

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20220602

Dossier : A-85-21

Référence : 2022 CAF 99

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LA JUGE GLEASON
LA JUGE WOODS
LA JUGE SUPPLÉANTE DAWSON**

ENTRE :

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appellant

et

MICHAEL MULLER

intimé

Audience tenue à Vancouver (Colombie-Britannique), le 29 mars 2022.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 2 juin 2022.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LA JUGE SUPPLÉANTE DAWSON

Y ONT SOUSCRIT :

**LA JUGE GLEASON
LA JUGE WOODS**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20220602

Dossier : A-85-21

Référence : 2022 CAF 99

**CORAM : LA JUGE GLEASON
LA JUGE WOODS
LA JUGE SUPPLÉANTE DAWSON**

ENTRE :

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appellant

et

MICHAEL MULLER

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT

LA JUGE SUPPLÉANTE DAWSON

[1] L'intimé est un membre de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Alors qu'il n'était pas en service, il a été mêlé à un incident dans un établissement de restauration rapide, à la suite de quoi on l'a accusé d'avoir commis trois infractions au code de déontologie de la GRC. Un seul de ces chefs d'accusation est pertinent dans le présent appel. Le voici :

[TRADUCTION]

Le 18 avril 2016, à Kamloops ou à proximité, dans la province de la Colombie-Britannique, à un moment où vous n'étiez pas en service, vous avez employé la force de manière inappropriée et indésirable contre [le gérant du restaurant], en violation de l'article 7.1 du code de déontologie.

[2] Conformément à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10 (la Loi), une autorité disciplinaire a examiné les infractions alléguées. Elle a conclu que deux des infractions étaient établies, l'une étant le chef d'accusation d'emploi de la force de manière inappropriée et indésirable, en violation de l'article 7.1 du code de déontologie. Cet article exige que les membres de la GRC « se comportent de manière à éviter de jeter le discrédit sur la Gendarmerie ». L'autorité disciplinaire a imposé une pénalité sous la forme d'une confiscation de deux journées de salaire à l'égard de cette infraction.

[3] L'intimé a interjeté appel de la décision selon laquelle il aurait employé la force de manière inappropriée et indésirable. Conformément à la Loi, la commissaire a renvoyé l'affaire au Comité externe d'examen pour examen et formulation de recommandations.

[4] Le Comité externe d'examen a conclu que l'autorité disciplinaire avait commis une erreur en concluant que l'intimé avait admis avoir employé la force de manière inappropriée et indésirable et qu'elle avait commis une autre erreur en omettant d'appliquer le critère juridique adéquat pour déterminer si la conduite était ou non susceptible de jeter le discrédit sur la GRC. Le Comité externe d'examen a recommandé que l'appel soit accueilli et que la commissaire impose la conclusion que l'autorité disciplinaire aurait dû tirer. Le Comité externe d'examen a tranché que la conclusion adéquate était que l'emploi de la force avait été à la fois inapproprié et indésirable et qu'il était susceptible de jeter le discrédit sur la GRC.

[5] L'arbitre de l'appel en matière de déontologie délégué par la commissaire a alors rendu une décision de niveau II à l'égard de l'appel de l'intimé. Il a souscrit à certaines des conclusions du Comité externe d'examen, mais il a motivé sa décision de déroger à d'autres conclusions ou recommandations. Il a conclu que la décision de l'autorité disciplinaire n'était pas manifestement déraisonnable. Il a poursuivi en concluant ce qui suit, à titre subsidiaire :

[TRADUCTION]

[...] même si je confirmais l'appel et rendais ma propre décision en me fondant sur le dossier, je souscrirais à la recommandation du [Comité externe d'examen] de conclure que l'allégation était établie et j'adopterais la justification [de ce Comité] pour cette recommandation (rapport, aux paragraphes 109 à 114).

[6] L'intimé a ensuite présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre devant la Cour fédérale.

[7] Pour les motifs énoncés sous la référence 2021 CF 159, la Cour fédérale a accueilli la demande de contrôle judiciaire. Selon la Cour fédérale, la conclusion selon laquelle le chef d'accusation avait été établi était « clairement déraisonnable, car elle se fondait sur la proposition erronée selon laquelle M. Muller avait admis l'allégation. Pour ce seul motif, l'appel aurait dû être accueilli » (motifs, au paragraphe 19; souligné dans l'original). Comme nous le verrons plus loin, la Cour fédérale a également contesté les motifs du Comité externe d'examen que l'arbitre avait retenus. Pour finir, la Cour fédérale a poursuivi en concluant que, pour les motifs énoncés, il n'y avait « aucune raison de renvoyer l'affaire pour nouvelle décision » (motifs, au paragraphe 29). Par conséquent, la décision de l'arbitre a été annulée avec dépens.

[8] La Cour est saisie de l'appel interjeté à l'encontre du jugement rendu par la Cour fédérale.

[9] Dans le présent appel, la Cour doit se mettre à la place de la Cour fédérale et se concentrer sur la décision administrative (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559), par. 45 à 47. En l'espèce, la décision administrative visée par le présent contrôle est celle de l'arbitre.

[10] Par conséquent, la seule question dont la Cour est saisie est celle de savoir si la décision de l'arbitre est raisonnable.

[11] Je commencerai mon analyse en décrivant brièvement la conduite à l'origine de l'allégation d'inconduite, puis j'examinerai les motifs de la conclusion subsidiaire de l'arbitre selon laquelle l'allégation serait établie.

[12] Les parties ne contestent pas les faits à l'origine de l'allégation. L'arbitre les a résumés brièvement comme suit :

[TRADUCTION]

L'appelant est un membre affecté aux Services généraux de la GRC [dans la ville de Kamloops]. En avril 2016, il exerçait des tâches administratives en raison d'un problème de santé sans lien avec la présente affaire. Le 18 avril 2016, il a commandé un hamburger au fromage dans un restaurant alors qu'il n'était pas en service. Lorsqu'il l'a obtenu, il a eu l'impression que la galette de viande était crue. Il s'est fâché et a proféré des jurons. Alors qu'il tentait de photographier la galette, le gérant du restaurant a retiré le hamburger. Pour contrer le gérant, l'appelant a saisi son poignet et l'a tiré vers lui, ce qui a fait perdre l'équilibre au gérant. Celui-ci a indiqué qu'il appellerait la police. L'appelant a alors déclaré qu'il était policier. Le gérant ne croyait pas que l'appelant était policier, mais la déclaration de ce dernier l'a [TRADUCTION] « fait paniquer ». Il a composé le 911. L'appelant a obtenu les coordonnées du propriétaire du restaurant et est parti avant l'arrivée des policiers. L'incident a été filmé par des caméras de surveillance.

[13] En concluant que l'allégation d'inconduite était établie, l'arbitre a retenu les paragraphes 109 à 114 des motifs du Comité externe d'examen :

[TRADUCTION]

[109] Je suis d'avis que le dossier permet de conclure que l'emploi de la force par l'appelant contre le gérant du restaurant McDonald's était inapproprié et indésirable et que cela risque de jeter le discrédit sur la Gendarmerie, en violation de l'article 7.1 du *code de déontologie*.

[110] À titre de rappel, le critère permettant de déterminer la nature d'une telle conduite consiste à examiner la manière dont une personne raisonnable et ayant connaissance de toutes les circonstances pertinentes, y compris de la réalité des services de police en général et plus précisément de la Gendarmerie, considérerait cette conduite (voir le *code de déontologie de la Gendarmerie royale du Canada, version annotée de 2014*, à la page 21; le dossier ERC C-006, précité; et la décision définitive de l'arbitre, précitée). Comme l'a souligné Paul Ceyskens dans l'ouvrage *Legal Aspects of Policing*, volume 2 (Toronto : Earls court, 2002, aux pages 6-13 à 6-22), lorsqu'une disposition législative régissant les conduites déshonorantes traite d'une conduite susceptible de jeter le discrédit sur la réputation d'une force de police, il n'est pas nécessaire de prouver l'existence réelle du discrédit. Pour évaluer l'inconduite, on examinera de préférence l'ampleur du préjudice potentiel à la réputation ou à l'image de la force de police, dans l'éventualité où les actes reprochés seraient divulgués au public. Lors de cet examen, il faut se pencher sur la conduite contestée par rapport aux attentes raisonnables de la communauté.

[111] Selon l'allégation n° 3, le 18 avril 2016, l'appelant a employé une force inappropriée et indésirable contre le gérant d'un restaurant McDonald's, en violation de l'article 7.1 du *code de déontologie*. Il est clair à la lecture de l'avis de réunion disciplinaire, du [rapport d'enquête] et des éléments de preuve joints à ces deux documents, y compris la déclaration de l'appelant après mise en garde, que l'appelant a employé la force en agrippant le poignet gauche du gérant du restaurant McDonald's pendant environ une seconde et en le tirant avec suffisamment de force pour l'attirer de son côté du comptoir et lui faire échapper la galette qu'il tenait à la main (documents, aux pages 4 à 169, 144 à 145, 148 et 203 à 205; enregistrement vidéo intitulée « *McDonald's CCTV-16.04.18 204843 hrs* »).

[112] Pour commencer, je conclus que l'appelant a employé la force contre le gérant du restaurant McDonald's de manière « *indésirable* ». Le gérant du restaurant McDonald's a affirmé s'être senti en colère et menacé lorsque l'appelant l'a agrippé et l'a tiré vers lui et avoir dit à l'appelant être déçu qu'un agent de police se comporte de la sorte. En outre, le gérant du restaurant

McDonald's a choisi de composer le 911 après que l'intimé l'a agrippé et tiré. Ce témoignage indique qu'il ne souhaitait pas qu'on emploie la force contre lui (documents, aux pages 115 à 119 et 127 à 134).

[113] Je conclus également que l'appelant a employé la force contre le gérant du restaurant McDonald's de manière « *inappropriée* ». Au départ, l'appelant a expliqué avoir employé la force de manière justifiée, minime et inoffensive, sans intention de causer un préjudice (documents, à la page 218). Il a toutefois mentionné ce qui suit ultérieurement, dans une lettre d'excuses adressée au gérant du restaurant McDonald's : [TRADUCTION] « *vous n'auriez jamais dû être traité ainsi par un client, et je suis désolé d'avoir agi de cette façon* » (dossier d'appel, à la page 55). Ce point de vue cadre avec le témoignage de trois employés du restaurant McDonald's, qui affirment tous s'être sentis mal à l'aise lorsque l'appelant a employé la force, laquelle ne semblait pas nécessaire (documents, aux pages 89 à 90, 113 et 139 à 140). En effet, en observant l'acte, qui commence au code temporel 20:49:51 de l'enregistrement vidéo CCTV [...] je constate la nature soudaine et agressive du geste de l'appelant, à savoir lorsqu'il a agrippé et tiré le gérant du restaurant McDonald's, alors que l'enregistrement ne fournit aucune justification claire pour ce geste. Bien que j'accepte que le gérant du restaurant McDonald's fût sur le point de retirer l'aliment que l'appelant souhaitait photographier à ce moment-là, l'appelant disposait de moyens nettement plus appropriés pour composer avec la situation, notamment en demandant au gérant de reposer l'aliment sur le comptoir ou même en insistant sur ce point. La preuve démontre que l'appelant a employé la force de manière à la fois inappropriée et inacceptable.

[114] Je suis d'avis qu'une personne raisonnable et ayant connaissance de toutes les circonstances pertinentes, y compris de la réalité des services de police en général et plus précisément de la GRC, considérerait que l'appelant a employé la force contre le gérant du restaurant McDonald's d'une manière susceptible de jeter le discrédit sur la Gendarmerie, en violation de l'article 7.1 du *code de déontologie*. Une personne raisonnable concéderait à un agent de police n'étant pas en service une certaine marge de manœuvre pour signaler ses préoccupations à l'égard de la cuisson insuffisante de sa commande dans un restaurant. Néanmoins, cette concession ne comprendrait certainement pas le fait de tolérer que l'agent de police empoigne le gérant du restaurant et le tire vers lui contre son gré, même si l'acte ne dure qu'une seconde. Une personne raisonnable se sentirait mal à l'aise si l'agent de police, immédiatement après avoir employé la force contre le gérant du restaurant, se rendait de l'autre côté du comptoir, directement là où le gérant travaille. Une personne raisonnable se sentirait également troublée si la GRC, après avoir examiné les éléments de preuve, concluait que l'emploi de la force par l'agent de police était suffisamment sérieux pour justifier qu'on l'accuse de voies de fait, indépendamment du fait que le chef d'accusation soit finalement suspendu par un procureur de la Couronne. Pour finir, une personne raisonnable et connaissant les principes établis dans le *Guide des mesures disciplinaires*, concéderait, bien que l'agent ait employé la force d'une manière

[TRADUCTION] « *relativement minime, comme une simple bousculade, et qui [n'a pas causé] de préjudice ou de condamnation criminelle* », que cette conduite relève de celles susceptibles de jeter le discrédit sur la GRC, en violation de l'article 7.1 du *code de déontologie*, tel qu'il est décrit dans le *Guide* (voir les pages 47 et 48).

[14] Comme l'a affirmé devant la Cour l'avocat de l'intimé, qui était l'appelant en première instance, la Cour fédérale n'a vu aucune raison de renvoyer l'affaire pour nouvelle décision, pour le motif qu'elle a estimé qu'un seul résultat raisonnable était possible : la conclusion selon laquelle le manquement au code de déontologie n'était pas établi. La Cour fédérale est parvenue à cette conclusion en dépit du fait que des décideurs qui connaissaient la réalité des services de police en général et, plus précisément, des services de police de la GRC, avaient conclu l'inverse.

[15] Le code de déontologie de la GRC impose aux membres de la Gendarmerie une norme de conduite plus stricte que pour les membres du public. Cela s'explique par le fait que la confiance du public est essentielle pour permettre à la GRC de servir et de protéger efficacement la population canadienne. La confiance du public dépend du respect du code de déontologie par les membres de la Gendarmerie. L'imposition de cette norme plus stricte atteste également du fait que ces personnes bénéficient de formations et d'une expérience spécialisées, y compris des formations en gestion des conflits, en désamorçage des conflits et en emploi de la force de manière appropriée.

[16] En examinant la décision de l'arbitre de ce point de vue, je ne constate aucune erreur susceptible de rendre la décision déraisonnable. La décision « dans son ensemble est

transparente, intelligible et justifiée » (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, au paragraphe 15, 441 D.L.R.(4th) 1).

[17] Je suis d'avis que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que l'affirmation erronée dans les motifs de niveau I de l'autorité disciplinaire, selon laquelle l'appelant aurait admis avoir violé le code de déontologie, constituait un motif suffisant pour annuler la décision de l'arbitre. Je suis d'avis que la Cour fédérale a commis une autre erreur en omettant d'appliquer la norme de contrôle de la décision raisonnable comme elle aurait dû le faire et en procédant au lieu de cela à un nouvel examen des éléments de preuve.

[18] À l'égard de la première erreur, le Comité externe d'examen et l'arbitre ont tous deux conclu que la preuve au dossier ne démontrait pas que l'intimé avait admis avoir violé le code de déontologie. Par la suite, dans sa conclusion subsidiaire, l'arbitre a examiné l'affaire indépendamment de cette erreur.

[19] L'affirmation erronée initiale dans la décision de niveau I n'était pas déterminante pour la décision de l'arbitre.

[20] À l'égard de la deuxième erreur, nulle part dans ses motifs la Cour fédérale n'a examiné la conduite de l'intimé du point de vue du code de déontologie et de la norme de conduite plus stricte imposée aux membres de la GRC.

[21] On retrouve un exemple de cette omission au paragraphe 27 des motifs, dans lequel la Cour fédérale exprime ses réserves à l'égard du fondement de la conclusion subsidiaire de l'arbitre. En se concentrant sur seulement l'un des six paragraphes retenus par l'arbitre, le paragraphe 114 (précité), la Cour fédérale a exprimé les réserves qui suivent :

- i. L'arbitre n'a pas tenu compte du motif pour lequel l'intimé avait employé la force contre le gérant, à savoir le fait que le gérant retirait le hamburger alors que l'intimé essayait de le photographier.
- ii. L'arbitre a fait abstraction du fait que le gérant n'a jamais fourni d'explication concernant son geste et qu'il n'avait offert aucun remboursement avant de retirer le hamburger.
- iii. L'arbitre s'est fondé sur le fait qu'après avoir employé la force, l'intimé s'est rendu de l'autre côté du comptoir pour récupérer le hamburger. La Cour fédérale est d'avis que ce point n'est pas pertinent pour l'allégation d'emploi de la force.
- iv. L'arbitre a commis une erreur en renvoyant au dépôt d'accusations criminelles et en affirmant qu'il n'était pas pertinent que la Couronne décide de suspendre ce chef d'accusation.

[22] À mon humble avis, la Cour fédérale a analysé les motifs de l'arbitre au travers du filtre de sa propre perception concernant la manière dont un agent devrait se comporter et de la nature d'une conduite susceptible de jeter le discrédit sur la Gendarmerie. Dans ses motifs, la Cour fédérale a omis de reconnaître qu'il existait des manières plus adéquates de réagir aux actes du gérant, elle a suggéré que l'omission du gérant d'offrir un remboursement justifiait l'emploi de la force par l'intimé et elle a omis de reconnaître que la décision d'un procureur de la poursuite de suspendre un chef d'accusation ne démontrait pas que la conduite de l'intimé satisfaisait à la norme de conduite plus stricte que le code de déontologie impose aux membres de la GRC.

[23] Je ne puis conclure que le fait que l'intimé, après avoir menacé le gérant, se soit rendu de l'autre côté du comptoir n'est pas pertinent en ce qui concerne l'allégation d'emploi de la force. En revanche, je peux conclure que, même s'il n'était pas pertinent, le renvoi à ce geste ne constituerait pas une erreur suffisamment importante pour vicier la décision de l'arbitre.

[24] Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel avec dépens devant notre Cour et j'annulerais la décision de la Cour fédérale. Prononçant le jugement que la Cour fédérale aurait dû prononcer, je rejetterais la demande de contrôle judiciaire avec dépens devant la Cour fédérale, payables par M. Muller au procureur général du Canada.

« Eleanor R. Dawson »

j.s.c.a.

« Je suis d'accord.

Mary J.L. Gleason, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Judith Woods, j.c.a. »

Traduction certifiée conforme.
Mario Lagacé, jurilinguiste

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-85-21

INTITULÉ : PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA c. MICHAEL MULLER

LIEU DE L'AUDIENCE : VANCOUVER (COLOMBIE-
BRITANNIQUE)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 29 MARS 2022

MOTIFS DU JUGEMENT : LA JUGE
SUPPLÉANTE DAWSON

Y ONT SOUSCRIT : LA JUGE GLEASON
LA JUGE WOODS

DATE DES MOTIFS : LE 2 JUIN 2022

COMPARUTIONS :

Susanne Pereira POUR L'APPELANT

J. Barry Carter POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

A. François Daigle POUR L'APPELANT
Sous-procureur général du Canada

Mair Jensen Blair, LLP POUR L'INTIMÉ
Kamloops (Colombie-Britannique)