

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20230814

Dossier : T-1231-22

Référence : 2023 CF 1103

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 14 août 2023

En présence de madame la juge Rochester

ENTRE :

KRISTOPHER HOFFMAN

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] Le demandeur, le caporal Kristopher Hoffman, sollicite le contrôle judiciaire d'une décision de l'autorité de dernière instance en matière de griefs des Forces armées canadiennes. La décision de l'autorité de dernière instance porte sur deux griefs déposés par le caporal Hoffman pour contester les mesures correctives qui lui ont été imposées pour inconduite.

Les parties conviennent, quoique pour des motifs légèrement différents, que la décision de l'autorité de dernière instance est déraisonnable. Par conséquent, la question en litige dans la présente demande de contrôle judiciaire est celle de savoir quelle est la réparation qu'il convient d'accorder en l'espèce.

[2] Le défendeur soutient qu'il convient de renvoyer l'affaire à l'autorité de dernière instance pour nouvelle décision. Le caporal Hoffman fait valoir que la Cour devrait annuler non seulement la décision de l'autorité de dernière instance, mais aussi les mesures correctives que celle-ci a omis de rectifier.

[3] Pour les motifs qui suivent, la présente demande de contrôle judiciaire sera accueillie. L'affaire sera renvoyée à l'autorité de dernière instance pour qu'une nouvelle décision soit rendue par un autre décideur. Malgré l'excellente argumentation de l'avocat du caporal Hoffman, je conclus qu'il n'appartient pas à la Cour d'annuler les mesures correctives imposées.

II. Contexte

[4] Le caporal Kristopher Hoffman est un militaire du rang de la Force régulière des Forces armées canadiennes. À deux occasions distinctes, des mesures correctives lui ont été imposées, la première fois pour inconduite envers une femme membre des Forces armées canadiennes [les incidents de 2016] et la deuxième fois pour inconduite envers cinq jeunes femmes membres d'un escadron de cadets, qui étaient mineures au moment des incidents [les incidents de 2018].

[5] Les mesures correctives imposées au caporal Hoffman sont prévues par la Directive et ordonnance administrative de la Défense 5019-4 [la DOAD 5019-4]. Les mesures correctives qui peuvent être imposées sont, en ordre croissant d'importance : 1) une première mise en garde; 2) un avertissement écrit; 3) une mise en garde et surveillance. À la suite des incidents de 2016 et de 2018, le caporal Hoffman a fait l'objet d'une mise en garde et surveillance en 2016 et en 2019, respectivement.

[6] Le 26 octobre 2020, le caporal Hoffman a déposé les griefs MG213376 et MG213373 pour contester les mesures de mise en garde et surveillance. Le processus de grief des Forces armées canadiennes comporte deux étapes, à savoir l'examen par l'autorité initiale et l'examen par l'autorité de dernière instance (*Loi sur la défense nationale*, LRC 1985, c N-5 [la Loi]; *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*, chapitre 7). L'autorité de dernière instance est le chef d'état-major ou son délégué (art 29.11 et 29.14 de la Loi).

[7] L'autorité initiale a rendu sa décision à l'égard des griefs, après quoi le caporal Hoffman a demandé la transmission de ses griefs à l'autorité de dernière instance pour décision. Avant de rendre sa décision définitive, l'autorité de dernière instance a soumis les griefs du caporal Hoffman au Comité externe d'examen des griefs militaires [le CEEGM]. Ce comité a été créé en 1998 [TRADUCTION] « dans le but de renforcer la confiance à l'égard de l'arbitrage des griefs en faisant appel à une entité sans lien de dépendance » (Rory G Fowler, « Canadian Forces Grievance Process: How Adequate an Alternative Remedy Is It? » (2014) 27 Can J Admin L & Prac 277 aux pp 285-286 [Fowler]). Le CEEGM ne règle pas les griefs [Fowler, à la p 286]. Son

mandat consiste plutôt à examiner les griefs dont il est saisi et de transmettre, par écrit, ses conclusions et recommandations à l'autorité de dernière instance (art 29.2(1) de la Loi).

[8] En l'espèce, le CEEGM a transmis ses conclusions et recommandations le 25 octobre 2021. L'autorité de dernière instance n'est pas liée par les recommandations du CEEGM, mais elle doit motiver sa décision si elle choisit de s'écarter des conclusions et recommandations du comité (art 29.13 de la Loi).

[9] L'autorité de dernière instance a examiné les conclusions du CEEGM et a tenu compte des observations du caporal Hoffman. Le 4 mai 2022, l'autorité de dernière instance a rendu sa décision dans laquelle elle a fait droit en partie aux griefs du caporal Hoffman. L'autorité de dernière instance a décidé de suivre les recommandations du CEEGM. Elle a conclu que des erreurs commises à l'étape de l'examen par l'autorité initiale avaient privé le caporal Hoffman de son droit à l'équité procédurale, mais que ces erreurs avaient été corrigées après un examen de l'affaire par une autorité supérieure. L'autorité de dernière instance a également décidé de ramener la mesure corrective découlant des incidents de 2016 à un avertissement écrit, mais de maintenir la mesure corrective de mise en garde et surveillance découlant des incidents de 2018.

[10] Le 14 juin 2022, le caporal Hoffman a présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision de l'autorité de dernière instance. Il demande une ordonnance annulant les mesures de mise en garde et surveillance imposées le 31 mai 2016 et le 6 décembre 2019 et, à titre subsidiaire, une ordonnance renvoyant les griefs à l'autorité de dernière instance.

III. Analyse

[11] Comme je le mentionne plus haut, les parties conviennent que la décision de l'autorité de dernière instance ne satisfait pas à la norme de la décision raisonnable énoncée dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 SCC 65 [Vavilov]. Je prends note de la concession du défendeur sur le fait que l'autorité de dernière instance ne disposait d'aucune preuve pour étayer la conclusion selon laquelle le caporal Hoffman avait utilisé des renseignements personnels obtenus dans le cadre de son travail pour communiquer avec la personne visée par les incidents de 2016. Après examen du dossier et des observations des deux parties sur la question du caractère raisonnable, je conviens que la décision de l'autorité de dernière instance est déraisonnable.

[12] Le caporal Hoffman affirme que la Cour a le pouvoir discrétionnaire d'annuler la décision de l'autorité de dernière instance et les mesures correctives que cette dernière a omis de rectifier. Il fait valoir que le processus comportait de nombreuses lacunes de forme et de fond dont l'autorité de dernière instance n'a pas traité. Le caporal Hoffman affirme que l'autorité de dernière instance aurait dû reconnaître que la seule issue raisonnable était l'annulation des décisions de l'autorité initiale puisqu'elles étaient issues d'un processus fondamentalement vicié. Étant donné que, selon le caporal Hoffman, les mesures correctives étaient excessives, déraisonnables et injustes, en plus d'avoir servi à tort de substitut à un processus équitable, impartial et transparent, la seule issue raisonnable dans les circonstances est l'annulation par la Cour des mesures correctives contestées.

[13] Le caporal Hoffman souligne que, contrairement à bien d'autres tribunaux statutaires, dans le cadre du processus de grief des Forces armées canadiennes, l'autorité de dernière

instance n'est pas un tribunal spécialisé. Ce rôle est attribué au chef d'état-major de la défense ou à son délégué (art 29.11 et 29.14 de la Loi) et s'ajoute aux fonctions qu'exercent déjà ces officiers des Forces armées canadiennes (Fowler, aux pp 284-285). Le caporal Hoffman affirme que ce point est important pour le contexte puisqu'il y a eu un manque persistant de leadership à compter du moment où les mesures correctives ont été imposées jusqu'au moment où l'autorité de dernière instance a rendu sa décision.

[14] Le caporal Hoffman soutient également que trois facteurs posent problème en l'espèce, à savoir : 1) la nature de la relation Couronne-soldat; 2) la nature discrétionnaire des recours de droit public; 3) les lacunes à toutes les étapes du processus de grief, notamment l'esprit fermé des décideurs et l'abus de procédure.

[15] En ce qui a trait au premier facteur, à savoir la relation Couronne-soldat, le caporal Hoffman souligne que les membres des Forces armées canadiennes n'ont pas de lien contractuel avec la Couronne. Il s'agit plutôt d'une relation asymétrique de droit public dans laquelle la Couronne n'assume aucune obligation et où la protection des droits et des intérêts est principalement de nature procédurale (Fowler, aux pp 288-289). Le caporal Hoffman soutient que le processus de grief relève entièrement de la chaîne de commandement, qui fait fonction d'employeur, et que l'autre influence externe dans ce processus provient du CEEGM.

[16] En ce qui a trait au deuxième facteur, à savoir la nature discrétionnaire des recours de droit public, le caporal Hoffman fait valoir que, bien que la Cour dispose d'un pouvoir discrétionnaire limité pour superviser l'exercice par le pouvoir exécutif de ses prérogatives, la

présente affaire porte sur l'exercice de pouvoirs et de fonctions conférés par la loi. Par conséquent, l'examen des griefs et des mesures correctives initiales demandé par le caporal Hoffman constitue un exercice approprié, par la Cour, de son pouvoir discrétionnaire.

[17] En ce qui a trait au troisième facteur, à savoir les lacunes du processus adopté par les décideurs désignés par la loi, le caporal Hoffman fait valoir qu'il est possible de les regrouper en deux catégories : a) l'esprit fermé des décideurs et b) l'abus de procédure. En réponse à une question posée par la Cour à l'audience, l'avocat du caporal Hoffman a expliqué que la fermeture d'esprit et la partialité sont deux notions différentes. En l'espèce, les décideurs n'ont pas accepté leur rôle, n'ont pas examiné les questions en litige, ont fait abstraction de la preuve qui leur avait été soumise et ont tout simplement tiré des conclusions sans tenir compte des arguments présentés par le caporal Hoffman. Selon le caporal Hoffman, parce qu'ils n'ont pas tenu compte de ses arguments, le CEEGM et l'autorité de dernière instance ont tous deux omis de corriger les lacunes du processus décisionnel initial qui a mené à l'imposition de mesures correctives insoutenables.

[18] Quant à l'abus de procédure, le caporal Hoffman soutient qu'il a été accusé de harcèlement et de comportement inopportun, mais que les Forces armées canadiennes ont négligé d'appliquer les mécanismes décisionnels instaurés pour traiter ce type d'allégations, à savoir le Code de discipline militaire et la politique des Forces armées canadiennes en matière de prévention et de résolution du harcèlement. Ces mécanismes auraient permis au caporal Hoffman de participer à un processus quasi judiciaire qui lui aurait donné l'occasion de vérifier la validité des allégations formulées contre lui, notamment grâce au contre-interrogatoire des témoins.

[19] Le caporal Hoffman soutient qu'il s'attendait légitimement à ce que les Forces armées canadiennes aient recours aux mécanismes décisionnels à leur disposition, mais qu'elles ont plutôt décidé d'avoir recours à des mesures correctives non judiciaires. Il fait valoir que la chaîne de commandement a agi en toute impunité et a fait preuve d'un mépris de la primauté du droit lorsqu'elle a décidé de ne pas appliquer le Code de discipline militaire. Selon le caporal Hoffman, le processus administratif n'a pas été conçu pour statuer sur des faits contestés ou pour mener des enquêtes. En résumé, le caporal Hoffman estime que le processus administratif ne lui permettait pas, dans le contexte de cette relation asymétrique, de vérifier la preuve présentée contre lui. En retournant à la case départ, il pourra partir du bon pied.

[20] Le défendeur plaide que rien n'autorise la Cour à annuler les mesures correctives initiales. Il souligne que, dans le cadre d'un nouvel examen, l'autorité de dernière instance a le pouvoir de mener un nouveau processus, d'assigner des témoins et d'exiger la production de documents.

[21] Le défendeur fait valoir que rien ne permet non plus de conclure que le caporal Hoffman s'attendait légitimement à ce que le Code de discipline militaire soit appliqué. Selon le défendeur, la Cour devrait s'en remettre à la connaissance et aux compétences des décideurs des Forces armées canadiennes pour ce qui est du choix du processus à appliquer pour traiter les allégations d'inconduite lorsque l'enquête n'a pas révélé d'actes répréhensibles de nature criminelle.

[22] Le défendeur affirme que, contrairement aux observations du caporal Hoffman, la décision de l'autorité de dernière instance témoigne de son ouverture d'esprit puisque le caporal Hoffman a eu en partie gain de cause : la référence au leurre a été retirée relativement aux incidents de 2018, la référence à la nature sexuelle des messages liés aux incidents de 2016 a été retirée et la mesure corrective découlant des incidents de 2016 a été ramenée à un avertissement écrit.

[23] J'ai examiné attentivement le volumineux dossier et j'ai tenu compte des arguments mis de l'avant par les parties dans leurs mémoires respectifs ainsi qu'à l'audience, et je ne suis pas convaincue qu'il convienne d'ordonner l'annulation des mesures correctives en l'espèce. Ultimement, il reviendra à l'autorité de dernière instance, dans le cadre d'un nouvel examen, de décider si la réparation demandée par le caporal Hoffman dans ses griefs, à savoir l'annulation des deux mesures de mise en garde et surveillance, devrait être accordée.

[24] Je suis consciente que la Cour suprême du Canada a affirmé dans l'arrêt *Vavilov* qu'en règle générale les cours de justice doivent respecter la volonté du législateur de confier l'affaire à un décideur administratif, mais qu'il y a des situations dans lesquelles le refus de renvoyer l'affaire au décideur ne servirait à rien parce qu'un résultat donné est inévitable (*Vavilov*, au para 142). Le recours au verdict imposé constitue un pouvoir exceptionnel ne devant être exercé que dans les cas les plus clairs. Ce pouvoir doit rarement être exercé dans les cas où la question en litige est de nature essentiellement factuelle (*Burlacu c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 1467 au para 40); *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c Rafuse*, 2002 CAF 31 au para 14).

[25] La Cour d'appel fédérale a indiqué qu'il peut arriver que la cour impose un verdict à l'organisme administratif auquel le dossier est retourné, mais que ce pouvoir ne peut être utilisé que dans les cas les plus clairs, par exemple lorsqu'il ne peut y avoir qu'une seule issue possible (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Yansane*, 2017 CAF 48 au para 17). Si l'évaluation de la preuve peut être déterminante, il est mieux avisé de laisser le soin au décideur administratif de se prononcer, quitte à réviser de nouveau sa décision sous l'angle du caractère raisonnable (*ibid*). Il est clair, en l'espèce, que l'évaluation de la preuve par l'autorité de dernière instance sera déterminante quant à l'issue de l'affaire. Le résultat n'est donc pas inévitable.

[26] Je garde à l'esprit les facteurs soulevés par le caporal Hoffman pour démontrer que, dans le contexte des Forces armées canadiennes, il convient de faire table rase et d'annuler les mesures correctives initiales. Toutefois, je ne suis pas convaincue que les facteurs soulevés sont suffisants pour justifier que la Cour intervienne de la manière suggérée par le caporal Hoffman. En particulier, je ne suis pas convaincue que les Forces armées canadiennes ne pouvaient pas recourir au processus administratif pour examiner les allégations formulées contre le caporal Hoffman ni à l'inverse qu'elles devaient recourir au Code de discipline militaire. Je ne suis pas non plus convaincue que les décideurs administratifs n'avaient pas le droit d'imposer d'entrée de jeu la mesure corrective la plus sévère.

[27] Le caporal Hoffman soutient que la chaîne de commandement a affirmé que son inconduite alléguée était si grave qu'elle justifiait l'imposition de la mesure corrective la plus sévère. Pourtant, bien que les allégations portaient sur une inconduite disciplinaire, elles n'ont pas donné lieu à des accusations au titre du Code de discipline militaire.

[28] Le défendeur a souligné à l'audience que le point 4.6 de la DOAD 5019-4 (Gradation des mesures) dispose que l'autorité initiale peut choisir une mesure corrective sans progresser d'une première mise en garde à un avertissement écrit, puis à une mise en garde et surveillance. De plus, un examen de la DOAD 5019-4 confirme qu'elle s'applique notamment aux inconduites sexuelles ou à tout autre manquement à la conduite ou au rendement.

[29] Compte tenu de ce qui précède, rien ne me permet de conclure que le caporal Hoffman pouvait légitimement s'attendre à ce que les Forces armées canadiennes choisissent d'avoir recours au Code de discipline militaire ou à la politique des Forces armées canadiennes en matière de prévention et de résolution du harcèlement. Pour cette raison, je conclus qu'il n'y a pas eu abus de procédure.

[30] Enfin, en ce qui concerne les observations du caporal Hoffman sur la tendance des décideurs à avoir l'esprit fermé, il est vrai que le processus administratif comportait un certain nombre de lacunes, mais je ne suis pas convaincue qu'elles sont suffisamment importantes pour justifier que la Cour impose un verdict. Bien que la décision de l'autorité de dernière instance soit déraisonnable, je ne suis pas disposée à présumer que l'affaire ne sera pas examinée avec un esprit ouvert si elle est renvoyée pour nouvelle décision. Par ailleurs, comme le soutient le défendeur, l'autorité de dernière instance a fait preuve d'une ouverture d'esprit puisque les griefs du caporal Hoffman ont été accueillis.

IV. Conclusion

[31] Pour les motifs qui précèdent, la présente demande de contrôle judiciaire sera accueillie.

Je ne suis cependant pas convaincue que le caporal Hoffman ait droit à un verdict imposé annulant les mesures correctives.

[32] Puisque le défendeur consent au renvoi pour nouvelle décision, je suis d'accord avec lui pour dire que chaque partie assumera ses propres dépens.

JUGEMENT dans le dossier T-1231-22

LA COUR REND LE JUGEMENT qui suit :

1. La demande de contrôle judiciaire du demandeur est accueillie.
2. L'affaire est renvoyée à l'autorité de dernière instance pour qu'une nouvelle décision soit rendue par un autre décideur.
3. Chaque partie assume ses propres dépens.

« Vanessa Rochester »

Juge

Traduction certifiée conforme
Julie Blain McIntosh

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1231-22

INTITULÉ : KRISTOPHER HOFFMAN c LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 8 FÉVRIER 2023

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE ROCHESTER

DATE DES MOTIFS : LE 14 AOÛT 2023

COMPARUTIONS :

Rory G. Fowler POUR LE DEMANDEUR

Kevin Palframan POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Law Office of Rory G. Fowler POUR LE DEMANDEUR
Kingston (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Ottawa (Ontario)