

**Cour d'appel fédérale**



**Federal Court of Appeal**

**Date : 20210415**

**Dossier : A-294-19**

**Référence : 2021 CAF 73**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE NADON  
LA JUGE RIVOALEN  
LE JUGE LEBLANC**

**ENTRE :**

**CAP. IAN SMITH**

**appellant**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**intimé**

**et**

**LA FÉDÉRATION DE LA POLICE NATIONALE**

**intervenante**

Audience tenue par vidéoconférence organisée par le greffe,

le 26 mars 2021.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 15 avril 2021.

**MOTIFS DU JUGEMENT :**

**LA JUGE RIVOALEN**

**Y ONT SOUSCRIT :**

**LE JUGE NADON  
LE JUGE LEBLANC**

**Cour d'appel fédérale**



**Federal Court of Appeal**

**Date : 20210415**

**Dossier : A-294-19**

**Référence : 2021 CAF 73**

**CORAM : LE JUGE NADON  
LA JUGE RIVOALEN  
LE JUGE LEBLANC**

**ENTRE :**

**CAP. IAN SMITH**

**appellant**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**intimé**

**et**

**LA FÉDÉRATION DE LA POLICE  
NATIONALE**

**intervenante**

**MOTIFS DU JUGEMENT**

## **LA JUGE RIVOALEN**

### **I. Introduction**

[1] L'appelant interjette appel du jugement rendu par le juge Favel de la Cour fédérale (2019 CF 770) (la décision de la Cour fédérale). L'appelant soutient que la Cour fédérale a commis une erreur de droit quand elle a rejeté sa demande de contrôle judiciaire.

[2] Le présent appel porte sur l'interprétation du paragraphe 33(1) des *Consignes du commissaire (griefs et appels)*, D.O.R.S./2014-289 (les Consignes du commissaire) ainsi que sur la question de savoir si un arbitre en matière disciplinaire avait raisonnablement conclu que cette disposition portait que la norme de la décision manifestement déraisonnable constituait la norme de contrôle applicable lors d'appels administratifs à l'encontre de décisions d'une autorité disciplinaire. Le cadre législatif établissant le régime administratif entourant la conduite des membres de la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) inclut certaines portions de la partie IV de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10) (la *Loi sur la GRC*).

[3] Pour les fins du présent appel, les dispositions pertinentes de la partie IV de la *Loi sur la GRC* sont les articles 39.1 et 45.11. L'article 39.1 précise le vaste pouvoir conféré au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (le commissaire) lui permettant d'établir les règles concernant les mesures disciplinaires, autres que le congédiement ou la recommandation de congédiement, qui peuvent être prises à l'encontre des membres de la GRC qui contreviennent aux dispositions du code de déontologie. Il donne également au commissaire le pouvoir d'établir

des règles concernant la pratique et la procédure pour les appels interjetés aux termes de la partie IV de la *Loi sur la GRC*.

[4] Le paragraphe 45.11(1) dispose que tout membre peut faire appel devant le commissaire de la décision d'une autorité disciplinaire, en ce qui concerne toute conclusion portant qu'une allégation de contravention à une disposition du code de déontologie est établie ou non. Le paragraphe 45.11(4) établit que le commissaire entend tout appel, quel qu'en soit le motif.

[5] Les Consignes du commissaire régissent la conduite des audiences disciplinaires et des appels découlant de ces audiences pour les membres de la GRC, comme le permet l'article 39.1 de la *Loi sur la GRC*. Plus précisément, le paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire est libellé de la façon suivante :

**Décision du commissaire**

**33(1)** Lorsqu'il rend une décision sur la disposition d'un appel, le commissaire évalue si la décision qui fait l'objet de l'appel contrevient aux principes d'équité procédurale, est entachée d'une erreur de droit ou est manifestement déraisonnable.

[Mon soulignement].

**Decision of Commissioner**

**33(1)** The Commissioner, when rendering a decision as to the disposition of the appeal, must consider whether the decision that is the subject of the appeal contravenes the principles of procedural fairness, is based on an error of law or is clearly unreasonable.

[My emphasis].

[6] L'appelant est un ancien membre de la GRC. Alors qu'il était à l'emploi de la GRC, une autorité disciplinaire a conclu qu'il avait contrevenu à l'article 4.2 du code de déontologie.

L'appelant a interjeté appel de la décision de l'autorité disciplinaire (la décision de niveau I)

auprès d'un délégué du commissaire, en l'occurrence un arbitre en matière disciplinaire, conformément à l'article 45.11 de la *Loi sur la GRC*.

[7] Dans sa décision (dossier n° d'OGCA 2015335434) (la décision de l'arbitre en matière disciplinaire ou la décision de niveau II), l'arbitre en matière disciplinaire s'est concentré sur le paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire et a conclu qu'il n'y avait eu ni manquement à l'équité procédurale ni erreur de droit dans la décision de niveau I. Quant à la question de savoir si la décision de niveau I était « manifestement déraisonnable », l'arbitre en matière disciplinaire a conclu que l'expression anglaise « *clearly unreasonable* » (« manifestement déraisonnable ») pouvait être interprétée comme exigeant le recours à la norme de la décision manifestement déraisonnable (« *patent unreasonableness* » en anglais), puisque le législateur [TRADUCTION] « avait sans aucun doute exprimé l'intention de préciser la norme de contrôle applicable la plus rigoureuse ». De plus, le terme « manifestement » figure dans la version française de la disposition (décision de niveau II, aux para. 96 et 97, renvoyant à l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au para. 51 [*Khosa*]). Après avoir examiné la jurisprudence de la Cour suprême concernant cette norme, l'arbitre en matière disciplinaire a conclu qu'en l'espèce, l'expression « *clearly unreasonable* » devrait être interprétée comme signifiant « *patently unreasonable* » en l'espèce. Il a finalement conclu que l'appelant n'avait pas réussi à établir, selon la prépondérance des probabilités, que les allégations pesant contre lui manquaient de logique ou de bon sens, ou que les éléments de preuve ne pouvaient étayer les conclusions ou la décision (décision de niveau II, aux para. 98 à 102).

[8] Subsidiairement, l'arbitre en matière disciplinaire a conclu que, bien qu'il n'ait relevé aucun manquement à l'équité procédurale ni aucune erreur de droit et qu'il ait conclu que la décision n'était pas manifestement déraisonnable, au cas où il aurait commis une erreur concernant ces conclusions, il aurait quand même conclu, en vertu de l'alinéa 45.16(2)b) de la *Loi sur la GRC*, que l'appelant avait contrevenu au code de déontologie. L'arbitre en matière disciplinaire a rejeté l'appel (décision de niveau II, aux para. 110 à 115).

[9] Lors du contrôle judiciaire, la Cour fédérale a conclu que la décision de l'arbitre en matière disciplinaire était raisonnable. Selon la Cour fédérale, l'arbitre en matière disciplinaire avait raisonnablement conclu que la norme de contrôle applicable à un appel administratif était la norme de la décision manifestement déraisonnable, aux termes du paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire. La Cour fédérale a invoqué la décision *Kalkat c. Canada (Procureur général)*, 2017 CF 794 [décision *Kalkat*], au paragraphe 62, et a souligné que l'arbitre en matière disciplinaire avait effectué une « analyse approfondie » pour en arriver à cette conclusion (décision de la Cour fédérale, aux para. 36 à 38).

[10] Devant notre Cour, l'appelant interjette appel aux motifs limités que la Cour fédérale a commis une erreur de droit en concluant qu'il était raisonnable pour l'arbitre en matière disciplinaire d'interpréter le paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire comme exigeant le recours à la norme de la décision manifestement déraisonnable. L'appelant ne conteste pas la validité du paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire ni les conclusions de fait. Son argument est purement juridique. Durant son argumentation en réponse, l'avocat de l'appelant a confirmé que son client n'était plus membre de la GRC, mais qu'il pouvait néanmoins être

ultérieurement touché par la décision de niveau II, citant l'obligation de communication de toute inconduite, exposée dans l'arrêt *R. c. McNeil*, 2009 SCC 3, [2009] 1 R.C.S. 66.

[11] L'appelant demande à notre Cour d'ordonner une nouvelle audience d'appel devant un arbitre en matière disciplinaire de la GRC, en indiquant de ne pas appliquer la norme de la décision manifestement déraisonnable.

[12] Pour les motifs qui suivent, je rejetterais le présent appel.

## II. QUESTIONS EN LITIGE

[13] Les questions à trancher dans le présent appel sont énumérées ci-après :

- A. *La Cour fédérale a-t-elle choisi la norme de contrôle appropriée dans son examen de la décision de niveau II?*
- B. *La Cour fédérale a-t-elle correctement appliqué la norme de contrôle appropriée en concluant que le recours par l'arbitre en matière disciplinaire à la norme de la décision manifestement déraisonnable était raisonnable?*

## III. LA NORME DE CONTRÔLE DE NOTRE COUR

[14] Notre Cour doit déterminer si la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée et si elle l'a appliquée correctement (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, au para. 45 [*Agraira*]). Ainsi, notre Cour doit se mettre à la place de la Cour fédérale, et se concentrer principalement sur la décision de l'arbitre en matière

disciplinaire (*Agraira*, au para. 46, renvoyant à *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23, au para. 247).

#### IV. ANALYSE

A. *La Cour fédérale a-t-elle choisi la norme de contrôle appropriée dans son examen de la décision de niveau II?*

##### 1) Arguments de l'appelant

[15] L'appelant fait valoir plusieurs arguments selon lesquels la Cour fédérale a commis une erreur de droit parce qu'elle n'a pas choisi la norme de contrôle appropriée. Il demande à notre Cour d'affirmer que la norme de la décision correcte est la norme de contrôle appropriée dans les cas où un décideur administratif choisit la norme de la décision manifestement déraisonnable pour un contrôle en « appel ».

[16] Dans sa description de la norme de la décision manifestement déraisonnable, l'appelant définit la norme comme [TRADUCTION] « exigeant qu'une cour de révision excuse le caractère irrationnel d'une décision administrative si ce caractère irrationnel n'est pas immédiatement évident et ne peut être décelé qu'après une analyse en profondeur » (mémoire des faits et du droit de l'appelant, au para. 35; voir également *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247, aux para. 52 et 53; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au para. 40 [*Dunsmuir*]). Il soutient que cette extrême déférence est la raison pour laquelle on a conclu, dans l'arrêt *Dunsmuir* et la jurisprudence subséquente, que la norme contredisait l'obligation de la Cour, selon la primauté du droit, de garantir la transparence,

la justification et l'intelligibilité du processus décisionnel administratif (renvoyant à *Dunsmuir*, au para. 47; *Williams Lake Indian Band c. Canada (Affaires autochtones et du Développement du Nord)*, 2018 CSC 4, [2018] 1 R.C.S. 83, au para. 140). Faute d'avoir explicitement reçu l'aval du législateur, comme on l'a reconnu dans l'arrêt *Khosa*, cette norme demeure vraisemblablement contraire au droit canadien, selon ce qu'affirme l'appelant.

[17] La Cour fédérale a rendu sa décision avant que la Cour suprême du Canada ne rende l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, 441 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 1 [*Vavilov*]. L'appelant affirme que l'arrêt *Vavilov* établit un nouveau cadre d'analyse et que la question de savoir si un décideur administratif peut employer la norme de la décision manifestement déraisonnable pour trancher un appel prévu par la loi demeure une question de droit général d'une grande portée qui justifie le recours à la norme de la décision correcte (*Vavilov*, au para. 59). Elle exige une « réponse unique et définitive », puisqu'elle peut avoir un effet sur des droits dans certains contextes dépassant le contexte administratif, et que le rôle de la Cour pour ce qui est de préserver la primauté du droit appuie la nécessité d'adopter une position solide et claire concernant l'extension de cette norme vraisemblablement interdite en droit canadien (*Vavilov*, aux para.. 53, et 59 à 62).

[18] L'appelant soutient que si les décideurs administratifs de la GRC peuvent opter pour la norme de la décision manifestement déraisonnable lorsqu'ils entendent un appel, ils contournent ainsi l'obligation de procéder à une analyse approfondie lors d'un appel prévu par la loi et ouvrent la porte à la possibilité que [TRADUCTION] « n'importe quel organe administratif [puisse modifier] la portée des droits de l'appelant d'interjeter appel conférés par la loi, en établissant de

manière unilatérale une norme d'appel administratif remplaçant la norme énoncée dans l'arrêt *Housen* et vraisemblablement privilégiée par le législateur » (mémoire des faits et du droit de l'appelant, au para. 46 (souligné dans l'original)).

[19] L'appelant soutient que [TRADUCTION] « l'étroit parallèle » entre la norme de la décision manifestement déraisonnable et les questions relatives à l'équité procédurale justifie l'emploi de la norme de la décision correcte. Par exemple, les considérations de base justifiant l'emploi de la norme de la décision manifestement déraisonnable s'appliquent également à la norme de la décision correcte. Le droit à l'équité procédurale doit également être pris en considération pour choisir la norme de contrôle appropriée en appel. L'appelant affirme qu'en choisissant la norme de la décision manifestement déraisonnable, un décideur s'interdit d'examiner en détail l'affaire dont il est saisi, violant ainsi l'obligation d'équité procédurale de la règle *audi alteram partem* (faisant référence à la décision *Cenelia c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 942, au para. 20, renvoyant à *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121).

[20] Enfin, l'appelant a examiné la décision rendue par notre Cour dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93, [2016] 4 R.C.F. 157 [*Huruglica*] et se demande si la décision demeure valide à la lumière de l'arrêt *Vavilov*. L'appelant affirme que l'arrêt *Huruglica* ne lie pas notre Cour et se distingue facilement de l'affaire qui nous occupe.

2) Analyse

[21] Je ne peux retenir aucun des arguments de l'appelant concernant l'erreur qu'aurait commise la Cour fédérale en optant pour la norme de la décision raisonnable pour examiner la décision de niveau II.

[22] J'estime que la question en litige en l'espèce n'est pas une question de droit générale d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême du Canada explique le motif sous-jacent justifiant un contrôle selon la norme de la décision correcte dans des cas précis, et présente des exemples de questions justifiant l'emploi de la norme de la décision correcte et ne justifiant pas l'emploi de cette norme (voir *Vavilov*, aux para. 53 et 58 à 62). À la lecture des commentaires de la Cour suprême dans l'arrêt *Vavilov*, il est difficile de conclure que la question en litige en l'espèce en est une « d'une importance fondamentale, de grande portée », et [susceptible] d'avoir des répercussions juridiques significatives sur le système de justice dans son ensemble ou sur d'autres institutions gouvernementales ». À mon avis, la question de savoir si le commissaire peut employer la norme de la décision manifestement déraisonnable pour trancher un appel de nature administrative aux termes de la *Loi de la GRC* n'est pas nécessaire « pour le bon fonctionnement du système de justice » et n'exige pas une réponse unique et définitive (*Vavilov*, aux para. 59 et 62).

[23] En l'espèce, l'interprétation du paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire représente une question bien circonscrite d'interprétation des lois et concerne l'application de droits relevant d'un régime législatif bien précis et est [TRADUCTION] « par conséquent confinée

aux limites du processus d'appel administratif au sein duquel elle opère » (mémoire des faits et du droit de l'intimée, au para. 71). À mon avis, l'appelant n'a pas réfuté la présomption de la norme de la décision raisonnable en l'espèce.

[24] En outre, je n'ai pas été convaincue que l'utilisation du terme « appel » à l'article 45.11 de la *Loi sur la GRC*, en lien avec des appels de nature administrative, signale automatiquement l'emploi de la norme de contrôle exigée d'une cour d'appel qui examine une décision d'un tribunal d'instance inférieure, comme il est précisé dans l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235 [*Housen*]. En l'espèce, dans le cas d'un processus purement administratif, le législateur a expressément donné pouvoir au commissaire, au moyen de l'article 39.1 de la *Loi sur la GRC*, d'établir ses propres pratiques et procédures concernant les affaires de nature disciplinaire. C'est ce qu'a fait le commissaire avec le paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire. Même si les Consignes du commissaire peuvent être considérées comme un texte législatif subordonné, leur validité n'a pas été remise en doute, et je n'ai pas été convaincue que l'utilisation par l'arbitre en matière disciplinaire des termes « manifestement déraisonnable » ou « *clearly unreasonable* » constitue une erreur de droit.

[25] En ce qui touche l'argument invoqué par l'appelant concernant « l'étroit parallèle » entre la norme de la décision manifestement déraisonnable et les questions relatives à l'équité procédurale, je le juge non convaincant, surtout parce que la jurisprudence invoquée n'étaye pas sa thèse telle qu'il l'a présentée. La jurisprudence appuie plutôt l'idée que la norme de la décision correcte s'applique aux questions relatives à l'équité procédurale, y compris aux

violations de la règle *audi alteram partem*, et non que la norme de la décision manifestement déraisonnable viole cette règle.

[26] Enfin, l'arrêt *Huruglica* de notre Cour demeure judicieux, comme j'en discuterai un peu plus loin dans les présents motifs.

[27] En ce qui concerne la première question à trancher relativement au présent appel, je suis d'avis que la Cour fédérale a choisi, à juste titre, la norme de la décision raisonnable comme la norme de contrôle appropriée de la décision de niveau II.

B. *La Cour fédérale a-t-elle correctement appliqué la norme de contrôle appropriée en concluant que le recours par l'arbitre en matière disciplinaire à la norme de la décision manifestement déraisonnable était raisonnable?*

1) Arguments de l'appelant

[28] En ce qui concerne la deuxième question, l'appelant demande à notre Cour de conclure qu'un décideur administratif exerçant les fonctions d'une « cour d'appel » ne peut procéder à un contrôle selon la norme de la décision manifestement déraisonnable faute d'une loi explicite et non équivoque en ce sens.

[29] L'appelant affirme qu'il était déraisonnable pour l'arbitre en matière disciplinaire d'étendre la norme de la décision manifestement déraisonnable à l'appel à l'égard de la décision de niveau I. L'appelant soutient que l'arbitre en matière disciplinaire a interprété le

paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire d'une manière incompatible avec l'approche moderne d'interprétation des lois.

[30] Concernant l'interprétation du paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire, l'appelant soutient qu'une lecture du libellé employé révèle qu'il n'est pas « évident » qu'il vise la création d'une norme de contrôle. Contrairement à ce qu'a conclu l'arbitre en matière disciplinaire, l'appelant affirme que, selon le sens ordinaire et grammatical du texte, déterminer si une décision est « manifestement déraisonnable » (« clearly unreasonable » dans la version anglaise) ne signifie pas qu'il faille appliquer la norme de la décision manifestement déraisonnable (« patent unreasonableness » dans le texte anglais). De plus, l'utilisation du verbe « *must* » (« devoir ») dans la version anglaise ne signifie pas « *must only* » (« devoir seulement ») comme l'a interprété à tort l'arbitre en matière disciplinaire.

[31] L'appelant soutient qu'une simple lecture du paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire n'établit pas la norme de contrôle à appliquer; la disposition oblige simplement l'arbitre en matière disciplinaire à tenir compte de trois motifs de contrôle pour rendre sa décision lors d'un appel. L'arbitre en matière disciplinaire a interprété la disposition [TRADUCTION] « comme si elle contenait un méli-mélo de normes et de motifs interreliés », même si les normes et les motifs doivent être interprétés de manière distincte, ce qui rend son interprétation déraisonnable (mémoire des faits et du droit de l'appelant, au para. 76). En outre, si la disposition est interprétée comme limitant les motifs de contrôle, elle va directement à l'encontre du paragraphe 45.11(4) de la loi prépondérante, qui précise que tous les membres faisant l'objet d'une mesure disciplinaire en lien avec une violation au code de déontologie, aux

termes de la partie IV de la *Loi sur la GRC*, conservent un droit d'interjeter appel « quel qu'en soit le motif ». Tout exercice d'interprétation des Consignes du commissaire et de la *Loi sur la GRC* doit tenir compte du fait que les membres disposent de peu de droits en matière d'emploi et que leur droit d'interjeter appel en vertu de la loi constitue une protection essentielle contre les actions arbitraires.

[32] L'appelant reconnaît que la norme de la décision manifestement déraisonnable peut être imposée si le législateur l'exprime expressément de manière non équivoque. En l'espèce, selon l'appelant, aucune intention claire de ce genre ne figure au paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire. Fait à souligner, les Consignes du commissaire ont été établies en 2014, après que la norme [TRADUCTION] « a été jugée comme étant une théorie morte, faute d'une exigence prévue par la loi ». Les rédacteurs auraient pu utiliser en anglais le terme « *patently* » au lieu du terme « *clearly* ». Cependant, comme ils ne l'ont pas fait, il faudrait présumer qu'ils n'ont pas agi de manière intentionnelle (faisant référence à *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, au para. 45).

[33] En outre, l'appelant soutient qu'un appel ne doit pas être confondu avec un contrôle judiciaire, et que la *Loi sur la GRC* ne contient aucune limitation ou qualification quant au droit d'interjeter appel indiquant le contraire. Le droit d'interjeter appel sous-entend plutôt normalement le droit de contester une décision déraisonnable, et non la déférence extrême exigée aux termes d'un contrôle selon la norme de la décision manifestement déraisonnable (voir également l'arrêt *Vavilov*, aux para. 30, 31, 44 et 45).

[34] En conclusion, l'appelant soutient que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant qu'il était raisonnable pour l'arbitre en matière disciplinaire d'utiliser la norme de la décision manifestement déraisonnable comme norme de contrôle lors d'un appel à l'encontre d'une décision de niveau I.

2) Arguments de l'intervenante

[35] La Fédération de la police nationale, intervenante dans le présent appel, a présenté des arguments uniquement en ce qui concerne la norme de contrôle applicable en droit administratif. Dans ce contexte, elle rappelle à la Cour que l'extrait « contrevient aux principes d'équité procédurale, est entachée d'une erreur de droit ou est *manifestement déraisonnable* », tiré du texte du paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire, figure aussi dans d'autres dispositions des Consignes du commissaire, plus précisément aux paragraphes 18(2) et 47(3). L'expression « manifestement déraisonnable » est également répétée à l'article 9 d'un autre règlement, soit les *Consignes du commissaire (déontologie)*, DORS/2014-291. En bref, le texte se répète pour différents types d'appels portant sur des conflits internes au sein de la GRC, notamment son régime de grief interne, un appel portant sur des mesures disciplinaires (comme c'est le cas en l'espèce) et une catégorie résiduelle d'appels. Par conséquent, l'intervenante affirme que la décision de notre Cour aura une large portée pour les membres de la GRC, et si notre Cour devait tenir compte de facteurs pragmatiques, elle devrait reconnaître que ces régimes ne font pas intervenir une structure de tribunal typique; nous sommes plutôt en présence d'un gestionnaire qui examine la décision d'un autre gestionnaire, sans l'avantage d'une expertise relative entre les deux paliers de décision.

[36] L'intervenante affirme que notre Cour devrait continuer à suivre l'approche qui prédomine en matière d'interprétation des lois, énoncée dans l'arrêt *Huruglica*, et souligne que cette approche est davantage conforme à l'importance accordée au choix et à l'intention du législateur dans l'arrêt *Vavilov* (voir également les para. 32 et 33 de *Vavilov*).

[37] L'intervenante soutient qu'en l'espèce, les règles de l'interprétation des lois nous dictent que la norme en matière d'appel, énoncée dans l'arrêt *Housen*, devrait être privilégiée. Par conséquent, l'arbitre en matière disciplinaire a commis une erreur en appliquant la norme de contrôle de la décision manifestement déraisonnable. L'intervenante soutient que les principes d'interprétation des lois exigent de mettre l'accent sur la loi habilitante des Consignes du commissaire, soit la *Loi sur la GRC*. D'un côté, la Cour peut accepter la proposition de l'appelant de trouver un juste équilibre entre les Consignes du commissaire et l'article 45.11 de la *Loi sur la GRC*, en interprétant le paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire comme établissant une liste non exhaustive de catégories d'appel, et non une norme. De l'autre côté, si elle n'accepte pas cette proposition et considère que les Consignes du commissaire fixent la norme à appliquer, notre Cour devra alors déterminer si la norme de la décision manifestement déraisonnable est conforme à l'article 45.11; de l'avis de l'intervenante, ce n'est pas le cas en raison de l'emploi du terme « appel », qui signale l'application de la norme en matière d'appel (*Vavilov*, au para. 33).

[38] En ce qui concerne l'arrêt *Huruglica*, l'intervenante attire notre attention sur le paragraphe 50 du jugement, où le paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire est cité à titre d'exemple de l'intention manifeste du législateur d'appliquer la norme de la décision raisonnable

dans le cas d'un appel administratif. Même si elle souligne que la Cour ne devrait pas se sentir liée par ce paragraphe, qui constitue une remarque incidente, elle précise aussi qu'il répudie la décision de l'arbitre en matière disciplinaire d'adopter la norme de la décision manifestement déraisonnable.

[39] Durant l'argumentation présentée de vive voix, l'intervenante a ajouté se sentir préoccupée par une [TRADUCTION] « accumulation du devoir de réserve ». En l'espèce, le commissaire est le décideur administratif final et c'est lui qui a promulgué les Consignes du commissaire. Ainsi, selon l'intervenante, le fait d'avoir choisi de ne pas légiférer quant à la norme de contrôle à adopter a permis à l'organe exécutif du gouvernement de se mettre à l'abri d'un éventuel contrôle judiciaire. L'intervenante affirme que, de cette façon, l'organe exécutif court-circuite l'organe législatif, d'où l'idée d'une [TRADUCTION] « accumulation du devoir de réserve ».

### 3) Analyse

[40] Une fois de plus, je ne peux retenir les arguments de l'appelant ou de l'intervenante.

[41] Selon le cadre énoncé dans l'arrêt *Vavilov*, « [i]l incombe à la partie qui conteste la décision d'en démontrer le caractère déraisonnable » et « [s]i une question d'interprétation législative fait l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, la cour de révision ne procède pas à une analyse *de novo* de la question soulevée ni ne se demande "ce qu'aurait été la décision correcte" » (*Vavilov*, aux para. 100 et 116).

[42] Je suis d'avis que l'appelant et l'intervenante n'ont pas réussi à démontrer en quoi l'interprétation qu'a faite l'arbitre en matière disciplinaire du paragraphe 33(1) est déraisonnable.

[43] D'abord, je trouve intéressant que l'appelant et l'intervenante n'aient pas traité convenablement de la version française du paragraphe 33(1) et de la raison pour laquelle la décision de niveau II est déraisonnable à la lumière de cette disposition. Le libellé français utilise l'expression « manifestement déraisonnable », qui se traduit par « *patently unreasonable* », et qui a été interprétée de cette façon dans la jurisprudence de la Cour suprême. Selon l'approche moderne de l'interprétation des lois, l'analyse effectuée par l'arbitre en matière disciplinaire montre que le paragraphe 33(1) a été raisonnablement interprété comme exigeant le recours de la norme de la décision manifestement déraisonnable.

[44] Ensuite, la distinction avancée par l'appelant entre les verbes anglais « *must* » et « *must only* » est sans fondement, puisqu'il est largement reconnu que le verbe « *must* » a un caractère obligatoire, et son interprétation vide le verbe de son sens. De plus, l'argument de l'appelant, selon lequel l'expression « *clearly unreasonable* » (ou « manifestement déraisonnable ») se rapporte à un motif d'appel et non à une norme de contrôle est sans fondement, puisqu'il n'explique pas pour quelle raison il est déraisonnable de penser qu'elle se rapporte à une norme de contrôle, et n'offre aucune explication quant à sa signification ou à son application en tant que motif.

[45] Plus important, l'arrêt *Vavilov* ne s'applique pas aux normes de contrôle au sein de processus administratifs établis par une loi, et n'a donc aucune incidence, à mon avis, sur

l'interprétation législative des Consignes du commissaire. L'appelant interprète à tort l'arrêt *Vavilov* comme restreignant le pouvoir législatif du législateur. De la même façon, l'argument de l'intervenante, selon lequel il y a conflit entre l'article 45.11 de la *Loi sur la GRC* et les Consignes du commissaire parce que le règlement ne peut contenir une norme différente, équivaut à une mauvaise application de l'arrêt *Vavilov*. Comme la présente affaire traite d'un processus d'appel administratif interne, l'obligation énoncée dans l'arrêt *Vavilov*, selon laquelle le terme « appel » exige le recours à la norme prévue en matière d'appel, ne s'applique pas.

[46] Quoiqu'il en soit, faute d'une contestation de la validité du paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire, comme je l'ai mentionné au paragraphe [24] ci-dessus, je rejette l'idée que le législateur n'a pas délégué au commissaire le pouvoir de fixer une norme de contrôle pour les affaires disciplinaires au moyen de ses Consignes du commissaire.

[47] À mon avis, l'appelant confond à tort la norme de contrôle judiciaire et la norme de contrôle prévue dans le régime d'appel administratif. Comme l'on nous le rappelle au paragraphe 47 de l'arrêt *Huruglica* :

Les principes qui ont guidé et façonné le rôle des juges en matière de contrôle judiciaire des décisions rendues par des décideurs administratifs (consacrés par l'arrêt *Dunsmuir* aux par. 27-33) ne trouvent pas application en l'espèce. En effet, le rôle et l'organisation des différents niveaux des décideurs administratifs ne créent pas de tension entre l'intention du législateur de confier une compétence aux décideurs administratifs et l'impératif constitutionnel de préserver la primauté du droit.

[48] L'intention du législateur, révélée par une interprétation des lois, détermine au bout du compte la norme de contrôle qu'un tribunal administratif d'appel devrait appliquer. L'argument

d'une [TRADUCTION] « accumulation du devoir de réserve » n'a aucun fondement en l'espèce. Dans la *Loi sur la GRC*, l'intention du législateur était que le commissaire soit le décideur administratif final, et qu'il ait le pouvoir d'établir toutes les règles de pratique et de procédure régissant les affaires disciplinaires. Les membres de la GRC qui ne sont pas satisfaits d'une décision administrative peuvent exercer un recours devant la Cour fédérale, et devant notre Cour, en demandant un contrôle judiciaire.

[49] Comme l'a affirmé notre Cour au paragraphe 46 de l'arrêt *Huruglica* : « la détermination du rôle d'un organisme administratif d'appel spécialisé est purement et essentiellement une question d'interprétation des lois, parce que le législateur peut concevoir tout type de structure administrative à plusieurs niveaux pour répondre à n'importe quel contexte ». Même si cette affaire était différente sur certains points, les principes énoncés par notre Cour demeurent, à mon avis, pertinents même après l'arrêt *Vavilov*.

[50] D'après les paragraphes 46 à 48 de l'arrêt *Huruglica*, il semble justifié de penser qu'il ne faut pas présumer de l'application des normes de contrôle judiciaire, ni des normes en matière d'appel, lorsqu'il est question d'appels administratifs. Conformément à l'approche appuyant l'interprétation de l'intention du législateur et des lois, tout dépend de la question de savoir si l'arbitre en matière disciplinaire a raisonnablement interprété le paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire.

[51] Cela dit, l'intervenante souligne à juste titre que notre Cour a également fait une remarque incidente à propos de la norme de la décision raisonnable et du paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire, au paragraphe 50 de l'arrêt *Huruglica* :

En bref, je ne dis pas que la norme de la décision raisonnable ne joue jamais en matière d'appels devant des organismes administratifs d'appel. En fait, il y a des exemples où le législateur exprime clairement l'intention qu'une telle norme soit appliquée : voir, par exemple, le paragraphe 18(2) et l'article 33 des *Consignes du commissaire (griefs et appels)*, DORS/2014-289 [...].

[52] Je conviens avec l'intervenante qu'il s'agissait là d'une remarque incidente. En outre, le juge Manson a traité de cette question aux paragraphes 60 et 63 de la décision *Kalkat*, en soulignant que les questions soumises à la Cour dans l'arrêt *Huruglica* concernaient un contrôle par la Section d'appel des réfugiés d'une décision de la Section de la protection des réfugiés; la Cour ne faisait pas une remarque sur le bien-fondé de la norme de la décision manifestement déraisonnable.

[53] En résumé, l'appelant ne m'a pas convaincue que la chaîne d'analyse de la décision de niveau II est irrationnelle, qu'elle est dépourvue d'un processus de raisonnement transparent, ou qu'elle contient de faux dilemmes (*Vavilov*, aux para. 103 et 104). L'arbitre en matière disciplinaire a traité de la possibilité d'une exclusion législative, mentionnée dans l'arrêt *Khosa* (décision de niveau II, au para. 96), et a fourni une analyse de la disposition en question (décision de niveau II, aux para. 97 à 102). Même si l'exercice d'interprétation législative mené par l'arbitre en matière disciplinaire aurait pu profiter d'une analyse plus approfondie, ce dernier a suffisamment tenu compte du libellé, du contexte et de l'objet de la disposition concernée (*Vavilov*, au para. 118). Il est bien établi que les cours de révision doivent demeurer pleinement

conscientes que « [l]a “justice administrative” ne ressemble pas toujours à la “justice judiciaire” », et que, même si l’expertise démontrée n’est plus pertinente pour établir la norme de contrôle applicable, elle demeure importante pour comprendre les motifs d’un décideur administratif (*Vavilov*, aux para. 92 et 93).

[54] À mon avis, l’appelant ne s’est pas acquitté du fardeau de démontrer que la décision de niveau II est déraisonnable. Le contrôle effectué par l’arbitre en matière disciplinaire ne constitue pas une audience *de novo*, mais plutôt un examen du dossier dont disposait l’autorité disciplinaire. L’arbitre en matière disciplinaire a analysé le paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire d’une manière qui était justifiable, transparente et intelligible; sa conclusion est raisonnable. Subsidiairement, il a confirmé qu’après avoir examiné le dossier dont disposait l’autorité disciplinaire, il en venait lui aussi à la conclusion que l’appelant avait contrevenu au code de déontologie. L’appelant n’a pas contesté le caractère raisonnable des conclusions de fait de l’autorité disciplinaire ou la manière avec laquelle elles ont été rapportées par l’arbitre en matière disciplinaire.

[55] Pour terminer, si je devais accepter les arguments de l’appelant et de l’intervenante, ce qui n’est pas le cas, la norme de contrôle en « appel » des conclusions de fait, ou des conclusions mixtes de fait et de droit, est l’erreur manifeste et dominante. Comme l’a déjà affirmé notre Cour, il s’agit d’une norme qui appelle un degré élevé de retenue et qui représenterait un obstacle difficile à franchir (voir *Canada c. South Yukon Forest Corporation*, 2012 CAF 165, 431 N.R. 286, au para. 46). Je ne vois pas comment cette norme de contrôle – ou la norme déférente de la décision raisonnable en l’espèce – pourrait ici profiter à l’appelant.

[56] Par conséquent, je conclurais que la Cour fédérale a correctement appliqué la norme de contrôle applicable quand elle a jugé que l'arbitre en matière disciplinaire avait, dans sa décision, raisonnablement déterminé que l'expression « manifestement déraisonnable » figurant au paragraphe 33(1) des Consignes du commissaire (« *clearly unreasonable* » dans la version anglaise) signifiait l'application de la norme de la décision manifestement déraisonnable (« patent unreasonableness » en anglais).

V. CONCLUSION

[57] Pour les motifs qui précèdent, je rejetterais le présent appel. Conformément à l'entente convenue entre les parties, je condamnerais l'appelant à des dépens de 2 500 \$ et je dispenserais l'intervenante du paiement de dépens.

« Marianne Rivoalen »

---

j.c.a.

« Je suis d'accord.

M. Nadon, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

René LeBlanc, j.c.a. »

**COUR D'APPEL FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** A-294-19

**INTITULÉ :** CAP. IAN SMITH c. LE  
PROCUREUR GÉNÉRAL DU  
CANADA ET LA FÉDÉRATION  
DE LA POLICE NATIONALE

**LIEU DE L'AUDIENCE :** AUDIENCE PAR  
VIDÉOCONFÉRENCE

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 26 MARS 2021

**MOTIFS DU JUGEMENT :** LA JUGE RIVOALEN

**Y ONT SOUSCRIT :** LE JUGE NADON  
LE JUGE LEBLANC

**DATE DES MOTIFS :** LE 15 AVRIL 2021

**COMPARUTIONS :**

John Kingman Phillips POUR L'APPELANT

James Elford POUR L'INTIMÉ

Christopher Rootham POUR L'INTERVENANTE

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Waddell Phillips CP POUR L'APPELANT  
Calgary (Alberta)

Nathalie G. Drouin POUR L'INTIMÉ  
Sous-procureure générale du Canada

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