

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20151117

Dossier : T-614-15

Référence : 2015 CF 1272

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 17 novembre 2015

En présence de monsieur le juge Fothergill

ENTRE :

JOHN SNOOK

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] M. John Snook a saisi la Cour d'une demande de contrôle judiciaire visant une lettre du Bureau du Juge-avocat général [JAG] datée du 24 mars 2015. La lettre était une réponse aux observations écrites présentées par l'avocat de M. Snook relativement au prétendu manquement des Forces armées canadiennes [FAC] quant à la mise en œuvre adéquate de la décision du chef

d'état-major datée du 10 avril 2014. Dans cette décision, le chef d'état-major a accueilli le grief déposé par M. Snook et ordonné que certaines mesures de réparation soient prises par les FAC.

[2] Le procureur général estime que la lettre du JAG datée du 24 mars 2015 n'est pas une « décision » qui est susceptible de contrôle judiciaire. De façon subsidiaire, le procureur général déclare que la manière selon laquelle les FAC ont mis en œuvre la décision du chef d'état-major datée du 10 avril 2014 était raisonnable.

[3] Pour les motifs qui suivent, j'ai conclu que la lettre du JAG datée du 24 mars 2015 n'est pas une « décision » susceptible de contrôle judiciaire. En outre, la manière selon laquelle les FAC ont mis en œuvre la décision du chef d'état-major était raisonnable. La demande de contrôle judiciaire est donc rejetée.

II. Le contexte

[4] M. Snook est membre de la Réserve navale des FAC et habite actuellement à St. John's, à Terre-Neuve. À partir de 1980, M. Snook a servi pendant plus de 20 ans dans les FAC, d'abord dans la Force régulière et ensuite comme membre de la Réserve supplémentaire.

[5] M. Snook a été libéré des FAC en janvier 1990. Le 17 février 2003, il s'est ré-enrôlé dans la Force régulière des FAC en tant que pilote dans le cadre du Programme de formation des officiers – Éducation permanente [le PFOEP]. M. Snook a accepté les conditions de service qui étaient valables pendant neuf ans et qui prenaient fin le 17 février 2012. Conformément au PFOEP, M. Snook a signé une déclaration d'adhésion à l'enrôlement, selon laquelle son emploi

au sein des FAC, au-delà des conditions de service initiales était conditionnel à ce qu'il obtienne un baccalauréat.

[6] M. Snook n'a pas obtenu de baccalauréat avant la fin des conditions de service. Le 20 janvier 2012, il a sollicité une prolongation de trois ans pour pouvoir poursuivre ses études. Les FAC ont rejeté sa demande et lui ont plutôt offert deux prolongations consécutives d'un an chacune. M. Snook a accepté la première prolongation, mais a refusé la seconde. Le 6 septembre 2013, il a choisi d'être libéré des FAC et s'est inscrit dans un programme d'études à temps partiel à l'Université Memorial de Terre-Neuve-et-Labrador.

[7] Le 24 mai 2012, M. Snook a déposé un grief visant la décision des FAC de lui refuser une prolongation de trois ans, et a demandé que sa libération des FAC soit annulée. M. Snook a fait remarquer qu'un ré-enrôlement, contrairement à une réintégration entraînerait une interruption de son service, lequel aurait un effet défavorable quant à son admissibilité à divers avantages liés aux prestations de déménagement et de pension.

[8] Le 21 janvier 2013, l'autorité de première instance des FAC a rejeté le grief de M. Snook. Le 24 avril 2013, l'affaire a été renvoyée au Comité externe d'examen des griefs militaires [le Comité des griefs] en vue d'un examen indépendant. Conformément au paragraphe 29.13(2) de la *Loi sur la défense nationale*, LRC 1985, c N-5 [la Loi], le chef d'état-major n'est pas lié par les conclusions et recommandations du Comité des griefs, mais s'il s'écarte de celles-ci, il doit motiver sa décision. Le Comité des griefs a recommandé que le grief de M. Snook soit accueilli.

Ce dernier a par la suite présenté le grief en vue d'un examen *de novo* par le chef d'état-major, qui est l'autorité de dernière instance dans le processus de règlement des griefs.

[9] Dans une décision datée du 10 avril 2014, le chef d'état-major a maintenu le grief de M. Snook. Le chef d'état-major a conclu que les FAC n'avaient pas adéquatement soutenu M. Snook dans la poursuite de ses études et que son défaut d'obtenir un diplôme de baccalauréat était dû à des circonstances indépendantes de sa volonté. Comme réparation, le chef d'état-major a ordonné que le [TRADUCTION] « Directeur général – Carrières militaires [DGCM] s'assure que, si vous choisissez de vous ré-enrôler, il vous soit offert un Engagement à titre définitif [ETD] de trois ans et que vous soyez affecté à un poste qui vous permettra de faire des progrès importants en vue de l'obtention de votre baccalauréat ».

[10] Le DGCM a tenté de mettre en œuvre la décision du chef d'état-major et a offert à M. Snook un poste à Goose Bay, à Terre-Neuve. M. Snook a refusé ce poste, au motif que le poste n'était pas suffisamment près d'une université canadienne pour lui permettre d'obtenir un diplôme.

[11] Dans une lettre datée du 27 août 2014, le DGCM a offert à M. Snook 12 postes différents. Ils étaient situés près des universités au Québec, en Ontario, en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse. Lorsque M. Snook a informé le DGCM de sa préférence, il lui a été répondu que le poste avait déjà été pourvu. M. Snook a refusé les 11 postes restants. Selon M. Snook, les dépenses de déménagement liées à ces postes étaient trop élevées, étant donné que son ré-enrôlement le rendait inadmissible au remboursement prévu par le Programme de réinstallation intégrée [PRI].

[12] Au moyen d'une lettre datée du 8 janvier 2015, M. Snook a demandé les réparations suivantes : (i) que le DGCM l'autorise à bénéficier du PRI, pour des raisons exceptionnelles; (ii) que le DGCM lui offre un poste convenable très près de sa résidence à St John's; (iii) que le DGCM lui accorde une rémunération à titre gracieux pour atténuer les coûts de sa réinstallation. Dans une lettre datée du 3 février 2015, le JAG a informé M. Snook qu'il serait admissible aux indemnités de déménagement en cas de ré-enrôlement, conformément à l'article 1.1.03 de la *Directive du Programme de réinstallation intégrée des Forces canadiennes*, et qu'un paiement à titre gracieux n'était donc pas nécessaire.

[13] Dans une lettre datée du 3 février 2015, M. Snook a demandé à avoir droit à tous les avantages liés à la perte de la valeur nette de sa maison et au déménagement qu'il aurait reçus si les FAC ne l'avaient pas libéré. M. Snook a soutenu que c'était la seule manière de satisfaire à [TRADUCTION] « l'esprit » de la décision du chef d'état-major, dont il dit qu'elle devait être mise en œuvre de manière à s'assurer qu'il ne subisse [TRADUCTION] « aucun préjudice financier ».

[14] Dans une lettre datée du 24 février 2015, le JAG a informé M. Snook que la loi ne lui conférait pas les pouvoirs nécessaires d'offrir les réparations demandées. Le JAG a relevé que le Conseil du trésor réglementait le droit aux avantages conférés à un officier au titre du paragraphe 35(2) de la Loi, et il a invité M. Snook à se référer à la *Directive du Programme de réinstallation intégrée des Forces canadiennes*, PAA 2009-2015.

[15] Dans une lettre datée du 6 mars 2015, M. Snook a demandé une analyse *de novo* de la décision rendue par le chef d'état-major le 10 avril 2014. Encore une fois, il était d'avis qu'il

aurait dû être réintégré plutôt que de se voir offrir l'occasion de se ré-enrôler. M. Snook a aussi allégué, comme il l'avait fait dans ses observations au chef d'état-major, que ce dernier avait le pouvoir de le réintégrer, conformément à une modification au paragraphe 30(4) de la Loi (article 12 du projet de loi C-15).

[16] Le JAG a répondu aux observations de M. Snook dans une lettre datée du 24 mars 2015. Le JAG a confirmé les aspects importants de la décision du chef d'état-major daté du 10 avril 2014 : bien que le projet de loi C-15 ait reçu la sanction royale, il n'est pas encore entré en vigueur. La seule option offerte à M. Snook était de se ré-enrôler. Le JAG a relevé que la décision du chef d'état-major était définitive et exécutoire, selon l'article 29 de la Loi et qu'une analyse *de novo* n'était donc pas possible.

[17] Le 20 avril 2015, M. Snook a déposé une demande de contrôle judiciaire de la lettre du JAG datée du 24 mars 2015. La réparation qu'il sollicitait était la réintégration aux FAC. Dans les plaidoiries à la Cour, l'avocat de M. Snook a sollicité l'extension de la portée de la demande afin qu'elle englobe la conduite des FAC dans la mise en œuvre de la décision du chef d'état-major et a demandé que la question soit renvoyée au chef d'état-major afin d'assurer une mise en œuvre adéquate de sa décision datée du 10 avril 2014.

III. Les questions en litige

[18] La présente demande de contrôle judiciaire soulève les questions suivantes :

A. La lettre du JAG datée du 24 mars 2015 est-elle une « décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte » qui est susceptible de contrôle selon l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* ou fait-elle « l'objet » [de la demande]?

B. Si tel est le cas, la mise en œuvre de la décision du chef d'état-major datée du 10 avril 2014 par les FAC était-elle raisonnable?

IV. Analyse

A. *La lettre du JAG datée du 24 mars 2015 est-elle une « décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte » qui est susceptible de contrôle selon l'article 18 de la Loi sur les Cours fédérales ou fait-elle « l'objet » [de la demande]?*

[19] Le paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* dispose que les demandes de contrôle judiciaire sont à présenter dans les 30 jours qui suivent la première communication, par l'office fédéral, « de sa décision ou de son ordonnance ».

[20] La lettre du JAG datée du 24 mars 2015 n'est pas une « décision » susceptible de contrôle judiciaire. La lettre reprend les aspects importants de la décision du chef d'état-major et confirme que la décision était définitive et exécutoire. Une nouvelle « décision » est rendue seulement si elle a trait à un nouvel exercice du pouvoir discrétionnaire (*Dumbrava c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] ACF n° 1238, 101 F.T.R. 230, au paragraphe 15). En l'espèce, le JAG n'avait aucun pouvoir de réexaminer la décision antérieure du chef d'état-major et n'avait pas l'intention de le faire.

[21] À la Cour, M. Snook a allégué que les « conduites » du DGCM et du JAG relativement à la mise en œuvre de la décision du chef d'état-major étaient susceptibles de contrôle judiciaire. Je souscris à l'avis que la compétence de la Cour s'étend au-delà du contrôle judiciaire des décisions officielles et inclut le contrôle des actes administratifs qui découlent d'un pouvoir conféré par la loi. Le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* dispose qu'une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par « l'objet » de la demande. Au paragraphe 18.1(1), le terme « objet » inclut plus qu'une simple décision ou une ordonnance d'un office fédéral : il s'applique à toute question à l'égard de laquelle il est possible d'obtenir réparation (*May c CBC/Radio Canada*, 2011 CAF 130, au paragraphe 10, citant le paragraphe 23 de la décision *Krause c Canada*, [1999] 2 CF 476, [1999] ACF n° 179 [*Krause*]).

[22] Lorsque la demande de contrôle judiciaire vise l'« objet » [de la demande] et non pas une « décision », le délai de 30 jours prévu par le paragraphe 18.1(2) ne s'applique pas (*Krause*, au paragraphe 23). Une partie peut solliciter le contrôle judiciaire de la manière selon laquelle un décideur a respecté une obligation prévue par la loi n'importe quand. Il n'est pas nécessaire que le décideur exerce un pouvoir officiel particulier, mais il doit au minimum avoir, selon la loi, des pouvoirs susceptibles de modifier les droits et intérêts d'autrui (*Nunavut Tunngavik Inc. c Canada (Procureur général)*, 2004 CF 85, au paragraphe 9).

[23] Lorsque le DGCM et le JAG ont offert ou refusé à M. Snook l'accès à différentes offres d'emploi au sein des FAC, ils exerçaient des pouvoirs conférés par la loi et susceptibles de

modifier les droits et intérêts de celui-ci. Cela a rendu leurs conduites susceptibles de contrôle judiciaire par la Cour.

[24] Lorsqu'il a déposé sa demande de contrôle judiciaire, M. Snook avait pris sa retraite des FAC, mais continuait à servir en tant que membre de la Réserve navale des FAC. Selon le paragraphe 15(3) de la Loi, la Force de réserve est un élément constitutif des Forces canadiennes qui sont formées « d'officiers et de militaires du rang enrôlés mais n'étant pas en service continu et à plein temps lorsqu'ils ne sont pas en service actif ». Même en tant que réserviste, M. Snook avait accès au processus de règlement des griefs des FAC (*MacLellan c Canada (Attorney General)*, 2014 NSSC 280, au paragraphe 41).

[25] Conformément au paragraphe 29(1) de la Loi, tout officier ou militaire du rang qui s'estime lésé par « une décision, un acte ou une omission dans les affaires des Forces canadiennes » a le droit de déposer un grief. La plainte de M. Snook selon laquelle les FAC n'ont pas adéquatement mis en œuvre la décision du chef d'état-major semble toucher à « une décision, un acte ou une omission » qui entre dans le champ d'application du paragraphe 29(1) de la Loi et qui pouvait donc être visé par un grief déposé par M. Snook.

[26] Il est de jurisprudence constante à la Cour que la procédure de règlement des griefs des FAC constitue un recours adéquat qu'un demandeur doit épuiser avant de pouvoir s'adresser à la Cour pour obtenir réparation (*Moodie c Canada*, 2008 CF 1233, au paragraphe 28; *Sandiford c R*, 2007 CF 225). Bien que la Loi n'écarte pas explicitement la compétence de la Cour, le schéma

législatif établit une grande préférence, lorsque cela est possible, à l'égard d'une instance dans le cadre du processus de règlement des griefs prévu par la loi (*MacLellan*, au paragraphe 57).

[27] En l'espèce, le procureur général n'a pas demandé à la Cour de se déclarer incompétente pour entendre la demande de contrôle judiciaire au profit du processus de règlement des griefs des FAC. M. Snook soutient qu'il serait injuste, vu la situation, d'exiger de lui qu'il épuise les voies du processus de règlement des griefs avant qu'il ne sollicite le contrôle judiciaire. Il a consacré beaucoup de temps et de ressources à soumettre la présente affaire à la Cour, et le délai pour la présentation d'un grief est maintenant expiré.

[28] Selon moi, le processus de règlement des griefs convient mieux à la résolution de questions portant sur la manière dont les FAC ont mis en œuvre la décision du chef d'état-major. Le processus de règlement des griefs offre aux parties une grande souplesse pour concevoir une solution qui traite de leurs intérêts respectifs de manière cohérente avec les exigences opérationnelles des FAC. Toutefois, vu les positions des parties, et dans l'intérêt et l'efficacité de l'économie judiciaire, j'exercerai mon pouvoir discrétionnaire de trancher la présente affaire sur le fond.

B. *La mise en œuvre de la décision du chef d'état-major datée du 10 avril 2014 par les FAC était-elle raisonnable?*

[29] Une décision rendue par le chef d'état-major sur le fond d'un grief est susceptible de contrôle par la Cour selon la norme de la décision raisonnable (*Harris c Canada (Procureur général)*, 2013 CF 571, au paragraphe 30). Je ne vois aucune raison pour laquelle la même

norme ne devrait pas s'appliquer à la mise en œuvre de la décision du chef d'état-major. En outre, les parties sont d'accord que la norme de contrôle applicable est la décision raisonnable. En conséquence, la Cour n'interviendra que si la manière selon laquelle la décision du chef d'état-major a été mise en œuvre n'appartient pas aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit, ou si le processus décisionnel manque de justification, de transparence et d'intelligibilité (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 47).

[30] M. Snook soutient que les FAC n'ont pas adéquatement mis en œuvre la décision du chef d'état-major quant à deux aspects : (i) lorsqu'elles lui ont offert des postes qui comprenaient un déménagement et des coûts financiers connexes; (ii) lorsqu'elles ont refusé de lui offrir un poste à St. John's, ville où il réside actuellement.

[31] Rien dans la décision du chef d'état-major ne peut raisonnablement être interprété comme une garantie que M. Snook n'aurait pas à assumer des coûts personnels, s'il choisissait de se ré-enrôler dans les FAC. Lorsqu'il a déposé son grief, M. Snook a spécifiquement demandé que le chef d'état-major l'aide à éviter des conséquences financières défavorables. Toutefois, le chef d'état-major a décidé que le ré-enrôlement était la seule option offerte au titre de la Loi. Selon la décision du chef d'état-major :

[TRADUCTION]

Domicile projeté au moment de la libération. Dans vos observations du 12 décembre 2013, vous avez exprimé des préoccupations selon lesquelles si étiez ré-enrôlé, comme cela vous était recommandé, votre interruption de service pourrait influencer sur vos prestations liées au domicile projeté (DP) à votre libération et pourrait aussi résulter en des réductions de prestations de pension.

Pour atténuer ce risque, vous demandez que j'examine l'annulation de votre libération plutôt que de recommander un ré-enrôlement.

Je prends en compte vos préoccupations. Vous avez raison de dire que votre interruption de service peut avoir des conséquences sur vos prestations liées au domicile projeté et à la pension. Toutefois, en ce qui a trait à votre demande que je vous aide à éviter ces risques, je dois répéter que le nouvel enrôlement est la seule option qui vous est offerte.

[Note de bas de page] En ce qui a trait à votre demande « d'annuler » votre libération : une modification à la *Loi sur la défense nationale* résultant du projet de loi C-15 qui me permettrait d'annuler une libération dans certaines circonstances n'est pas encore entrée en vigueur, mais prendra effet à une date établie par le décret du gouverneur en conseil.

[32] M. Snook n'a pas sollicité le contrôle judiciaire de la décision du chef d'état-major datée du 10 avril 2014, et, par conséquent, cette décision continue d'être définitive et exécutoire.

[33] Je relève que le JAG et l'avocate du procureur général dans la présente instance ont tous les deux confirmé que M. Snook avait droit aux indemnités de déménagement conformément à la politique applicable du Conseil du trésor visant les membres qui se ré-enrôlent dans les FAC. Ces indemnités n'incluent pas les dépenses liées au maintien d'une résidence secondaire ou la rémunération pour toute perte de la valeur nette de sa maison, si M. Snook décidait de vendre sa maison actuelle. Toutefois, je ne suis pas en mesure de conclure que le fait d'offrir à M. Snook certaines des indemnités de déménagement qu'il souhaite, mais pas toutes, est incohérent avec la décision du chef d'état-major datée du 10 avril 2014.

[34] Le DGCM a offert à M. Snook 12 postes; tous étaient cohérents avec la directive donnée par le chef d'état-major dans sa décision : ils étaient situés près des universités et auraient permis à M. Snook de poursuivre ses études tout en conservant son emploi au sein des FAC.

[35] M. Snook allègue que le DGCM a déraisonnablement refusé de faire droit à sa demande visant un poste vacant à St. John's. Toutefois, le DGCM a expliqué que [TRADUCTION] « l'équité et la transparence exigent, dans la mise en œuvre de la décision du chef d'état-major, d'accorder à M. Snook l'occasion de se ré-enrôler, que nous le traitions comme nous aurions traité tout autre demandeur compétent ». Le DGCM a fait observer que les autres postes offerts à M. Snook étaient d'une plus grande priorité aux fins de remplir le mandat des FAC et de faciliter leurs activités opérationnelles. Le DGCM a aussi fait remarquer qu'au moins quatre autres officiers se sont vus refuser le poste pour des raisons semblables.

[36] Rien dans la décision du chef d'état-major du 10 avril 2014 n'indique que M. Snook devait se voir offrir un poste de son choix, sans égard aux priorités des FAC à remplir leur mandat ou à faciliter leurs activités opérationnelles. M. Snook n'a pas été en mesure de démontrer que l'explication fournie par le DGCM pour justifier son refus de lui accorder un poste à St. John's était déraisonnable ou rendue de mauvaise foi. Je suis donc convaincu que les conduites du DGCM et du JAG, lorsqu'ils ont offert à M. Snook uniquement des postes qui entraînaient un déménagement étaient raisonnables, en particulier étant donné son admissibilité à des indemnités de déménagement.

V. Dispositif

[37] Pour les motifs qui précèdent, la demande de contrôle judiciaire est rejetée avec dépens.

Les parties ont convenu qu'il fallait établir les dépens à 2 500 \$.

JUGEMENT

LE JUGEMENT DE LA COUR est le suivant : la demande de contrôle judiciaire est rejetée et les dépens sont établis à 2 500 \$.

« Simon Fothergill »

Juge

Traduction certifiée conforme
L. Endale

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-614-15

INTITULÉ : JOHN SNOOK c PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 10 NOVEMBRE 2015

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE FOTHERGILL

**DATE DU JUGEMENT ET
DES MOTIFS :** LE 17 NOVEMBRE 2015

COMPARUTIONS :

Michel Drapeau
Joshua M. Juneau
Claudine Patry

POUR LE DEMANDEUR

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Cabinet juridique Michel Drapeau
Avocats
Ottawa (Ontario)

POUR LE DEMANDEUR

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR