'intelligibilité » (*Vavilov* aux para 115-124, voir également l'analyse de la Cour dans la décision *Mason c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1251).

[23] Les demandeurs avancent que l'interprétation donnée par le Conseil du Trésor est déraisonnable. Ils soutiennent que les sections applicables du PRI de 2009 s'apparentent à un contrat d'adhésion, parce que la politique a été adoptée unilatéralement par la GRC et qu'ils n'ont pas eu une réelle occasion d'en négocier les modalités. Les demandeurs font donc valoir qu'il y a lieu d'appliquer le cadre d'interprétation établi dans l'arrêt *Ledcor Construction Ltd. c Société d'assurance d'indemnisation Northbridge*, 2016 CSC 37 [*Ledcor Construction*], selon lequel l'interprétation du document doit être axée sur le libellé des dispositions et se faire à la

lumière des facteurs suivants : l'objet visé par l'instrument, la nature du marché ou de l'industrie où cet instrument est employé, la nécessité que l'interprétation retenue s'accorde avec celle des dispositions semblables (et la nécessité tout aussi grande de donner effet aux différences dans leur libellé) ainsi que les attentes raisonnables des parties (*Ledcor Construction* aux para 31, 50). De plus, les demandeurs affirment que l'approche suivie en matière d'interprétation des clauses contractuelles d'exclusion de responsabilité s'applique en l'espèce.

[24] Je conviens avec le défendeur que la Cour ne doit pas simplement adopter l'approche interprétative applicable aux contrats d'adhésion ou aux clauses d'exclusion de responsabilité pour apprécier le caractère raisonnable de l'interprétation du PRI de 2009 faite par le Conseil du Trésor. En outre, il est inutile d'examiner plusieurs volets de l'argumentation présentée par les demandeurs, puisque j'estime pouvoir arriver à une conclusion par une voie plus simple.

[25] Plutôt que d'appliquer les principes relatifs aux contrats d'adhésion, je conclus que l'approche établie de longue date selon laquelle la Cour doit interpréter le document en examinant son libellé en fonction de son contexte et de son objet est appropriée en l'espèce et qu'il n'est pas nécessaire d'aller plus loin pour statuer sur la présente affaire. Je signale que, dans plusieurs décisions touchant l'interprétation de politiques internes applicables aux fonctionnaires d'organismes gouvernementaux, la Cour a adopté l'approche téléologique applicable aux textes législatifs qu'a confirmée la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 RCS 27 aux para 21, 22 (voir *Brauer c Canada (Procureur général)*, 2014 CF 488 au para 63 [*Brauer 2014*]; *Furgiuele c Canada (Agence du revenu)*, 2017 CF 268 au para 44).

[26] Dans la présente affaire, même si le Conseil du Trésor n'était pas tenu de procéder à une interprétation formaliste de la loi, le fond de son interprétation doit être conforme au texte, au

contexte et à l'objet de la disposition pertinente du PRI de 2009 (*Vavilov* aux para 119, 120). Je conclus que la décision n'est pas adéquate, car elle n'expose pas le fondement de l'interprétation voulant que l'avantage au titre du statut de marché déprimé soit assujetti à l'exigence relative à l'admissibilité financière fixée à l'égard des avantages du PGRPI. La décision n'est pas compatible avec le texte, le contexte et l'objet des dispositions applicables.

[27] Tout d'abord, en ce qui a trait au texte, il est évident que la section 3.09 fixe le plafond d'admissibilité financière de 300 000 \$ relativement à toutes les réclamations d'avantages présentées sous le régime du PGRPI. Il est tout aussi évident que la section 3.10 n'a pas pour effet d'assimiler le statut de marché déprimé à un genre particulier d'avantage au titre du PGRPI ni de l'assujettir au plafond d'admissibilité de 300 000 \$.

[28] Comme pour n'importe quelle démarche interprétative visant les termes d'un document juridique, il est important de placer les clauses fondamentales dans le contexte qui leur est propre. Les sections 3.09 et 3.10 font partie de la section 3 du PRI de 2009, laquelle porte sur la « [v]ente de la résidence principale » et a explicitement pour objet « [...] d'aider les membres qui sont mutés d'un lieu de travail à un autre à vendre leur résidence principale à leur ancien lieu de travail » (PRI de 2009, à 3.01). La section 3.02, intitulée « Aperçu du financement », résume les différents avantages liés à la vente d'une résidence principale et précise s'ils sont financés par l'enveloppe de base, l'enveloppe sur mesure ou l'enveloppe personnalisée. Plus particulièrement, le tableau figurant à la section 3.02 prévoit ce qui suit au sujet des avantages en litige dans la présente affaire :

<b>Avantage</b>	<b>Enveloppe de base</b>	<b>Enveloppe sur mesure</b>	<b>Enveloppe personnalisée</b>	<b>Section de référence</b>
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Plan de garantie de remboursement des pertes immobilières (PGRPI)	80 % des pertes admissibles jusqu'à concurrence de 15 000 \$	Pertes admissibles restantes	Lorsque tous les fonds de l'enveloppe sur mesure ont été dépensés	3.09
Vente dans un marché déprimé	100 % des pertes admissibles			3.10

[29] La simple lecture du texte du tableau figurant à la section 3.02 montre que le PGRPI et la vente dans un marché déprimé constituent deux avantages distincts et qu'il n'y a aucun renvoi de l'un à l'autre. Le financement est lui aussi différent puisque la perte subie dans un marché déprimé est entièrement couverte par l'enveloppe de base.

[30] La distinction entre les avantages présentés dans le tableau est en outre compatible avec le libellé des clauses essentielles du document : la section 3.09 énonce les modalités et les conditions du PGRPI et ne précise nullement que le statut de marché déprimé fait partie de cet avantage. De même, la section 3.10 relative au statut de marché déprimé prévoit le processus par lequel un membre peut présenter une réclamation si le marché immobilier subit une baisse d'au moins 20 p. 100, mais elle ne renvoie pas à la section 3.09 et rien ne permet de penser, au vu de cette disposition, que le plafond de 300 000 \$ applicable au PGRPI s'applique également à cet avantage.

[31] À l'inverse, si le PRI de 2009 présentait le PGRPI comme l'avantage global et le statut de marché déprimé comme un élément faisant partie de cet avantage, ou si la section 3.10 s'intitulait « PGRPI – Statut de marché déprimé », l'interprétation donnée par le Conseil du Trésor pourrait, dans une certaine mesure, s'appuyer sur le texte. Or, en l'état actuel des choses, le libellé du document ne permet nullement d'établir un lien entre les deux avantages et aucun

élément de preuve ne montre que ce lien a été expliqué aux membres de la GRC concernés. Compte tenu de l'importance du plafond d'admissibilité et des conséquences d'un refus de l'avantage au titre du statut de marché déprimé sur n'importe quel membre ayant acheté une résidence dans un marché qui subit une chute aussi brutale, il ne s'agit pas d'une omission négligeable.

[32] Le défendeur soutient que la Cour devrait s'en remettre à l'expertise du Conseil du Trésor lorsque celui-ci interprète sa propre politique et il mentionne que tant le PGRPI que le statut de marché déprimé intéressent la question de la perte de valeur (communément appelée « valeur nette ») lorsqu'un membre vend sa résidence à un prix inférieur à celui qu'il a payé. Le défendeur signale en outre que le texte même de la section 3.10 ne confère aucun avantage précis et qu'il expose sans préambule le processus à suivre pour présenter une réclamation. Selon lui, il s'agit d'un élément donnant à penser que le statut de marché déprimé fait partie du PGRPI.

[33] L'approche proposée par le défendeur soulève plusieurs difficultés. En premier lieu, même si les deux avantages ont pour objet d'indemniser le membre pour la perte de valeur subie à la vente de sa résidence, il existe des différences essentielles entre eux : (i) ils visent deux situations radicalement différentes; (ii) ils sont financés différemment; et (iii) ils prévoient des processus complètement distincts. Le PGRPI s'applique dans la situation plus courante où un membre perd une somme minime à la vente de sa résidence, comme il arrive parfois lorsque les marchés fonctionnent de leur manière habituelle. Le statut de marché déprimé repose sur un processus distinct qui comporte des conditions d'admissibilité différentes (à savoir, un déclin d'au moins 20 p. 100 du marché immobilier) et il prévoit que le membre et un courtier en immeubles doivent élaborer une analyse de rentabilisation pour justifier la réclamation sur le

fondement d'une preuve objective de la baisse du marché immobilier pertinent. Il vise les situations où le marché de l'habitation subit un déclin brutal. De toute évidence, le statut de marché déprimé ne s'appliquera que rarement mais, le cas échéant, il entraînera des conséquences beaucoup plus importantes et durables sur la situation financière du membre.

[34] En second lieu, l'interprétation des clauses donnée par le défendeur est incompatible avec leur libellé explicite. Par exemple, la clause 3.09.1 porte que « [t]outes les demandes au titre du PGRPI doivent être préalablement approuvées par le CMN ou son représentant ». Si la demande de statut de marché déprimé constituait un avantage au titre du PGRPI assujetti aux dispositions énoncées à la section 3.09, il convient de se demander pourquoi cette exigence relative à une approbation préalable n'est mentionnée dans aucune des communications au dossier échangées entre le fonctionnaire du Conseil du Trésor et les fonctionnaires de la GRC. Il est évident que les fonctionnaires de la GRC chargés de traiter les avantages de réinstallation pour les membres n'ont jamais donné à penser qu'ils croyaient devoir approuver préalablement la demande de statut de marché déprimé des demandeurs.

[35] Avec un peu de recul, l'analyse du texte pertinent dans le contexte du PRI de 2009 et l'examen de l'avantage dans son ensemble permettent de conclure que ces deux avantages devraient, en toute logique, être considérés comme des éléments distincts. Ils concernent deux problèmes différents qui peuvent se poser à un membre susceptible de faire l'objet d'une réinstallation forcée. D'une part, le PGRPI reconnaît qu'un membre peut parfois subir une légère perte à la vente de sa résidence, sans avoir commis de faute, simplement dans le cours normal des opérations du marché de l'habitation. Cet avantage offre au membre, dans une certaine

mesure, une indemnisation pour compenser cette perte, sous réserve des limites fixées dans la politique.

[36] D'autre part, dans certaines situations, un membre qui fait l'objet d'une réinstallation forcée peut subir une perte personnelle dévastatrice par suite de l'effondrement total du marché de l'habitation, encore sans aucune faute de sa part. Selon le PRI de 2009, le membre placé dans cette situation a droit au recouvrement complet de la perte admissible au moyen de l'enveloppe de base, probablement en reconnaissance des effets qu'une perte de cette ampleur peut entraîner sur sa situation financière.

[37] Le juge Richard Mosley a mentionné ce qui suit dans la décision *Brauer 2014*, lequel vise le rejet d'une demande de statut de marché déprimé présentée par un membre des Forces armées canadiennes (FAC) :

[67] La mutation du major Brauer à Edmonton et son affectation subséquente à Halifax étaient des décisions opérationnelles des FC au sujet desquelles le major Brauer n'avait pas grand-chose à dire. Il aurait pu refuser son affectation, mais cela aurait été au péril de son avancement et, même alors, il aurait pu être forcé de déménager ou de remettre sa démission. À cet égard, le choix du lieu de vie qui, pour bien d'autres Canadiens, est une évidence appartenait, dans son cas, en grande partie à son employeur. Il était raisonnable de sa part de s'attendre à ce que sa famille et lui soient protégés, lors de leur déménagement, par la politique relative à la GRPI de l'employeur. Or, cette attente s'est avérée vaine. L'employeur s'attend, par l'intermédiaire de son mandataire, le SCT, à ce que la famille supporte la plus grande partie des coûts d'une chute brutale de la valeur marchande de sa maison à la suite d'une réaffectation à une nouvelle base. Ce résultat ne correspond de toute évidence pas à ce que visait la politique conçue par le gouvernement, mais les conséquences de son application dans le cas de la famille Brauer ont été catastrophiques.

[38] Je conviens avec le défendeur que le texte de la politique de l'employeur en litige dans l'affaire *Brauer 2014* était libellé différemment de celui en l'espèce. Plus particulièrement, la politique des FAC énumérait les deux avantages sous la rubrique intitulée « Garantie de remboursement de pertes immobilières » et ne prévoyait pas de plafond d'admissibilité financière. Toutefois, j'estime que la description de l'objet de la politique est comparable parce que tant les membres de la GRC que ceux des FAC sont susceptibles d'être affectés, sans leur consentement, à différents endroits suivant les modalités et conditions de leur emploi et que les deux organismes suivent en réalité une politique de rotation du personnel à intervalles réguliers.

[39] Après avoir examiné le texte, le contexte et l'objet des dispositions en litige, je conclus qu'il n'y a aucun fondement à l'interprétation du Conseil du Trésor voulant que le plafond d'admissibilité de 300 000 \$ fixé relativement aux avantages du PGRPI doive s'appliquer de manière à refuser la demande d'avantage au titre du statut de marché déprimé présentée par les demandeurs.

[40] Comme il est mentionné plus haut, le Conseil du Trésor savait, au moment de prendre la décision, que les demandeurs ne pensaient pas que le plafond s'appliquait à eux et avait pour effet de les exclure; à preuve les efforts qu'ils avaient déployés pour élaborer une analyse de rentabilisation, comme l'exige le texte de la section 3.10. Suivant l'interprétation du Conseil du Trésor, les demandeurs étaient depuis le début inadmissibles à l'avantage au titre du statut de marché déprimé parce qu'ils avaient acheté une résidence dont la valeur excédait 300 000 \$. Pourtant, rien ne permet de penser que les demandeurs avaient été informés de cette situation. La raison en est peut-être très simple : apparemment, aucun fonctionnaire de la GRC n'estimait que les demandeurs étaient inadmissibles au statut de marché déprimé à cause de la valeur de leur



résidence. La personne chargée de la réinstallation des demandeurs n'a jamais abordé cette question avec eux et il ressort sans équivoque du dossier que le haut fonctionnaire de la GRC responsable du programme de réinstallation était également en désaccord avec l'analyse du Conseil du Trésor au motif que les deux avantages étaient distincts.

[41] Si l'arrêt *Vavilov* cherche à renforcer une culture de la justification dans le cadre de laquelle l'accent est mis, en partie, sur « la discipline de motiver une décision » (*Vavilov* au para 80), un des aspects visés consiste certainement à obliger le décideur à montrer qu'il a examiné la thèse de la partie qui demande réparation et à expliquer pourquoi la thèse de la partie déboutée n'a pas été acceptée (*Vavilov* aux para 127, 128).

[42] La décision du Conseil du Trésor comporte un second élément : l'assertion selon laquelle le Conseil du Trésor, lorsqu'il a décidé d'éliminer rétroactivement le plafond de 300 000 \$ applicable aux avantages du PGRPI, l'a fait relativement aux avantages « de base » énoncés à la section 3.09, mais non à l'égard de l'avantage au titre du statut de marché déprimé prévu à la section 3.10.

[43] Les demandeurs affirment que la raison pour laquelle cette assertion a été formulée est bien simple : le plafond de 300 000 \$ ne s'est jamais appliqué à l'avantage au titre du statut de marché déprimé. Ils signalent en outre le manque de logique de la position prise par le Conseil du Trésor : la disposition relative au statut de marché déprimé doit être interprétée comme si elle faisait partie des avantages du PGRPI et donc le plafond d'admissibilité s'applique – et les demandeurs se voient refuser l'avantage, même si cela n'est pas mentionné explicitement – mais lorsque ce même plafond est rétroactivement supprimé, le lien implicite est d'une façon ou d'une

autre rompu – et les demandeurs se voient à nouveau refuser l’avantage. Les demandeurs affirment que cette analyse est déraisonnable.

[44] Je souscris à leur affirmation.

[45] L’approche suivie par le défendeur entraîne comme résultat qu’un avantage financier très important est refusé aux demandeurs en raison de ce plafond d’admissibilité, lequel continuerait d’exister uniquement pour l’application de l’avantage au titre du statut de marché déprimé. De l’avis du défendeur, la GRC et le Conseil du Trésor ont décidé d’éliminer le plafond de 300 000 \$, parce qu’il privait trop de membres des avantages du PGRPI, compte tenu de la hausse générale des prix des habitations. Cependant, lorsque le Conseil du Trésor a décidé de rendre cette mesure rétroactive pour une période d’un an en raison du fait que le traitement de la présentation ayant donné lieu à cette modification avait pris beaucoup de temps, cette décision n’aurait visé que les avantages de base et ne se serait pas appliquée à l’avantage au titre du statut de marché déprimé. Concrètement, il découle de cette interprétation que les demandeurs ont reçu l’avantage moindre prévu par le PGRPI et qu’ils se sont vu refuser l’avantage beaucoup plus important assorti au statut de marché déprimé en raison d’une décision qui ne figure dans aucun document officiel au dossier outre les assertions formulées dans la lettre de décision et l’affidavit du fonctionnaire du Conseil du Trésor qui a pris la décision.

[46] Cela aussi est déraisonnable. Si la lettre de décision reflète avec exactitude la décision du Conseil du Trésor, rien dans la preuve ne permet de conclure que cette décision a été communiquée à la GRC ou à ses membres à quelque moment que ce soit avant que la décision en litige ne soit prise en l’espèce. Je ne suis saisi d’aucun autre document susceptible de confirmer

qu'il s'agit bien de ce que le Conseil du Trésor a décidé. Le fonctionnaire qui a pris la décision se contente simplement d'affirmer que c'est le cas.

[47] Je reprends à mon compte le passage suivant de l'arrêt *Appleby-Ostroff c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 84, lequel porte aussi sur une politique du Conseil du Trésor qui a été révoquée et remplacée. Le Conseil du Trésor a soutenu que l'ancienne politique continuait de s'appliquer à l'appelante, même si ni cette dernière ni le grand public n'avaient accès à un quelconque renseignement confirmant ce fait. La Cour d'appel a jugé que cela était déraisonnable. Elle s'est exprimée en ces termes :

[38] La transparence et l'obligation redditionnelle sont d'importants principes qui s'appliquent aux mesures prises par le gouvernement, surtout lorsque ces mesures influent sur des droits individuels. Ainsi que l'écrivait le juge Binnie, « la transparence et l'obligation redditionnelle du gouvernement sont des questions d'une importance fondamentale pour le public » (*R. c. National Post*, 2010 CSC 16, [2010] 1 R.C.S. 477, au paragraphe 70). On ne fera pas la promotion de ces principes si l'on permet aux fonctionnaires d'invoquer des exceptions « secrètes », non divulguées, à des politiques et règles accessibles au public qui influent sur des droits individuels, sans que ces fonctionnaires soient investis du pouvoir légal de le faire.

[48] Ces propos trouvent écho dans le cadre d'analyse confirmé par les juges majoritaires dans l'arrêt *Vavilov*. Ils sont pertinents en l'espèce à l'égard de la question de la rétroactivité.

[49] Pour les motifs qui précèdent, je conclus que la décision du Conseil du Trésor est déraisonnable.

[50] Quant à la réparation qu'il convient d'accorder, je remarque que, dans l'arrêt *Brauer 2014*, la décision du Conseil du Trésor de refuser l'avantage au titre du statut du marché déprimé était déraisonnable, selon le juge Mosley, parce qu'elle se fondait sur une

analyse du mauvais marché de l'habitation. Le juge Mosley a donc annulé la décision et renvoyé l'affaire pour qu'elle soit « [...] réexamin[ée] en tenant compte du fait que la communauté à examiner pour déterminer si le secteur était une région où le marché de la vente des maisons est faible en 2010 est la ville de Bon Accord » (*Brauer 2014*, au para 69). Je signale au passage qu'une contestation subséquente à la décision portant réexamen a été rejetée par la Cour au motif que le refus était fondé sur un examen de la preuve relative au marché de l'habitation approprié (*Brauer c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 124 [*Brauer 2016*]).

[51] En l'espèce, je conclus que l'interprétation du PRI de 2009 donnée par le Conseil du Trésor est déraisonnable. Il convient donc d'annuler la décision et de renvoyer l'affaire pour qu'elle soit réexaminée. Il convient également d'ordonner que, dans le cadre du réexamen, le Conseil du Trésor se penche sur la demande des demandeurs relative à un avantage au titre du statut de marché déprimé sans tenir compte du plafond de 300 000 \$ applicable aux avantages du PGRPI.

[52] Les demandeurs ont fait mention du retard déjà subi dans le traitement de leur demande et ils ont demandé à la Cour de prononcer une ordonnance enjoignant au défendeur de réexaminer l'affaire dans un délai de trois mois. Selon le défendeur, se prononcer sur le statut de marché déprimé est une décision dont l'importance s'étend au-delà des faits de l'affaire elle-même puisque d'autres membres susceptibles d'avoir vendu leur résidence à perte à Fort McMurray au cours de la période pertinente pourraient vouloir présenter une demande afin d'obtenir un avantage analogue. Le défendeur a en outre signalé que cette décision nécessite la participation de tiers experts, puisqu'il ne peut simplement s'en remettre aux assertions du courtier figurant dans l'analyse de rentabilisation produite par les demandeurs. De plus, ce

processus sera sans doute retardé à cause des restrictions en matière de santé publique actuellement en place pour affronter les risques liés à la COVID-19. Pour ces raisons, le défendeur soutient qu'aucun délai ne doit être fixé par la Cour.

[53] Je suis du même avis que le défendeur. Bien qu'il y ait eu un retard inexplicé à informer les demandeurs de la décision du Conseil du Trésor, ce retard n'était pas excessif. Il n'y a aucune raison de douter que le défendeur prendra les mesures nécessaires pour traiter leur dossier en temps opportun. Je signale d'ailleurs que, lorsque l'affaire *Brauer* a été réexaminée, le Conseil du Trésor a fait appel à un tiers expert et s'est appuyé sur l'opinion de ce dernier (voir *Brauer 2016*). En outre, la décision de reconnaître le statut de marché déprimé appartient au secrétaire du Conseil du Trésor et il faudra donc suivre toutes les étapes requises pour saisir un décideur si haut placé de cette question. En conséquence, je ne fixerai pas de délai arbitraire pour le réexamen de la demande des demandeurs par le Conseil du Trésor.

#### IV. Conclusion

[54] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est accueillie.

[55] La décision du Conseil du Trésor de refuser la demande des demandeurs visant à obtenir un avantage au titre du statut de marché déprimé est annulée et l'affaire est renvoyée au Conseil du Trésor pour qu'il l'examine à nouveau, avec la directive de procéder à ce réexamen sans tenir compte du plafond de 300 000 \$ applicable aux avantages du PGRPI.

[56] Les parties ont convenu que les dépens devaient suivre l'issue de la cause et s'élever à la somme de 2 500 \$. Compte tenu des circonstances en l'espèce, dans l'exercice du pouvoir

discrétionnaire que me confère l'article 400 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, j'estime que cette adjudication des dépens est raisonnable au regard de la nature de la présente affaire et j'ordonne donc au défendeur de payer aux demandeurs la somme globale de 2 500 \$ à titre de dépens.

**JUGEMENT au dossier T-603-20**

**LA COUR ORDONNE :**

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La décision datée du 3 septembre 2019 par laquelle le Conseil du Trésor a refusé la demande des demandeurs visant à obtenir un avantage au titre du statut de marché déprimé en application de la section 3.10 du Programme de réinstallation intégré de 2009 de la GRC est annulée.
3. L'affaire est renvoyée au Conseil du Trésor pour qu'il l'examine à nouveau, avec la directive de procéder au réexamen de la demande des demandeurs sans tenir compte du plafond d'admissibilité financière de 300 000 \$ qui s'applique aux avantages du Programme de garantie de remboursement des pertes immobilières.
4. Le défendeur doit payer aux demandeurs la somme globale de 2 500,00 \$ à titre de dépens.

« William F. Pentney »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-603-20

**INTITULÉ :** KRISTEN GREEN et KYLE GREEN c  
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

**LIEU DE  
L'AUDIENCE :** PAR VIDÉOCONFÉRENCE À OTTAWA  
(ONTARIO)

**DATE DE  
L'AUDIENCE :** LE 11 FÉVRIER 2021

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE PENTNEY

**DATE DES MOTIFS :** LE 24 FÉVRIER 2021

**COMPARUTIONS :**

Christopher Rootham POUR LES DEMANDEURS

Caroline Engmann POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Nelligan O'Brien Payne LLP POUR LES DEMANDEURS  
Avocats  
Ottawa (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR  
Ottawa (Ontario)