

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20120620

Dossier : T-1950-11

Référence : 2012 CF 765

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 20 juin 2012

En présence de monsieur le juge Scott

ENTRE :

GORDON ANDREW COOK

demandeur

et

LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

et

**LE SERVICE DES POURSUITES PÉNALES
DU CANADA**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

I. Introduction

[1] La Cour est saisie d'une demande présentée par Gordon Andrew Cook (le demandeur), en application de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7, en vue

d'obtenir le contrôle judiciaire d'une décision de la Gendarmerie royale du Canada [la GRC] de communiquer son dossier disciplinaire au Service des poursuites pénales du Canada [le SPPC] dans le cadre d'une affaire criminelle, conformément à l'arrêt *R c McNeil*, [2009] 1 RCS 66, 2009 CSC 3 [*McNeil*].

[2] Pour les motifs qui suivent, la présente demande est rejetée.

II. Faits

[3] Le demandeur est à l'emploi de la GRC depuis 15 ans et fait actuellement partie du Groupe mixte antidrogue du District de Prince, Division « L », à North Badeque (Île-du-Prince-Édouard).

[4] En 2001, alors qu'il était en poste en Colombie-Britannique, le demandeur a été mêlé à des incidents qui lui ont valu l'inscription de deux accusations d'infraction disciplinaire simple à son dossier. Les incidents en question sont survenus les 1^{er} juin et 18 décembre 2001. Les deux accusations se sont soldées par la prise de mesures disciplinaires le 19 février 2002.

L'article F.1.d de la Consigne du commissaire prévoit qu'une mesure disciplinaire simple s'efface un an après avoir été prise.

[5] Le demandeur a déposé un grief à l'égard des mesures disciplinaires ainsi imposées, mais s'est désisté du dossier après trois ans.

[6] Le 18 mars 2010, faisant suite à l'arrêt *McNeil*, précité, de la Cour suprême du Canada, la partie 20.10 du Manuel des opérations de la GRC et la procédure de mise en œuvre applicable aux Divisions J et L concernant la divulgation de l'inconduite des employés de la GRC (la politique) ont été adoptées.

[7] La politique explique comment la GRC entend respecter les obligations que lui impose l'arrêt *McNeil*.

[8] La procédure prévue par cette politique a été appliquée comme suit dans le cas du demandeur :

- i) Une copie du dossier disciplinaire du demandeur a été obtenue d'Ottawa et a fait l'objet d'un examen.
- ii) Les membres du comité de contrôle de l'application de l'arrêt *McNeil* se sont rencontrés et ont décidé si, dans le cas du demandeur, les incidents disciplinaires étaient pertinents ou non.
- iii) Ayant conclu qu'ils étaient pertinents, le comité a préparé un projet de document de divulgation et en a transmis une copie au demandeur pour examen et commentaires.
- iv) Le demandeur s'est opposé à la divulgation proposée et a transmis ses commentaires.
- v) À la suite des commentaires du demandeur, le document a été modifié en profondeur avant d'atteindre sa forme finale.
- vi) Au terme de la procédure, il a été décidé de communiquer systématiquement au SPPC les deux incidents qui ont eu lieu en 2001 dans chaque affaire où le demandeur pourrait être appelé à témoigner. Les commentaires et objections du demandeur feront toujours partie du dossier destiné au tribunal. Dans chaque cas, le demandeur sera avisé au préalable que les renseignements dont l'arrêt *McNeil* impose la communication font partie du dossier destiné au tribunal.

vii) L'avocat du ministère public reçoit les renseignements à communiquer selon l'arrêt *McNeil* et décide ensuite, après avoir examiné les faits de l'affaire, si les renseignements concernant le demandeur sont pertinents ou non et s'ils doivent être communiqués à l'avocat du défendeur. (Voir page 17 du dossier de requête des défendeurs concernant la requête en radiation.)

[9] Le 29 novembre 2011, le sergent d'état-major Jamie George, chef de district, Division L, a informé le demandeur que la GRC transmettait son dossier disciplinaire au SPPC dans le cadre de la communication de la preuve par la partie principale à l'accusé dans une affaire criminelle où le demandeur avait agi comme enquêteur.

[10] Il s'agit d'une affaire où Wayne Warren Matheson est accusé de possession de cocaïne et de possession de cocaïne en vue d'en faire le trafic.

[11] Le demandeur a été informé que la communication des renseignements était obligatoire en vertu de la politique.

[12] Le demandeur s'est opposé à la communication de son dossier disciplinaire puisque celui-ci ne fait pas partie des dossiers dont l'arrêt *McNeil* exige la communication, et il a allégué que la GRC, dans l'application de sa politique, avait commis une erreur de compétence et une erreur de droit en exigeant la divulgation de son dossier disciplinaire au SPPC; en effet, la politique de la GRC ne tient pas correctement compte de l'arrêt *McNeil* et ne précise pas quels renseignements de nature disciplinaire devraient être communiqués ni dans quels cas ils devraient l'être.

[13] Le demandeur a déposé sa demande de contrôle judiciaire de la décision de la GRC de communiquer ses renseignements visés par l'arrêt *McNeil* le 1^{er} décembre 2011.

[14] Le demandeur sollicitait, entre autres mesures, une injonction permanente enjoignant à la GRC de s'abstenir de communiquer son dossier au SPPC.

[15] Les défendeurs ont déposé une requête en radiation en vertu du paragraphe 221(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, soutenant que la Cour n'a pas compétence pour contrôler la décision de la GRC de transmettre au SPPC le dossier disciplinaire du demandeur.

[16] La requête en radiation devait initialement être entendue le 15 février 2012 et le juge Beaudry a prononcé une ordonnance interdisant au SPPC de communiquer le dossier du demandeur.

[17] Le 25 janvier 2012, l'avocat du demandeur a confirmé à la Cour que le demandeur ne demandait plus d'injonction (voir la directive du juge Barnes à la page 12 du dossier de requête des défendeurs concernant la requête en radiation).

[18] Le 27 janvier 2012, la Cour a prononcé une directive dans laquelle elle a indiqué que le demandeur s'était désisté de sa demande d'injonction (voir la directive du juge Barnes à la page 12 du dossier de requête des défendeurs concernant la requête en radiation).

[19] Après plusieurs ordonnances de la Cour, le protonotaire Morneau a finalement fixé la date à laquelle la requête en radiation et la demande d'autorisation seraient entendues.

[20] Dans l'intervalle, soit le 15 février 2012, le SPPC a communiqué le dossier disciplinaire du demandeur à l'avocat de M. Matheson, étant donné la décision du demandeur de retirer sa demande d'injonction.

[21] Dès le départ, la Cour a informé les parties qu'elle instruirait à la fois la requête en radiation et la demande sous-jacente.

[22] La Cour a également autorisé que l'affidavit de Jill Thompson, daté du 14 février 2012, soit versé au dossier.

III. Questions en litige

[23] La présente affaire soulève les questions suivantes :

1. *La Cour fédérale a-t-elle compétence pour procéder au contrôle judiciaire de la décision de la GRC de communiquer au SPPC dans une affaire criminelle ce qu'elle estime nécessaire pour s'acquitter des obligations que lui imposent la Constitution et la common law? Si la Cour est compétente, devrait-elle refuser d'entendre l'affaire?*

2. *La demande de contrôle judiciaire est-elle théorique par suite de la communication du 15 février 2012?*
3. *La GRC a-t-elle commis une erreur de droit en appliquant au demandeur sa politique relative à la communication des renseignements exigés par l'arrêt McNeil?*

IV. Observations des parties

A. Observations du demandeur

[24] Le demandeur fait valoir que lorsque la GRC a mis sur pied le Comité *McNeil* et que ce comité a effectué son examen, elle agissait en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, LRC 1985, c R-10, et des règlements et politiques qui découlent du pouvoir conféré au commissaire d'administrer la GRC.

[25] La GRC demeure en tout temps une institution fédérale (voir *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc c Canada*, [2008] 1 RCS 383, au paragraphe 14).

[26] Le demandeur allègue qu'il ne convient pas de qualifier la présente affaire d'affaire d'activités policières. Il s'agit d'une affaire de droit du travail, de nature administrative, à laquelle se greffent des questions de droits légitimes et de protection de la vie privée.

[27] Le litige porte, selon le demandeur, sur la façon dont le commissaire applique ses politiques internes sur les mesures administratives en matière d'emploi à l'examen des dossiers disciplinaires expirés et à la façon dont le SPPC décide, de son propre chef, ce qui doit ou non être communiqué.

[28] La politique appliquée par le commissaire en l'espèce se trouve à l'article 10 de la partie 20.1 du Manuel des opérations de la GRC et s'intitule « Divulgence de l'inconduite des employés de la GRC ». Cette politique de la GRC sur les mesures disciplinaires au sein de la GRC (à la page 56 du dossier de requête des défendeurs concernant la requête en radiation) porte le titre abrégé de « *Consignes du commissaire (mesures disciplinaires)* ». Les paragraphes 2(2) et 21(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, LRC 1985, c R-10, sont rédigés comme suit :

Consignes du commissaire

2(2) Les règles à caractère permanent que le commissaire établit en vertu de la présente loi sont appelées consignes du commissaire.

Règles

21(2) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de ses règlements, le commissaire peut établir des règles :

a) concernant le renvoi, par mesure administrative,

Commissioner's Standing Orders

2(2) The rules made by the Commissioner under any provision of this Act empowering the Commissioner to make rules shall be known as Commissioner's standing orders.

Rules

21(2) Subject to this Act and the regulations, the Commissioner may make rules

(a) respecting the administrative discharge of

des membres;

members; and

b) sur l'organisation, la formation, la conduite, l'exercice des fonctions, la discipline, l'efficacité et la bonne administration de la Gendarmerie.

(b) for the organization, training, conduct, performance of duties, discipline, efficiency, administration or good government of the Force.

[29] Le demandeur soutient que, selon une interprétation raisonnable de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, le Manuel des opérations et les protocoles de divulgation de l'inconduite tirent leur origine du pouvoir du commissaire, tel qu'il est énoncé ci-dessus.

[30] Le demandeur fait de plus valoir que les décisions mentionnées ci-après et sur lesquelles s'appuient les défendeurs se distinguent de l'espèce en ce que l'une porte sur l'intervention politique dans les enquêtes policières et l'autre sur la raison pour laquelle le travail des policiers enquêtant sur des activités criminelles doit échapper à l'influence du ministère public (voir *Première nation d'Ochapowace (Bande indienne n° 71) c Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 124 [*Première nation d'Ochapowace*]; *Canada (Gendarmerie royale du Canada) c Canada (Procureur général)*, 2007 CF 564 (CF)).

[31] Le demandeur fait valoir qu'aucune jurisprudence n'étaye la proposition selon laquelle l'élaboration par le commissaire de politiques et de procédures visant à favoriser le respect des obligations de communication ne soulève pas de questions de droit administratif.

[32] Le demandeur soutient également qu'il se trouve dans une situation intenable puisqu'un procureur fédéral principal a décidé, après avoir parlé avec d'autres avocats du ministère public,

que son dossier disciplinaire était en fait pour tout accusé contre qui il témoignerait. Cette décision pourrait signifier qu'il pourrait être indéfiniment empêché de témoigner.

[33] Le demandeur conclut que cette décision est arbitraire et contraire aux principes énoncés dans l'arrêt *McNeil*, dont la portée est plus limitative.

B. Observations des défendeurs

[34] La requête en radiation des défendeurs repose sur les motifs suivants :

- a. Lorsqu'elle s'acquitte des obligations qui lui incombent en vertu de la common law et du droit constitutionnel, la GRC n'agit pas à titre d'office fédéral au sens de l'article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Elle ne peut donc faire l'objet d'un contrôle judiciaire.
- b. La Cour fédérale n'a pas compétence pour procéder au contrôle judiciaire de la divulgation par la GRC de renseignements concernant le dossier disciplinaire du demandeur au SPPC, parce que ces renseignements ont été fournis alors que la GRC exécutait ses obligations de communication dans le cadre de procédures criminelles.
- c. La Cour fédérale étant créée par la loi, elle n'a aucune compétence inhérente pour intervenir dans les affaires criminelles.
- d. L'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* doit prévoir le pouvoir d'intervenir puisque seul un « office fédéral » est assujéti au contrôle judiciaire.
- e. Un décideur fédéral peut être qualifié d'office fédéral à certaines fins, mais non à d'autres.
- f. Selon les défendeurs, la question est donc de savoir si, lorsque la GRC a pris la décision visée par le présent contrôle, elle agissait à titre d'office fédéral au sens de l'article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales*.
- g. Les renseignements transmis par la GRC au SPPC n'ont pas été communiqués dans le cadre de l'exercice d'une compétence ou d'un pouvoir conféré par une loi fédérale, ni en vertu d'une ordonnance découlant d'une prérogative de la Couronne, mais conformément à l'obligation de communication qui incombe à la GRC en vertu de la

common law et du droit constitutionnel. La jurisprudence de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale appuie cette dernière proposition.

h. En divulguant les renseignements exigés par l'arrêt *McNeil*, la GRC exerçait sa fonction policière. Le fait qu'une politique ou procédure ait été adoptée afin de veiller à ce que cette obligation soit correctement exécutée ne change pas la nature de sa fonction.

V. Analyse

1. La Cour fédérale est-elle compétente pour procéder au contrôle judiciaire de la décision de la GRC de communiquer au SPPC dans une affaire criminelle ce qu'elle estime nécessaire pour s'acquitter des obligations que lui imposent la Constitution et la common law? Si la Cour est compétente, devrait-elle refuser d'entendre l'affaire?

[35] Après avoir examiné avec soin la jurisprudence présentée par les deux parties et avoir entendu leurs observations, la Cour estime qu'en l'espèce la demande est théorique. En conséquence, il n'est pas nécessaire pour la Cour de procéder à une analyse en profondeur de la question de compétence soulevée par les défendeurs.

[36] Néanmoins, la Cour n'est pas convaincue qu'elle constitue le forum le plus approprié pour se pencher sur la communication par la GRC au SPPC du dossier disciplinaire du demandeur dans l'affaire *Matheson*, actuellement devant la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard.

[37] Comme l'ont dit le juge de Montigny dans la décision *Première nation d'Ochapowace*, précitée et confirmée par la Cour d'appel fédérale (2009 CAF 124), et la juge

D. Tremblay-Lamer, dans la décision *Canada (Sous-commissaire de la Gendarmerie royale du Canada) c Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, précitée, la Cour devrait hésiter à intervenir dans les affaires portant sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police en matière d'opérations.

[38] Essentiellement, le demandeur conteste l'interprétation que fait la GRC des obligations que lui impose l'arrêt *McNeil*. Les renseignements ainsi communiqués le sont toujours dans le contexte d'une instance criminelle.

[39] De plus, dans la présente demande, le juge du procès provincial semble bien mieux placé pour déterminer si les renseignements concernant le demandeur qui ont été communiqués en application de l'arrêt *McNeil* étaient pertinents ou non pour l'affaire Matheson dont il est saisi, puisqu'il peut évaluer l'incidence qu'ils peuvent avoir sur le droit de l'accusé à une défense pleine et entière. Ces faits ne sont pas et ne seront jamais présentés à la Cour.

[40] Après avoir examiné la procédure qui a été suivie pour appliquer la politique au cas du demandeur, la Cour conclut qu'il n'y a pas de manquement à l'équité procédurale l'incitant à intervenir. À chaque étape du processus, le demandeur a pu faire des observations. Ces observations ont permis de modifier de façon importante l'étendue des communications. La politique prévoyait également l'envoi au demandeur d'un préavis dans tous les cas.

[41] Plus important encore, la Cour conclut que l'affaire est théorique.

2. *La demande de contrôle judiciaire est-elle théorique par suite de la communication du 15 février 2012?*

[42] Dans l'arrêt *Borowski c Canada (Procureur général)*, [1989] ACS n° 14, [1989] 1 RCS 342 au paragraphe 15 [*Borowski*], la Cour suprême du Canada a écrit ce qui suit concernant la doctrine relative au caractère théorique :

[15] La doctrine relative au caractère théorique est un des aspects du principe ou de la pratique générale voulant qu'un tribunal peut refuser de juger une affaire qui ne soulève qu'une question hypothétique ou abstraite. Le principe général s'applique quand la décision du tribunal n'aura pas pour effet de résoudre un litige qui a, ou peut avoir, des conséquences sur les droits des parties. Si la décision du tribunal ne doit avoir aucun effet pratique sur ces droits, le tribunal refuse de juger l'affaire. Cet élément essentiel doit être présent non seulement quand l'action ou les procédures sont engagées, mais aussi au moment où le tribunal doit rendre une décision. En conséquence, si, après l'introduction de l'action ou des procédures, surviennent des événements qui modifient les rapports des parties entre elles de sorte qu'il ne reste plus de litige actuel qui puisse modifier les droits des parties, la cause est considérée comme théorique. Le principe ou la pratique générale s'applique aux litiges devenus théoriques à moins que le tribunal n'exerce son pouvoir discrétionnaire de ne pas l'appliquer. J'examinerai plus loin les facteurs dont le tribunal tient compte pour décider d'exercer ou non ce pouvoir discrétionnaire.

[43] La Cour doit décider « si le différend concret et tangible a disparu et si la question est devenue purement théorique » (voir *Borowski*, au paragraphe 16). Si la réponse à la première question est affirmative, la Cour doit alors « [...] décide[r] si [elle] doit exercer son pouvoir discrétionnaire et entendre l'affaire. La jurisprudence n'indique pas toujours très clairement si le mot 'théorique' (*moot*) s'applique aux affaires qui ne comportent pas de litige concret [...]. Pour être précis, [...] une affaire est 'théorique' si elle ne répond pas au critère du 'litige actuel'. Un

tribunal peut de toute façon choisir de juger une question théorique s'il estime que les circonstances le justifient » (voir *Borowski*, au paragraphe 16).

[44] Le demandeur sollicitait au départ une injonction afin d'empêcher la GRC de communiquer des renseignements concernant son dossier disciplinaire. Le demandeur s'est toutefois désisté de cette demande de mesure provisoire (voir la directive du juge Barnes, datée du 27 janvier 2012, au paragraphe 12 du dossier de requête des défendeurs concernant la requête en radiation).

[45] Le 15 février 2012, le SPPC a communiqué le dossier disciplinaire du demandeur à l'avocat de M. Matheson.

[46] Le litige entre les parties est devenu théorique. Rien n'indique que la demande présentée par le demandeur en vue d'obtenir de la Cour une ordonnance annulant la décision de la GRC de communiquer son dossier disciplinaire aurait un effet pratique.

[47] En l'absence d'un litige actuel entre les parties, la Cour rejette la demande. Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire que la Cour se penche sur la troisième question.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La présente demande de contrôle judiciaire est rejetée en raison de son caractère théorique.
2. Le tout avec dépens contre le demandeur.

« André F.J. Scott »

Juge

Traduction certifiée conforme
Édith Malo, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1950-11

INTITULÉ : GORDON ANDREW COOK c
LE COMMISSAIRE DE LA GENDARMERIE
ROYALE DU CANADA et
LE SERVICE DES POURSUITES PÉNALES
DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Fredericton (Nouveau-Brunswick)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 10 avril 2012

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE SCOTT

DATE DES MOTIFS : Le 20 juin 2012

COMPARUTIONS :

E. Thomas Christie POUR LE DEMANDEUR

Patricia MacPhee POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Christie Law Office POUR LE DEMANDEUR
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

Myles J. Kirvan POUR LES DÉFENDEURS
Sous-procureur général du Canada
Fredericton (Nouveau-Brunswick)