

**LES FORCES ARMÉES CANADIENNES ET  
L'ASSUJETTISSEMENT À L'OBLIGATION D'AGIR  
ÉQUITABLEMENT : EXAMEN DE CERTAINES  
INSTANCES ADMINISTRATIVES**

**par Mario Dutil**

**présenté dans le cadre du programme de maîtrise en droit  
Faculté de droit  
Université d'Ottawa  
Ottawa, Ontario  
Décembre 1994**

**©Mario Dutil**



National Library  
of Canada

Acquisitions and  
Bibliographic Services Branch

395 Wellington Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0N4

Bibliothèque nationale  
du Canada

Direction des acquisitions et  
des services bibliographiques

395, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0N4

*Your file* *Votre référence*

*Our file* *Notre référence*

**The author has granted an irrevocable non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of his/her thesis by any means and in any form or format, making this thesis available to interested persons.**

**L'auteur a accordé une licence irrévocable et non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de sa thèse de quelque manière et sous quelque forme que ce soit pour mettre des exemplaires de cette thèse à la disposition des personnes intéressées.**

**The author retains ownership of the copyright in his/her thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without his/her permission.**

**L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège sa thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.**

ISBN 0-612-15714-8

**Canada**

## SOMMAIRE

L'un des domaines privilégiés par les tribunaux au cours des dernières années est celui qui s'attarde à définir l'étendue du droit d'un individu à être traité équitablement par un organisme administratif. Cette notion d'équité procédurale, dont la source primaire remonte aux règles de justice naturelle, se précise peu à peu, mais la jurisprudence tient toutefois à ce que les modalités d'application de ladite notion s'adaptent aux circonstances de l'espèce.

Les personnes qui composent les Forces canadiennes sont soumises, comme tout citoyen canadien, aux lois en vigueur au Canada, mais elles sont également passibles d'être jugées et punies devant les tribunaux militaires. Le monde militaire est, en quelque sorte, distinct. Une carrière militaire implique certaines obligations spécifiques dont celle de l'obligation de servir.

Les Forces canadiennes ont recours à de nombreuses instances administratives internes pour assurer la gestion de leur personnel et le maintien d'une force armée disciplinée et opérationnelle. Nonobstant certaines caractéristiques propres, les Forces canadiennes sont assujetties aux règles de justice naturelle, mais ses instances administratives sont-elles rejointes par l'évolution du contentieux administratif, soit l'émergence d'une obligation d'équité ? Cette question est très importante pour les gestionnaires des Forces canadiennes, mais elle l'est davantage pour les milliers de

personnes qui les composent. Pour y répondre, nous proposons effectuer une revue des principes de l'obligation d'agir équitablement et d'appliquer lesdits principes à certaines instances administratives des Forces canadiennes que nous avons préalablement identifiées : le Conseil médical de révision des carrières, le Conseil des pensions militaires et le mécanisme interne de redressement de grief.

En première partie, nous dégagerons les grands principes et les critères d'application de l'obligation d'agir équitablement. Il y sera traité également de l'importance du mandat de l'organisme administratif comme élément d'analyse de l'obligation d'agir équitablement. Par la suite, nous élaborerons sur la nature et la portée de ladite obligation et nous examinerons des éléments tels que le degré d'impartialité des décideurs, le rôle des conseillers juridiques d'un organisme administratif et, finalement, nous aborderons certaines mesures d'équité procédurales.

C'est donc à la lumière des éléments dont nous aurons traité en première partie que nous procéderons à l'analyse d'instances administratives spécifiques des Forces canadiennes. Nous démontrerons comment le Conseil médical de révisions de carrières est assujéti à l'obligation d'agir équitablement, malgré ses apparences, et nous proposerons certaines mesures d'équité procédurales minimales liées au respect de son obligation. Quant au Conseil des pensions militaires, il sera démontré qu'une telle instance devra se plier aux exigences de l'obligation d'agir avec équité, incluant celle de ne pas susciter de crainte de partialité.

La méthode d'analyse du mécanisme interne de redressement de grief sera différente. Puisqu'il s'agit d'un mécanisme interne d'appel, nous ne mettons pas en doute son assujettissement à l'obligation d'agir équitablement. Nous dégagerons cependant les éléments de ce processus qui, selon nous, tendent à démontrer que ce mécanisme est désuet et qu'il ne bénéficie pas d'outils suffisants pour être en mesure de s'acquitter efficacement des exigences de l'obligation d'agir avec équité.

## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Me Denis Nadeau, professeur à la faculté de droit (civil) de l'Université d'Ottawa pour sa patience, son souci du détail et de la perfection et sa constante collaboration dans l'élaboration de cette thèse.

Celle-ci n'aurait jamais vu le jour sans le soutien de tous les instants que m'ont témoigné mon épouse Diane et nos enfants Andréanne et Alexandre. Il ne fut certes pas facile pour eux d'accepter que je sois plus présent que jamais à la maison, mais que cette présence cache une trop fréquente indisponibilité. Ils n'ont jamais cessé de m'encourager dans ce long périple empreint de questionnement et de réflexion.

## **MISES EN GARDE AU LECTEUR**

Pour des considérations pratiques et d'allègement du texte, nous tenons à aviser les lecteurs que les mots désignant des personnes de sexe masculin englobent les personnes de sexe féminin et les mots désignant des personnes de sexe féminin englobent les personnes de sexe masculin, à moins que le contexte n'exige une interprétation différente.

\*\*\*\*\*

Cette thèse ne reflète pas les opinions officielles et ne lie d'aucune manière le Cabinet du juge-avocat général des Forces canadiennes, les Forces canadiennes, le Ministère de la défense nationale ou le Gouvernement du Canada sur les sujets ou les questions juridiques qui y sont traités. L'auteur est seul responsable des opinions qu'il exprime.

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE .....	1
PREMIÈRE PARTIE — LE DEVOIR GÉNÉRAL D'AGIR ÉQUITABLEMENT .....	5
INTRODUCTION .....	5
Chapitre 1 — LES CRITÈRES D'APPLICATION DE L'OBLIGATION D'AGIR ÉQUITABLEMENT ET L'IMPORTANCE DU MANDAT DE L'ORGANISME ADMINISTRATIF .....	7
Section 1 — La naissance de l'obligation d'agir équitablement .....	7
Section 2 — La nature de la décision .....	22
Section 3 — La relation entre les parties .....	26
Section 4 — L'effet de la décision sur la partie touchée .....	30
Section 5 — Le mandat de l'organisme administratif .....	34
Chapitre 2 — NATURE ET PORTÉE DE L'OBLIGATION D'AGIR ÉQUITABLEMENT POUR L'ORGANISME ADMINISTRATIF .....	45
Section 1 — L'indépendance et l'impartialité .....	46
Sous-section 1 — L'indépendance .....	49
Sous -section 2 — L'impartialité .....	55
Sous-section 3 — Le rôle du conseiller juridique de l'organisme administratif dans le processus décisionnel .....	68
Section 2 — L'audition équitable (selon les circonstances) et certaines mesures d'équité procédurale .....	75
Sous-section 1 — L'avis .....	78
Sous-section 2 — La divulgation de la preuve .....	83
Sous-section 3 — La nature de l'audition: orale ou écrite .....	87

CONCLUSION .....	93
DEUXIÈME PARTIE — CERTAINES INSTANCES DÉCISIONNELLES DES FORCES CANADIENNES ET L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE .....	95
INTRODUCTION .....	95
Chapitre 1 — LE CONSEIL MÉDICAL DE RÉVISION DES CARRIÈRES .....	97
Section 1 — Nature et fonctions d'un CMRC .....	100
Sous-section 1 — Les sources législatives .....	101
Sous-section 2 — L'objet et les pouvoirs d'un CMRC .....	104
Paragraphe 1 — L'objet .....	104
Paragraphe 2 — Les pouvoirs .....	111
Section 2 — Une jurisprudence fondée sur les faits .....	113
Section 3 — Le CMRC et l'obligation d'agir équitablement .....	127
Sous-section 1 — «Décision» ou «recommandation»: la nature réelle de la détermination .....	127
Sous-section 2 — Le résultat des délibérations du CMRC et l'effet sur le militaire affecté .....	142
Sous-section 3 — La relation entre le CMRC et le militaire dont la catégorie médicale permanente est abaissée .....	146
Section 4 — Le CMRC et les règles minimales d'équité procédurale .....	149
Sous-section 1 — Le CMRC doit donner un avis au militaire .....	151
Sous-section 2 — L'avis et son contenu .....	152

Sous-section 3 — Qui doit aviser le militaire intéressé ?	
... Quand doit-on l'aviser ?	153
Sous-section 4 — La divulgation de la preuve	155
Sous-section 5 — Une audition écrite	157
Chapitre 2 — LE CONSEIL DES PENSIONS MILITAIRES	162
Section 1 — Les sources législatives et le processus décisionnel	
du Conseil des pensions militaires	164
Sous-section 1 — La composition du Conseil des pensions militaires	167
Sous-section 2 — La mission du Conseil des pensions militaires	
.....	168
Sous-section 3 — Le processus décisionnel	171
Paragraphe 1 — Les étapes préliminaires	171
Paragraphe 2 — Les séances du Conseil des pensions militaires	175
Section 2 — Le Conseil des pensions militaires	
et l'obligation d'agir équitablement	179
Sous-section 1 — La nature	180
Sous-section 2 — L'effet de la décision du Conseil des pensions militaires	
sur l'officier ou le militaire du rang retraité	184
Sous-section 3 — La relation entre le militaire libéré et le	
Conseil des pensions militaires	192
Section 3 — Le Conseil des pensions militaires et les règles	
minimales d'équité procédurale	193
Sous-section 1 — L'avis	195
Sous-section 2 — Qui doit aviser le militaire libéré ? — Quand doit-on l'aviser ? —	
Que doit contenir l'avis ?	197
Sous-section 3 — L'audition	198
Sous-section 4 — L'impartialité des membres du Conseil	
des pensions militaires — le concept de «bias»	200

Chapitre 3 — LE MÉCANISME INTERNE DE REDRESSEMENT	
DE GRIEF .....	207
Section 1 — Le mécanisme de redressement de grief: une attitude prudente et réservée de la part des tribunaux .....	213
Section 2 — Le processus de grief et la marche à suivre du plaignant: les délais .....	218
Section 3 — La divulgation de la preuve .....	221
Section 4 — Le rôle du conseiller juridique des Forces canadiennes dans le mécanisme interne de redressement de grief .....	228
Section 5 — La suffisance d'une procédure essentiellement écrite .....	236
Section 6 — Épilogue: Un mécanisme vieillissant qui manque de souplesse. ....	239
 CONCLUSION .....	 244
 CONCLUSION GÉNÉRALE .....	 247
 BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE .....	 251
 TABLE DE LA JURISPRUDENCE CITÉE .....	 256
 LISTE DES ABBRÉVIATIONS MILITAIRES .....	 262
 LISTE DES ANNEXES . ....	 263

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'accroissement des relations entre l'État et les citoyens a consacré l'importance du droit administratif dans le créneau juridique d'aujourd'hui. L'évolution constante et parfois effrénée de la jurisprudence dans ce domaine du droit se reflète également dans la doctrine où les auteurs doivent constamment s'ajuster, d'une part, à l'émergence de nouveaux courants de pensée des tribunaux et, d'autre part, aux ajustements jurisprudentiels de la Cour suprême.

L'un des domaines privilégiés par les tribunaux au cours des dernières années est celui qui s'attarde à définir l'étendue du droit d'un individu à être traité équitablement par un organisme administratif. Cette notion d'équité procédurale, dont la source primaire remonte aux règles de justice naturelle, se précise peu à peu, mais la jurisprudence tient toutefois à ce que les modalités d'application de ladite notion s'adaptent aux circonstances de l'espèce.

L'omniprésence des médias d'information dans toutes les sphères de l'administration publique nous fait dorénavant découvrir des institutions gouvernementales qui, jusqu'alors, n'attiraient pas les regards ou l'attention de la population. Les Forces canadiennes sont, à notre avis, l'une de ces institutions étatiques privilégiées par la médiatisation. Les personnes qui composent les Forces canadiennes sont soumises, comme tout autre citoyen canadien, aux lois en vigueur au Canada, mais elles sont également passibles d'être jugées et punies

devant les tribunaux militaires. Le monde militaire est, en quelque sorte, distinct. Une carrière militaire implique certaines obligations spécifiques dont celle de l'obligation de servir. Les Forces canadiennes et le Ministère de la défense nationale sont l'un des plus grands employeurs au pays. Les relations entre ces employeurs et les employés civils sont régies par les mêmes lois, règlements ou directives que l'ensemble des fonctionnaires fédéraux. L'intérêt de notre étude porte sur les relations entre les Forces canadiennes et les militaires qui les composent. C'est donc à l'intérieur d'une structure hautement hiérarchisée que les militaires doivent accomplir leurs différentes assignations. Les Forces canadiennes ont recours à de nombreuses instances administratives internes pour assurer la gestion de leur personnel militaire et le maintien d'une force armée disciplinée et opérationnelle.

Nonobstant certaines caractéristiques propres, les Forces canadiennes sont assujetties aux règles de justice naturelle, mais ses instances administratives sont-elles rejointes par l'évolution du contentieux administratif, soit l'émergence d'une obligation d'équité ? Cette question est très importante pour les gestionnaires des Forces canadiennes, mais elle l'est davantage pour les milliers de personnes qui les composent. Pour y répondre, nous proposons d'effectuer une revue des principes de l'obligation d'agir équitablement et d'appliquer lesdits principes à certaines instances administratives des Forces canadiennes que nous avons préalablement identifiées.

Cette thèse n'est pas une analyse exhaustive de l'obligation générale d'agir équitablement et une revue de toutes les instances administratives des Forces canadiennes

assujetties à ladite obligation. Nous avons plutôt choisi d'étudier trois organismes ou instances décisionnelles des Forces canadiennes à la lumière des grands principes d'application de ladite obligation. Les trois instances visées sont le Conseil médical de révision des carrières, le Conseil des pensions militaires et le mécanisme interne de redressement de grief.

En première partie, nous poserons les principaux jalons du contentieux administratif en matière de l'obligation d'agir équitablement. Nous en dégagerons les grands principes et les critères d'application. Il y sera traité également de l'importance du mandat de l'organisme administratif comme élément d'analyse de l'obligation d'agir équitablement. Par la suite, nous élaborerons sur la nature et la portée de ladite obligation et nous examinerons des éléments tels que le degré d'impartialité des décideurs, du rôle des conseillers juridiques d'un organisme administratif et, finalement, nous aborderons certaines mesures d'équité procédurales.

C'est donc à la lumière des éléments dont nous aurons traité en première partie que nous procéderons à l'analyse d'instances administratives spécifiques des Forces canadiennes. Nous démontrerons comment le Conseil médical de révisions de carrières est assujetti à l'obligation d'agir équitablement, malgré ses apparences, et nous proposerons certaines mesures d'équité procédurales minimales liées au respect de son obligation. Quant au Conseil des pensions militaires, il sera démontré qu'une telle instance devra se plier aux

exigences de l'obligation d'agir avec équité, incluant celle de ne pas susciter de crainte de partialité.

La méthode d'analyse du mécanisme interne de redressement de grief sera différente. Puisqu'il s'agit d'un mécanisme interne d'appel, nous ne mettons pas en doute son assujettissement à l'obligation d'agir équitablement. Nous dégagerons cependant les éléments de ce processus qui, selon nous, tendent à démontrer que ce mécanisme est désuet et qu'il ne bénéficie pas d'outils suffisants pour être en mesure de s'acquitter efficacement des exigences de l'obligation d'agir avec équité.

# PREMIÈRE PARTIE — LE DEVOIR GÉNÉRAL D'AGIR ÉQUITABLEMENT

## INTRODUCTION

Cette première partie ne se veut pas une étude exhaustive de l'obligation générale d'agir équitablement. Elle vise plutôt à dégager les grands principes et certaines mesures procédurales associées à celle-ci, dans le but spécifique d'examiner *a posteriori* le respect de l'obligation d'agir équitablement par certaines instances administratives des Forces armées canadiennes dont l'existence et les fonctions qu'elles exercent sont méconnues tant des juristes que du public en général.

Puisque notre étude servira à poser les jalons essentiels qui seront nécessaires à l'analyse subséquente d'instances administratives spécifiques — le Conseil médical de révision des carrières, le Conseil des pensions militaires et le mécanisme interne de redressement de grief —, nous adopterons une méthode descriptive des différentes composantes de l'équité procédurale. Cette méthode nous permettra de soulever

subséquemment un certain nombre d'interrogations associées directement auxdits organismes des Forces canadiennes.

En première partie, nous verrons donc comment s'est développé le devoir d'agir équitablement et les critères d'application dudit devoir. Cette dernière réflexion nous amènera à jeter un regard sur l'importance du mandat de l'organisme administratif. Nous aborderons ensuite la nature et la portée de l'obligation d'agir équitablement incluant l'une des règles fondamentales de la justice naturelle: le droit d'être entendu par un décideur indépendant et impartial. Ceci nous permettra de traiter du rôle du conseiller juridique de l'organisme administratif dans le processus décisionnel. En dernier lieu, nous examinerons certaines notions spécifiques de l'audition équitable, notamment celles qui traitent de l'avis, de la divulgation de la preuve et de la nature de l'audition.

Il importe donc de bien saisir les dimensions générales de l'obligation d'agir équitablement, ainsi que certains éléments spécifiquement choisis, avant de pouvoir en appliquer les exigences aux instances administratives des Forces canadiennes. Cette partie représente donc la première étape d'un processus analytique qui nous conduira ultimement à une critique objective d'une variété d'organismes administratifs des Forces canadiennes quant au respect de ladite obligation d'agir équitablement.

## **Chapitre 1 — LES CRITÈRES D'APPLICATION DE L'OBLIGATION D'AGIR ÉQUITABLEMENT ET L'IMPORTANCE DU MANDAT DE L'ORGANISME ADMINISTRATIF**

L'obligation d'agir équitablement n'est pas le résultat d'un choix exprès du législateur. La notion d'équité, définie à la suite d'un long et lent processus de réflexion, répond à un besoin fondamental de justice envers les personnes qui sont affectées par les décisions de l'Administration. Nous aborderons donc brièvement l'origine de l'obligation d'agir équitablement et nous procéderons, par la suite, à l'analyse des critères qui ont été retenus par la jurisprudence pour l'application de ladite obligation. Il sera traité finalement de l'importance du mandat de l'organisme administratif qui, comme nous le verrons, complète le processus d'analyse de l'assujettissement à l'obligation d'agir équitablement. La considération du mandat, comme outil de réflexion, contribuera souvent à mieux définir les paramètres nécessaires à une procédure équitable.

### **Section 1 — La naissance de l'obligation d'agir équitablement**

Jusqu'à l'aube des années quatre-vingt, les règles de base du droit administratif voulaient que les principes de justice naturelle s'appliquaient dans les cas où l'organisme

décisionnel remplissait des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, alors qu'en matière de décisions administratives ou législatives existait une obligation moins lourde d'agir équitablement (*duty to act fairly*). En l'absence d'une caractérisation expresse de fonction dite judiciaire ou quasi judiciaire, il était donc impossible d'invoquer l'application des règles de justice naturelle au processus d'un organisme administratif. Cette situation prévaudra jusqu'à l'ouverture démontrée par le juge Rinfret, en *obiter dictum*, dans le célèbre arrêt de la Cour suprême *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Commission des relations ouvrières du Québec*<sup>1</sup> à l'effet que :

Le principe que nul ne doit être condamné ou privé de ses droits sans être entendu, et surtout sans avoir reçu avis que ses droits seraient mis en jeu est d'une équité universelle et ce n'est pas le silence de la loi qui devrait être invoqué pour en priver quelqu'un. À mon avis, il ne faudrait rien moins qu'une déclaration expresse du législateur pour mettre de côté cette exigence qui s'applique à tous les tribunaux et à tous les corps appelés à rendre une décision qui aurait pour effet d'annuler un droit possédé par un individu.<sup>2</sup>

L'émergence d'organismes administratifs créés par voie législative a provoqué un développement spectaculaire de plusieurs facettes du droit administratif. Le droit canadien de l'époque se confondait alors avec la jurisprudence prépondérante anglaise qui limitait le recours aux tribunaux par voie de *certiorari* à l'encontre des décisions de

---

<sup>1</sup> [1953] 2 R.C.S. 140, 4 D.L.R. 161 [avec renvois aux R.C.S.].

<sup>2</sup> *Ibid.*, à la p. 154.

nature judiciaire ou quasi judiciaire des tribunaux administratifs. Il faut toutefois souligner qu'un courant jurisprudentiel anglais évoluait dans la direction d'étendre le recours à certaines décisions de nature administrative<sup>3</sup>. Au Canada, les tribunaux étaient réticents à étendre la protection de la règle *audi alteram partem* aux décisions de nature administrative. Cette réticence fut d'ailleurs exprimée par la Cour suprême dans l'arrêt *Guay c. Lafleur*<sup>4</sup> où la majorité conclut que l'enquête menée par un officier du Ministère du Revenu n'était qu'administrative et non quasi judiciaire — auquel cas la règle *audi alteram partem* ne pouvait s'appliquer — parce qu'elle n'affectait ou ne déterminait pas des droits de la partie intéressée. Dans l'arrêt *Saulnier c. Commission de police du Québec*<sup>5</sup>, le plus haut tribunal du pays s'est éloigné de l'approche rigide qui le caractérisait en nuancant le critère de la décision ferme exprimé dans *Guay c. Lafleur*. L'arrêt *Saulnier* considéra qu'un organisme d'enquête, jouissant d'un pouvoir de recommandation ayant pour effet d'affecter les droits d'un individu, pouvait remplir des fonctions quasi judiciaires : la Cour suprême en arriva toutefois à cette conclusion après analyse de la loi habilitante de la Commission de police.

---

<sup>3</sup> Voir *Ridge c. Baldwin* (1963), [1964] A.C. 40, [1963] 2 All E.R. 66 (U.K. H.L.); *Bates c. Lord Hailsham of St. Marylebone*, [1972] 1 W.L.R. 1373, 3 All E.R. 1019 (U.K. Ch.); *Selvarajan c. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 13, [1975] 1 W.L.R. 1686 (U.K. C.A.); *Breen c. Amalgamated Engineering Union*, [1971] 2 W.L.R. 742, [1971] 2 Q.B. 175 (U.K. C.A.).

<sup>4</sup> [1965] R.C.S. 12.

<sup>5</sup> [1976] 1 R.C.S. 572, 57 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 545, 6 N.R. 541. Dans cette cause, la Cour suprême examina le contenu de l'art. 24 de la *Loi de police*, L.Q. 1968, c.17, qui obligeait la Commission de police à entendre le point de vue de la personne sous enquête sur les faits qui pouvaient donner lieu à un blâme ou à la recommandation de sanctions.

La difficulté de répartir la nature des fonctions dites judiciaires, quasi judiciaires ou administratives et l'apparence d'injustice qui découlait d'un droit qui protégeait certaines personnes par des garanties procédurales, alors que d'autres ne jouissaient pas de la même protection malgré les mêmes conséquences graves engendrées par la décision de l'organisme administratif, a provoqué la naissance d'un nouveau courant jurisprudentiel et doctrinal canadien qui fut consacré dans la décision de la Cour suprême *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*<sup>6</sup>.

Dans cette affaire, un policier en période de probation avait été congédié par le Comité des services de police en vertu d'un règlement adopté selon le *Police Act*<sup>7</sup> qui permettait audit comité de le faire avant l'expiration d'une période de dix-huit mois suivant son entrée en fonction. Nicholson n'avait pas été avisé préalablement de la possibilité d'un renvoi ni des raisons à l'appui de ce dernier. Il ne lui fut donné aucune occasion de faire valoir ses moyens avant son congédiement et il ne reçut qu'une lettre du chef de police adjoint l'informant de la décision. Cette décision fut approuvée par le Comité des services de police, d'où le recours de Nicholson pour faire annuler la décision du Comité.

---

<sup>6</sup> [1979] 1 R.C.S. 311, 88 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 671, 23 N.R. 410 [ci-après *Nicholson* avec renvois aux R.C.S.].

<sup>7</sup> R.S.O. 1970, ch. 351.

Deux idées fondamentales ressortent de cette décision. Premièrement, l'arrêt *Nicholson* a mis fin au cloisonnement lié à la nature judiciaire ou quasi judiciaire d'une décision d'un organisme administratif. En second lieu, cette décision confirmait l'existence, en droit canadien, du concept de l'obligation générale d'agir équitablement.

Le premier volet de l'arrêt *Nicholson* y est exprimé par le juge en chef Laskin :

[...] il est souvent très difficile, sinon impossible, de répartir les fonctions créées par la loi dans les catégories judiciaire, quasi judiciaire ou administrative ; de plus il serait injuste de protéger certains au moyen de la procédure tout en la refusant complètement à d'autres lorsque l'application des décisions prises en vertu de la loi entraîne les mêmes conséquences graves pour les personnes visées, quelle que soit la catégorie de la fonction en question.<sup>8</sup>

La fin de cette restriction, quant à l'application des principes de justice naturelle aux seules décisions de nature judiciaire ou quasi judiciaire, fut notamment confirmée dans un jugement subséquent de la Cour suprême, soit *Knight c. Indian Head School Division no 19 of Saskatchewan*<sup>9</sup> :

Il n'est plus nécessaire, sauf peut-être lorsque la loi l'exige, de faire la distinction entre les décisions

---

<sup>8</sup> *Supra* note 6, à la p. 325.

<sup>9</sup> [1990] 1 R.C.S. 653, 69 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 489, 106 N.R. 17 [ci-après *Knight* avec renvois aux R.C.S.].

judiciaires, quasi judiciaires et administratives. Une telle distinction a pu être nécessaire avant l'arrêt de notre Cour *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311. En effet, antérieurement à cet arrêt, «l'obligation d'agir de manière judiciaire» était considérée comme incombant uniquement aux tribunaux qui rendaient des décisions de nature administrative. À la suite de l'arrêt *Nicholson*, cette distinction est devenue moins importante et a été jugée peu utile étant donné que l'obligation d'agir équitablement et celle d'agir de manière judiciaire tirent toutes les deux leur origine des mêmes principes généraux de justice naturelle (voir *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, aux pp. 895 et 896, le juge Sopinka s'exprimant au nom de la majorité)[.]<sup>10</sup>

et dans une autre décision de la même cour, l'arrêt *Association des résidents du vieux St-Boniface c. Winnipeg (ville)*<sup>11</sup>, où le juge Sopinka énonce que:

[...] Le contenu des règles de justice naturelle et de l'équité procédurale était autrefois déterminé en fonction de la classification des tâches du tribunal administratif ou d'un autre organisme ou fonctionnaire publics. Ce n'est plus le cas et le contenu de ces règles dépend désormais de plusieurs facteurs, dont les termes de la loi en vertu de laquelle agit l'organisme en question, la nature de la tâche particulière qu'il a à remplir et le type de décision qu'il est appelé à rendre. Ce changement d'approche se trouve résumé dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, où j'affirme (aux pp. 895 et 896) :

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, aux pp. 669-670.

<sup>11</sup> [1990] 3 R.C.S. 1170, 75 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 385, 46 Admin. L.R. 161 [ci-après *St-Boniface* avec renvois aux R.C.S.].

Aussi bien les règles de justice naturelle que l'obligation d'agir équitablement sont des normes variables. Leur contenu dépend des circonstances de l'affaire, des dispositions législatives en cause et de la nature de la question à trancher. La distinction entre elles s'estompe donc lorsqu'on approche du bas de l'échelle dans le cas des tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires et du haut de l'échelle dans le cas des tribunaux administratifs ou exécutifs. C'est pourquoi on ne détermine plus maintenant le contenu des règles à suivre par un tribunal en essayant de le ranger dans la catégorie de tribunal judiciaire, quasi judiciaire, administratif ou exécutif. Au contraire, on décide du contenu de ces règles en tenant compte de toutes les circonstances dans lesquelles fonctionne le tribunal en question. [Je souligne] <sup>12</sup>

Le deuxième volet développé par l'arrêt *Nicholson* consacre l'émergence du devoir général d'agir équitablement qui incombe aux organismes administratifs. Le juge en chef Laskin, alors qu'il réexaminait les fondements historiques de l'application des règles de justice naturelle, souligne les propos de Lord Pearson dans l'arrêt *Pearlberg c. Varty (Inspector of Taxes)*<sup>13</sup>, où celui-ci disait :

But where some person or body is entrusted by Parliament with administrative or executive functions, there is no presumption that compliance with the principles of natural justice is required, although, as 'Parliament is not to be presumed to act unfairly', the courts may be able in suitable cases (perhaps always) to imply an obligation to act with fairness.<sup>14</sup>

[soulignés ajoutés]

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, à la p. 1191.

<sup>13</sup> [1972] 2 All E.R. 6, [1972] 1 W.L.R. 534 (U.K. H.L.).

<sup>14</sup> *Ibid.*, à la p. 17.

L'assujettissement des organismes administratifs à l'obligation d'agir équitablement, compatible avec le rôle de l'État, fut également invoqué dans l'arrêt *Knight*, où le juge L'Heureux-Dube affirme :

De plus, un argument de portée plus large, fondé sur des raisons de principe, milite en faveur de l'assujettissement d'organismes administratifs qui prennent des décisions semblables à celle attaquée en l'espèce à l'obligation d'agir équitablement. Les pouvoirs exercés par le Conseil sont des pouvoirs légaux délégués qui, comme les pouvoirs légaux exercés par le gouvernement, ne devraient servir qu'à des fins légitimes. À la différence des cas de «pures» relations de maître à serviteur ne comportant pas de pouvoirs légaux délégués, le public a intérêt à ce que les organismes administratifs exercent d'une manière appropriée leurs pouvoirs délégués.<sup>15</sup>

La règle minimale en matière d'équité fut donc établie par le juge en chef Laskin, dans *Nicholson*, lorsqu'il se prononça sur le congédiement, sans audition préalable, de cet agent de police en période probatoire :

En l'espèce, la décision a de graves répercussions pour l'appelant vu qu'il souhaite continuer à occuper une charge publique. Pourtant le comité intimé a cru bon de mettre fin à son emploi sans lui indiquer pourquoi on le considérait inapte à rester en fonction et a affirmé avoir le droit de le faire.

---

<sup>15</sup> *Supra* note 9, à la p. 675.

A mon avis, on aurait dû dire à l'appelant pourquoi on avait mis fin à son emploi et lui permettre de se défendre, oralement ou par écrit au choix du comité. Il me semble que le comité lui-même voudrait s'assurer qu'il n'a commis aucune erreur quant aux faits ou circonstances qui ont déterminé sa décision. Une fois que le comité a obtenu la réponse de l'appelant, il lui appartiendra de décider de la mesure à prendre, sans que sa décision soit soumise à un contrôle ultérieur, la bonne foi étant toujours présumée. Ce processus est équitable envers l'appelant et fait également justice au droit du comité, en sa qualité d'autorité publique, de décider, lorsqu'il connaît la réponse de l'appelant, si l'on doit permettre à une personne dans sa situation de rester en fonction jusqu'au moment où la procédure lui offrira une plus grande protection. Le titulaire d'une charge mérite cette protection minimale, même si son entrée en fonction est très récente.<sup>16</sup>

Cette règle a donc deux objets intimement liés :

- a. la personne affectée doit avoir l'opportunité de défendre ses intérêts ou de vérifier ce qu'on lui reproche : et
- b. l'autorité administrative sera plus en mesure de prendre une décision équitable et raisonnable<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> *Supra* note 6, à la p. 328.

<sup>17</sup> *Gallant c. Canada (Sous-commissaire, Service correctionnel, Canada)*, [1989] 3 C.F. 329, à la p. 341 (C.A.), 92 N.R. 292, 36 Admin. L.R. 261; permission d'en appeler à la Cour suprême refusée par (1989), 102 N.R. 399n (C.S.C.) [ci-après *Gallant* avec renvois aux C.F.].

*Nicholson* marque donc le point tournant d'une époque et consacre l'existence de l'obligation générale d'agir équitablement au Canada. Cette évolution fut d'ailleurs soulignée par la doctrine, notamment par les auteurs Pépin et Ouellette<sup>18</sup> qui affirmaient :

L'arrêt que la Cour suprême a prononcé en 1978, dans le cadre de l'affaire *Nicholson c Haldimand-Norfolk Regional Board of Police*, a tranché la question[.]<sup>19</sup>

Certains auteurs doutaient toutefois des retombées qu'aurait cette décision sur l'évolution du droit administratif. Voici ce qu'en disait J.H. Grey dans son commentaire de la décision :

The *Nicholson* decision has the potential to usher in a new era in Canadian Law. Whether that potential will be realized, or whether the case will become, like *Drybones*, a historical footnote, depends of course on its future treatment by the judiciary.<sup>20</sup>

Or, il n'était pas dans l'intention de la Cour suprême de laisser les principes exprimés dans *Nicholson* sombrer dans l'oubli. Il fallait qu'elle fixe l'étendue de cette

---

<sup>18</sup> G. Pépin et Y. Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Yvon Blais, 1982.

<sup>19</sup> *Ibid.*, à la p. 248.

<sup>20</sup> J. H. Grey, «The Duty to Act Fairly After Nicholson» (1980) 25 McGill L.J. 598, à la p. 607.

obligation d'agir équitablement. Les balises allaient être exprimées dans *Martineau c. Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*<sup>21</sup>, où la Cour a conclu que l'obligation générale d'agir équitablement variera selon la nature et la fonction du tribunal en question :

[...] Une décision purement administrative, fondée sur des motifs généraux d'ordre public, n'accordera normalement aucune protection procédurale à l'individu, et une contestation de pareille décision devra se fonder sur un abus de pouvoir discrétionnaire. De même, on ne pourra soumettre à la surveillance judiciaire les organismes publics qui exercent des fonctions de nature législative. D'autre part, une fonction qui se situe à l'extrémité judiciaire du spectre comportera des garanties procédurales importantes. Entre les décisions de nature judiciaire et celles qui sont de nature discrétionnaire et en fonction d'une politique, on trouve une myriade de processus décisionnels comportant un élément d'équité dans la procédure dont l'intensité variera selon sa situation dans le spectre administratif.<sup>22</sup>

C'est toutefois la décision de la Cour suprême dans *Cardinal c. Directeur de l'établissement Ken*<sup>23</sup> qui a énoncé les critères qui doivent être examinés dans le processus servant à déterminer la signification qui devra être donnée au «devoir général

---

<sup>21</sup> (1979), [1980] 1 R.C.S. 602, (*sub. nom. Martineau c. Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui No 2*), 106 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 385, 50 C.C.C. (2<sup>e</sup>) 353 [ci-après *Martineau no 2* avec renvois aux R.C.S.].

<sup>22</sup> *Ibid.*, aux pp. 628-629.

<sup>23</sup> [1985] 2 R.C.S. 643, 24 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 44, 23 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 118, 16 Admin. L.R. 233 [ci-après *Cardinal* avec renvois aux R.C.S.].

d'agir équitablement» dans une situation précise. Dans *Cardinal*, il s'agissait de déterminer si le directeur de l'établissement avait manqué à son obligation d'agir avec équité en prolongeant la ségrégation administrative des appelants détenus (Cardinal et Oswald), qui avaient pris part à une prise d'otage, contrairement à la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation. Le directeur n'avait pas indiqué aux appelants pourquoi il refusait de suivre les recommandations du conseil et il ne leur avait pas laissé la possibilité de se faire entendre sur le point de savoir s'il devait suivre ladite recommandation. Au surplus, il faut y souligner les propos du juge Ledain qui, au nom de la Cour, évoquait les conséquences de la négation d'une audition équitable :

L'omission d'accorder une audition équitable, qui est de l'essence même de l'obligation d'agir avec équité, ne peut jamais être considérée en elle-même sans «importance suffisante» à moins que ce ne soit à cause de son effet perçu sur le résultat ou, en d'autres mots, à cause du tort réel qu'elle a causé. Si c'est là la façon correcte de voir les implications de l'analyse adoptée par la majorité de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique sur la question d'équité dans la procédure en l'espèce, j'estime nécessaire d'affirmer que la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la cour qui exerce le contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené à une décision différente. Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne administrative a droit. Il n'appartient pas aux tribunaux de

refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qu'aurait pu être le résultat de l'audition.<sup>24</sup>

Les critères dégagés de l'arrêt *Cardinal* furent réaffirmés dans l'affaire *Knight* où il s'agissait de déterminer si les décisions des employeurs publics (et même privés) étaient assujetties à l'obligation d'agir équitablement. Knight était directeur d'un conseil scolaire et il fut congédié après préavis de trois mois sur résolution de son employeur. La Cour suprême examina les trois critères de l'arrêt *Cardinal* et conclut à l'obligation qui incombait au conseil scolaire d'agir équitablement en vertu de la loi qui le régissait, mais elle constata toutefois que les exigences de l'obligation d'agir équitablement avaient été remplies<sup>25</sup>.

Ces mêmes critères ont été récemment repris par la Cour suprême dans *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*<sup>26</sup>. Cette cause impliquait des sociétés pétrolières qui invoquaient une violation de l'obligation d'agir équitablement de la part du président de l'Office des hydrocarbures extracôtiers qui refusa de soumettre à l'Office une demande de déclaration de découverte importante parce qu'elle était fondée sur les résultats d'un puits extracôtier

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, aux pp. 660-661.

<sup>25</sup> *Knight*, *supra* note 9, à la p. 687.

<sup>26</sup> [1994] 1 R.C.S. 202, 111 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 1, 163 N.R. 27 [ci-après *Mobil Oil* avec renvois aux R.C.S.].

qui avait déjà fait l'objet d'une telle déclaration. Outre l'application des critères, il est opportun de souligner les propos du juge Iacobucci, au nom de la Cour, qui se démarque des propos du juge Ledain dans l'arrêt *Cardinal* sur les conséquences de la violation d'agir équitablement :

Le résultat de ce pourvoi est donc exceptionnel puisque, habituellement, la futilité apparente d'un redressement ne constituera pas une fin de non-recevoir : *Cardinal* précité. Cependant, il est parfois arrivé que notre Cour examine les circonstances dans lesquelles aucun redressement ne sera accordé face à la violation de principes du droit administratif : voir, par exemple, *Harellan c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561. Comme je l'ai affirmé dans le contexte de la question soulevée dans le pourvoi incident, les circonstances de la présente affaire soulèvent un type particulier de question de droit, savoir une question pour laquelle il existe une réponse inéluctable.

Dans *Administrative Law* (6<sup>e</sup> éd. 1988), à la p. 535, le professeur Wade examine la notion selon laquelle l'équité procédurale devrait avoir préséance et la faiblesse d'une cause ne devrait pas normalement amener les tribunaux à ignorer les manquements à l'équité ou à la justice naturelle. Il ajoute toutefois ceci :

[Traduction] On pourrait peut-être faire une distinction fondée sur la nature de la décision. Dans le cas d'un tribunal qui doit trancher selon le droit, il est peut-être justifiable d'ignorer un manquement à la justice naturelle lorsque le fondement de la demande est à ce point faible que la cause est de toute façon sans espoir.

Dans ce pourvoi, la distinction que propose le professeur Wade est pertinente.<sup>27</sup>

À la lumière de ces différents arrêts, il appert que le devoir général d'agir équitablement dépendra donc des considérations suivantes :

- a. la nature de la décision prise par l'organisme administratif ;
- b. la relation existant entre cet organisme et la partie touchée ; et
- c. l'effet de la décision sur les droits de la partie touchée.

Les éléments ci-haut sont essentiels à toute analyse qui vise à déterminer l'assujettissement d'un organisme administratif au devoir d'équité. Nous aborderons brièvement chacun d'eux lors des sections suivantes afin de mieux mesurer le sens et l'importance qui leur furent accordés par les tribunaux.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, à la p. 228.

## Section 2 — La nature de la décision

Les organismes administratifs sont appelés à jouer une multitude de rôles dans notre structure juridique contemporaine<sup>28</sup>. Certains organismes vont principalement, sinon exclusivement, élaborer des politiques, alors que bon nombre d'entre eux agissent véritablement comme des tribunaux judiciaires.

Nous avons vu que depuis l'arrêt *Nicholson*, sauf si la loi l'exige, il n'y a pas lieu de distinguer entre les décisions de nature judiciaire, quasi judiciaire ou administrative pour déterminer l'applicabilité des principes de justice naturelle à l'intérieur du processus décisionnel d'un organisme administratif. Dorénavant, la nature de la décision de l'organisme sera l'un des trois facteurs à évaluer dans la détermination d'un droit à l'équité procédurale. La décision de l'organisme sera parfois de nature purement administrative, alors qu'elle pourra être de nature judiciaire ou quasi judiciaire, ou même législative (spécifique ou générale)<sup>29</sup>. Au surplus, la décision pourra être de nature définitive ou temporaire selon le cas. Considérant la multitude de facteurs intrinsèques à la nature de la

---

<sup>28</sup> Voir les propos du juge Cory sur la diversité des fonctions des commissions administratives dans l'arrêt *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, aux pp. 634-635, 89 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 289, 4 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 121.

<sup>29</sup> Voir généralement les arrêts *Canada (P.G.) c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735, 33 N.R. 304 et *Idziak c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1992] 3 R.C.S. 631, 97 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 577, 9 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 1.

décision, il importe de bien la cerner avant de passer à l'analyse des autres éléments tels les effets de la décision sur la partie touchée et la relation entre les parties.

Sur le critère de la nature de la décision, il faut retenir que chaque tribunal administratif dont les décisions affectent les droits ou les intérêts d'une personne doit procéder de façon équitable<sup>30</sup>. Au surplus, le caractère définitif de la décision peut constituer également une grave répercussion pour l'intéressé. Dans ces cas, l'obligation d'agir équitablement sera importante<sup>31</sup>. Cet élément a un effet direct sur la partie touchée par la décision, mais il découle de la nature de ladite décision. *A contrario*, l'équité procédurale ne s'appliquerait pas aux décisions préliminaires. Il faut que le processus administratif soit suffisamment avancé ou précis<sup>32</sup>. Par exemple, lorsque la loi prévoit la suspension ou la révocation d'un permis, à l'intérieur du même article, en y précisant la tenue d'une audition dans les cas de révocation seulement, la suspension d'un permis, dans l'intérêt public, ne nécessite pas la tenue d'une audition avant la suspension<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> *Nicholson, supra note 6; Martineau, supra note 21; Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, 62 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 385, 100 N.R. 241.

<sup>31</sup> Voir *Knight, supra note 9*, à la p. 670; *Mobil Oil, supra note 26*, à la p. 23.

<sup>32</sup> Voir P. Garant, *Droit administratif*, vol. 2, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Yvon Blais, 1991 à la p. 200; et également, les propos du juge Estey dans *Irvine c. Canada (Pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181, à la p. 235, 41 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 429, 24 Admin. L.R. 91.

<sup>33</sup> *Re Petroleum Products Act (1987)*, 33 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 680, à la p. 711, 62 Nfld & P.E.I.R. 1 190 A.P.R. 1 (P.E.I.C.A.).

Nous savons qu'avant l'arrêt *Nicholson*, les décisions de nature judiciaire ou quasi judiciaire devaient respecter les règles de justice naturelle, alors que les décisions de nature administrative échappaient généralement à cette obligation en raison de leur caractère discrétionnaire. Or, en introduisant une obligation générale d'agir équitablement aux décisions de nature administrative qui touchent les droits ou intérêts d'un administré, la Cour suprême a voulu que la nature de la décision soit un des facteurs considérés lors de l'analyse d'une décision eu égard à cette obligation. À cet effet, le juge l'Heureux-Dubé traitait de la nature de la décision dans l'arrêt *Knight* :

Par contre, ce ne sont pas tous les organismes administratifs qui sont tenus d'agir équitablement. Au fil des ans, les législateurs ont délégué à des organismes administratifs certaines de leurs fonctions traditionnelles. Les décisions d'une nature législative et générale peuvent à cet égard être distinguées des actes de nature plus administrative et particulière, qui ne comporte pas une telle obligation (voir Dussault et Borgeat, *Traité de droit administratif*, tome III, 2<sup>e</sup> éd., à la p. 370 ; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la p. 758, le juge Estey s'exprimant au nom de la Cour). L'irrévocabilité de la décision est également un facteur qui doit être pris en considération. Une décision de nature préliminaire ne fait naître en général aucune obligation d'agir équitablement, alors qu'une décision d'une nature plus définitive peut avoir un tel effet (Dussault et Borgeat, *op.cit.*, à la p. 372).<sup>34</sup>

On peut retenir des propos du juge L'Heureux-Dubé que l'obligation d'agir équitablement s'applique lorsqu'il y a une «décision». Les propos des auteurs Dussault et Borgeat sont pertinents à cet effet :

---

<sup>34</sup> *Supra* note 9, à la p. 669.

L'obligation d'équité touche essentiellement les actes décisionnels, dont l'effet peut être préjudiciable dans l'immédiat pour l'administré, et non pas les actes, souvent de nature bureaucratique, qui n'ont pour conséquence que de préparer le processus décisionnel lui-même.<sup>35</sup>

Si la nature de la décision est purement administrative, fondée sur des motifs généraux d'ordre public, la partie affectée ne jouira normalement pas de protection procédurale. Dans l'arrêt *Save Richmond Farmland Inc. c. Richmond (Canton)*<sup>36</sup>, où l'on contestait la conduite d'un conseiller municipal dans un dossier de modification d'un règlement de zonage, le juge La Forest réfère aux propos du juge Dickson dans l'arrêt *Martineau no 2* pour cerner le rôle de la nature de la décision à rendre dans l'application des règles de justice naturelle :

Le résultat qui précède trouve appui dans les arrêts de notre Cour *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, et *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, qui soulignent, dans les deux cas, que les attributs de la justice naturelle qui s'appliquent dans un contexte donné varient selon la nature de la décision rendue. Le juge Dickson expose bien la question dans l'arrêt *Martineau*, précité aux pp. 628 et 629 :

... Une décision purement administrative, fondée sur des motifs généraux d'ordre public, n'accordera normalement aucune protection procédurale à l'individu, et une contestation de pareille décision devra se fonder sur un abus de pouvoir discrétionnaire. De même, on ne pourra soumettre à la

---

<sup>35</sup> R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif*, t. III, 2<sup>e</sup> éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 1989 à la p. 573.

<sup>36</sup> [1990] 3 R.C.S. 1213, 75 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 425, 46 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 264 [ci-après *Save Richmond* avec renvois aux R.C.S.].

surveillance judiciaire les organismes publics qui exercent des fonctions de nature législative. D'autre part, une fonction qui se situe à l'extrémité judiciaire du spectre comportera des garanties procédurales importantes. Entre les décisions de nature judiciaire et celles qui sont de nature discrétionnaire et en fonction d'une politique, on trouve une myriade de processus décisionnels comportant un élément d'équité dans la procédure dont l'intensité variera selon sa situation dans le spectre administratif.<sup>17</sup>

Bref, l'étendue de l'obligation d'équité, en fonction de la nature de la décision à rendre, sera très variable. Il reste toutefois à déterminer si les deux autres critères de l'arrêt *Cardinal* pourront encadrer efficacement le facteur de la nature de la décision de manière à ce que l'analyse globale de l'obligation d'agir équitablement forme un tout dont les éléments seront intimement liés.

### Section 3 — La relation entre les parties

Chaque décision d'un organisme administratif crée inévitablement une relation entre la partie affectée par la décision et le décideur. Lorsqu'il s'agit de déterminer l'étendue des garanties procédurales offertes à l'intérieur d'un processus décisionnel, la relation entre les parties pourra être déterminante. La nature de cette relation est variable. Par exemple, il pourra s'agir d'une relation employeur-employé<sup>38</sup>, d'une relation entre individus ou

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, à la p. 1232.

<sup>38</sup> *Éthier c. Canada (Commissioner of R.C.M.P.)* (1991), 45 F.T.R. 310, 1 C.F. 109 (1<sup>re</sup> inst.), inf. pour un autre motif, soit l'admissibilité de la preuve par oui-dire, par *Éthier c. Canada (Commissaire de la GRC)*, [1993] 2 C.F. 659, 151 N.R. 374 (C.A.).

corporations et des organismes de réglementation<sup>39</sup>. L'étendue des garanties procédurales offertes dépendra, elle, de l'importance de cette relation entre les parties.

Considérant l'étendue du rôle des organismes administratifs dans le système juridique canadien, il faut retenir que l'importance de la relation entre les parties sera déterminante dans l'élaboration des garanties procédurales offertes à la partie affectée par la décision. L'importance de cette relation fut examinée dans diverses décisions où la nature relationnelle des parties variait d'une instance à l'autre. Dans l'arrêt *Knigh*<sup>40</sup> il s'agissait d'une relation employeur-employé où la partie touchée occupait le poste de directeur d'un conseil scolaire, une charge publique. Un autre genre de relation employeur-employé est illustré dans *Lee c. Cairns et al.*<sup>41</sup>, où Lee était un officier des Forces armées canadiennes, «Réserve», dont l'occupation était selon le «bon plaisir de Sa Majesté», et qui demandait à la Cour fédérale d'invalider notamment les décisions prises par les autorités des Forces canadiennes dans le cadre d'un processus militaire de redressement de grief. Dans *Mobil Oil*<sup>42</sup>, la Cour suprême examina l'importance de la relation entre l'Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers et des sociétés pétrolières qui dépensaient des sommes considérables afin de participer aux activités pétrolières extracôtiers et qui, compte tenu de la nature desdites activités, devaient interagir de façon importante avec l'organisme de réglementation. D'autre

---

<sup>39</sup> *Mobil Oil*, *supra* note 26.

<sup>40</sup> *Supra* note 9.

<sup>41</sup> (1992), 51 F.T.R. 136.

<sup>42</sup> *Supra* note 26.

part, il pourra s'agir de la relation entre le contribuable et l'État, en matière fiscale, comme en fait foi l'arrêt *Floyd Estate c. Minister of National Revenue*<sup>43</sup> qui adopte les critères suivis par le juge L'Heureux-Dubé dans *Knigh*.

Cette relation entre les parties est donc le deuxième critère qui fut établi par la Cour suprême dans l'arrêt *Cardinal*. Par exemple, le juge L'Heureux-Dubé traite, dans l'arrêt *Knigh*<sup>44</sup>, des genres de relations employeur-employé en fonction des trois catégories développées par lord Reid dans l'arrêt *Ridge c. Baldwin* :

- a. les relations de maître à serviteur, où la décision de congédiement n'est soumise à aucune obligation d'agir équitablement ;
- b. l'occupation d'une fonction selon bon plaisir, où il n'existe aucune obligation d'agir équitablement puisque l'employeur peut décider de congédier un employé sans autre motif que son insatisfaction ; et
- c. l'occupation d'une fonction dont on ne peut être écarté que pour un motif valable, où il incombe à l'employeur d'agir équitablement.

Le juge L'Heureux-Dubé poursuit son analyse en s'éloignant de la décision *Ridge c. Baldwin* et elle dit, à la p. 672 :

---

<sup>43</sup> (1993), 68 F.T.R. 157, [1993] 2 C.T.C. 322, 93 D.T.C. 5499.

<sup>44</sup> *Supra* note 9, aux pp.670-671.

Au cours des dernières années, particulièrement dans le contexte canadien, le droit administratif a évolué de manière à faire de l'équité procédurale un élément essentiel d'une décision administrative de congédier des employés relevant de l'une ou l'autre des deux dernières catégories d'emplois décrites par lord Reid

[...]

et à la p. 675 :

De plus, un argument de portée plus large, fondé sur des raisons de principe, milite en faveur de l'assujettissement d'organismes administratifs qui prennent des décisions semblables à celle attaquée en l'espèce à l'obligation d'agir équitablement. Les pouvoirs exercés par le Conseil sont des pouvoirs légaux délégués qui, comme les pouvoirs légaux exercés par le gouvernement, ne devraient servir qu'à des fins légitimes. À la différence des cas de «pures» relations de maître à serviteur ne comportant pas de pouvoirs légaux délégués, le public a intérêt à ce que les organismes administratifs exercent d'une manière appropriée leurs pouvoirs délégués.

La relation entre les parties sera souvent tributaire de l'interaction de la partie affectée avec l'organisme administratif. Par exemple, les corporations privées qui dépendent des sommes considérables et qui interagissent de façon importante avec des organismes de réglementation satisferont les exigences de ce deuxième facteur<sup>45</sup>. Il serait fastidieux de vouloir illustrer tous les genres de relation qui pourrait être importante entre les parties, mais qu'il suffise d'ajouter aux exemples mentionnés ci-haut, la relation d'un individu et d'un registraire provincial chargé de l'application des dispositions législatives en matière

---

<sup>45</sup> *Mobil Oil*, *supra* note 26, à la p. 225.

d'émission, de suspension et de révocation des permis de conduire<sup>46</sup> pour comprendre le large éventail de possibilités où l'interrelation entre les parties sera importante, et ce même dans des situations aussi banalisées.

La création d'une myriade d'organismes administratifs devant lesquels les individus doivent dorénavant s'adresser, pour y faire valoir leurs droits, a donc provoqué la naissance de relations nouvelles entre l'État et le justiciable. L'étude de la nature et de l'importance de cette relation entre les parties influencera indubitablement l'étendue des garanties procédurales offertes dans le processus décisionnel d'un organisme administratif ayant l'obligation générale d'agir équitablement.

#### **Section 4 — L'effet de la décision sur la partie touchée**

Le troisième facteur à considérer relativement à l'étendue de l'obligation d'agir équitablement est celui de l'effet de la décision sur la partie touchée. L'analyse de la jurisprudence illustre bien l'importance de ce troisième élément dans le domaine de l'équité procédurale et les paramètres de son application devant les organismes administratifs.

---

<sup>46</sup> *Acker c. New-Brunswick (Registrar of Motor Vehicles)* (1992), 84 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 555, 119 N.B.R. (2<sup>e</sup>) 77, 34 M.V.R. (2<sup>e</sup>) 101 (N.B.C.A.) [avec renvois aux D.L.R.].

Dans *Cardinal*, l'effet de la décision du directeur du pénitencier consistait à continuer la ségrégation administrative des appelants, ce qui équivalait à restreindre encore plus la liberté d'un individu. Par ailleurs, l'effet de la décision sur les parties dans *Nicholson* et *Knight* était la perte d'un emploi. Nicholson, un policier stagiaire, n'avait reçu ni avis l'informant d'un renvoi possible et des motifs du renvoi, ni l'opportunité de se faire entendre : la Cour suprême conclut alors au manquement de l'obligation d'agir équitablement. Toutefois, le juge L'Heureux-Dubé, pour la majorité de la Cour, était d'avis que les faits de l'affaire *Knight* démontraient qu'il y avait eu des rencontres avec l'intimé et que :

[...] l'intimé savait ou aurait dû savoir pourquoi son contrat d'emploi ne convenait pas au Conseil et qu'il savait ou aurait dû savoir en outre qu'il serait congédié, s'il n'acceptait pas un contrat d'un an.<sup>47</sup>

La Cour conclut alors que l'obligation d'agir équitablement fut respectée par le conseil scolaire. Serait-ce que la conduite de la partie affectée par la décision, dans ses rapports avec l'organisme administratif, nous ferait découvrir l'existence d'un quatrième critère ?

Dans *Mobil Oil*, la Cour suprême a considéré important l'effet sur les investissements déjà encourus par les sociétés pétrolières qu'aurait une décision fondée sur le paragraphe

---

<sup>47</sup> *Supra* note 9, à la p. 686.

71(1) de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve*<sup>48</sup> si lesdites sociétés n'obtenaient pas une nouvelle déclaration de découverte importante (DDI)<sup>49</sup>.

Au minimum, la personne affectée par la décision d'un organisme administratif devrait savoir ce qu'on lui reproche et avoir l'opportunité de se faire valoir avant qu'une décision soit prise. Ce principe découle de l'arrêt *Nicholson* qui fut appliqué à plusieurs autres causes depuis qu'il fut rendu. Ce passage de l'arrêt *Knight* est révélateur :

Il n'y a droit à l'équité procédurale que si la décision est importante et a de graves répercussions sur l'intéressé. Plusieurs tribunaux ont reconnu qu'une décision privant une personne de son emploi contre son gré est une décision importante pouvant justifier l'imposition à l'organisme administratif qui la prend d'agir équitablement.<sup>50</sup>

Les décisions qui affectent directement l'emploi d'un individu<sup>51</sup> ou le droit de pratiquer une profession<sup>52</sup> satisferont, en règle générale, aux exigences de ce facteur. Mais, il existe une quantité appréciable de situations où la décision d'un organisme administratif sera importante et aura de graves répercussions pour l'intéressé. Que ce soit en matière de

---

<sup>48</sup> L.C. 1987, c. 3.

<sup>49</sup> *Supra* note 26, à la p. 225.

<sup>50</sup> *Supra* note 9, à la p. 677.

<sup>51</sup> *Éthier c. Canada (Commissioner of R.C.M.P.)*, *supra* note 38.

<sup>52</sup> *Kenney c. College of Physicians and Surgeons of New Brunswick* (1991), 85 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 637.

libération conditionnelle<sup>53</sup>, de retrait d'un enfant du milieu familial par les autorités compétentes en matière de protection de l'enfance ou de la jeunesse<sup>54</sup>, d'expropriation, voire même de révocation ou de suspension de permis variés<sup>55</sup>, il faut bien saisir que les garanties de procédure d'une instance décisionnelle particulière devront être adéquates et proportionnelles à l'importance de la décision et l'impact qu'elle aura sur la partie affectée par la décision de l'organisme administratif.

Le développement du droit au cours des dernières années fait en sorte que les grands principes suivants s'appliquent aux décisions des organismes administratifs lorsqu'elles concernent un individu :

a. Plus la décision de l'organisme administratif sera importante et aura de graves répercussions sur l'intéressé, plus les exigences de l'équité procédurale seront importantes : et

b. Les décisions qui affectent les moyens de subsistance et le revenu d'un individu doivent être équitables et parfois même après la tenue d'une véritable audition de la partie affectée par la décision.

---

<sup>53</sup> *MacDonald c. Canada (National Parole Board)* (1986), 3 C.F. 157, 2 F.T.R. 273, 18 Admin. L.R. 284 (1<sup>re</sup> inst.).

<sup>54</sup> *Beson et autre c. Director of Child and Welfare (T.-N.)*, [1982] 2 R.C.S. 717, 39 Nfld. & P.E.I.R. 246, 142 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 20.

<sup>55</sup> *Acker c. New-Brunswick (Registrar of Motor Vehicles)*, supra note 46.

## **Section 5 — Le mandat de l'organisme administratif**

Le mandat de l'organisme administratif n'est pas un des critères retenus par la Cour suprême quant à l'application de l'obligation d'agir équitablement. Or, l'analyse de la nature des fonctions et du mandat de l'organisme administratif ne doit pas, à notre avis, être négligée lorsqu'il s'agit de déterminer si ledit organisme est assujéti à l'obligation d'équité. Le mandat d'une instance administrative sera souvent déterminant lorsqu'il faudra définir l'étendue des mesures d'équité nécessaires au respect de l'obligation d'agir équitablement.

Les mesures d'ordre procédural imposées à un organisme administratif, afin qu'il s'acquitte de son obligation d'agir avec équité, ne doivent pas être définies en vase clos. La plupart des organismes administratifs ayant été créés pour favoriser une résolution rapide et efficace des différends, leur procédure devra être adaptée à leur raison d'être afin qu'ils puissent s'acquitter du mandat confié par le législateur. Cela ne permettrait toutefois pas à l'organisme administratif de faire comme bon lui semble en invoquant la primauté de son mandat, d'où la nécessité d'un équilibre adéquat entre les droits des parties touchées par la décision et les agissements desdits organismes par rapport à la fonction de ceux-ci qui, elle, est souvent assortie de contraintes institutionnelles.

La teneur de l'obligation d'agir équitablement doit tenir compte de toutes les circonstances, mais elle doit aussi être compatible avec la capacité d'agir de l'organisme dans le respect de son mandat. Dans l'arrêt *Mensinger c. Canada (M.F.I.)*<sup>56</sup>, il s'agissait, entre autres recours, d'une requête en *certiorari* qui visait l'annulation de la décision du Ministre de l'Immigration. Ce dernier avait ordonné l'expulsion du requérant, une personne possédant une double nationalité américaine et britannique, vers les États-Unis, alors que Mensinger avait demandé d'être dirigé vers la Grande-Bretagne. Ledit requérant avait été interpellé au Canada alors que des mandats d'arrêt étaient en vigueur contre lui chez nos voisins du sud. Mensinger soutenait que la décision du Ministre était de nature administrative et qu'elle exigeait l'équité procédurale incluant l'obligation de lui permettre de faire des observations et l'obligation pour le Ministre de motiver sa décision. Le juge Rouleau, dans les motifs de son jugement, traite alors des principales conséquences de l'arrêt *Nicholson* et poursuit son analyse en ajoutant :

Pour déterminer si le requérant à l'instance a été traité équitablement, il faut se rappeler l'objet fondamental de la doctrine de l'équité qui est de faire en sorte que les particuliers aient droit au degré de participation nécessaire pour porter à l'attention du décideur tout fait ou argument dont un fonctionnaire ou une autorité impartiale doit être informé pour parvenir à une décision rationnelle.

Il ne faut pas pour autant oublier que l'importance et la forme de la procédure nécessaires pour atteindre cette fin doivent être compatibles avec l'aptitude de l'autorité publique à s'acquitter de ses obligations légales d'une manière efficace. C'est cette considération qui a fait que la cour est peu disposée à participer indûment à l'élaboration des procédures

---

<sup>56</sup> [1987] 1 C.F. 59, 5 F.T.R. 64 (1<sup>re</sup> inst.).

que doivent suivre les autorités administratives.<sup>57</sup>

La prolifération des organismes administratifs et la diversité de leurs fonctions a peut-être causé un réflexe visant à judiciairiser leur fonctionnement afin de «mieux» les encadrer. Un tel raisonnement peut causer l'effet néfaste de préjudicier l'efficacité administrative. La récente décision de la Cour suprême *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*<sup>58</sup> est, à ce titre, d'une importance primordiale. La Cour profite de cette cause pour illustrer cette diversité des organismes administratifs et elle replace les exigences en matière d'équité procédurale dans une perspective générale. Ce n'est d'ailleurs pas l'unique intérêt de ladite décision qui s'intéresse, notamment, au critère de la crainte raisonnable de partialité du décideur et que nous traiterons plus loin<sup>59</sup>.

Avant de dégager les principaux éléments de cet arrêt, il serait donc utile de résumer les faits. La Commission s'était vue confier la réglementation de la Newfoundland Telephone Company Limited en vertu du *Public Utilities Act*<sup>60</sup>. Les membres de ladite commission étaient nommés par le Cabinet à condition qu'ils ne soient ni employés par une entreprise de services publics, ni détenteurs d'un intérêt dans une telle entreprise. Un

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, à la p. 71.

<sup>58</sup> [1992] 1 R.C.S. 623, 89 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 289, 4 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 121 [ci-après *Newfoundland* avec renvois aux R.C.S.].

<sup>59</sup> Voir le chapitre 2 de la deuxième partie sur le Conseil des pensions militaires.

<sup>60</sup> R.S.N. 1970, c. 322.

commissaire, ancien conseiller municipal et défenseur des droits des consommateurs, a décidé de jouer ce même rôle au sein de la Commission. Avant la tenue d'une audience publique décrétée par la Commission, ce commissaire avait fait plusieurs déclarations médiatisées qui critiquaient ouvertement les politiques de la compagnie de téléphone relativement à la rémunération de ses cadres. Au début de l'audience, la Newfoundland Telephone Co. s'est opposée à ce que le commissaire en question siège dans l'affaire au motif que sa présence soulevait une crainte de partialité. La Commission a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour statuer sur les cas de ses membres et a décidé que la formation des commissaires resterait inchangée. Durant l'audience et avant que la Commission ne rende majoritairement (le commissaire visé faisant partie de la majorité) sa décision refusant certains frais de la compagnie de téléphone, le commissaire y alla de déclarations publiques concernant la question dont la Commission était saisie. La compagnie en appela à la Cour d'appel de l'ordonnance et également de la décision de la Commission de permettre que l'audience se déroule devant une formation comptant le commissaire visé comme membre.

La Cour d'appel a conclu que la Commission avait refusé d'exercer sa compétence sur la composition du panel. Ladite cour a conclu qu'il existait également une crainte raisonnable de partialité et que la décision était susceptible d'annulation, mais la Cour d'appel valida la décision de la Commission au prétexte que le commissaire visé n'avait pas l'esprit fermé aux arguments durant le déroulement de l'audience<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> (1990), 83 Nfld. & P.E.I.R. 257, 45 Admin. L.R. 291 (Nfld. C.A.).

La décision de la Cour suprême fut rendue par le juge Cory. Ce dernier s'est penché sur la notion de l'obligation d'agir équitablement :

Tout corps administratif, quelle que soit sa fonction, est tenu d'agir équitablement envers les personnes assujetties à la réglementation, sur les intérêts desquelles il est appelé à statuer.

[...]

Bien que tous les corps administratifs soient soumis à l'obligation d'agir équitablement, l'étendue de cette obligation tient à la nature et à la fonction du tribunal en question.<sup>62</sup>

Ces propos du juge Cory ne signifient pas, à notre avis, que ce sont tous les organismes administratifs qui sont tenus d'agir équitablement. Ceci serait d'ailleurs contraire à la précision qu'apportait le juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Knigh*<sup>63</sup>, à laquelle souscrivait d'ailleurs le juge Cory. Au contraire, il nous apparaît que le juge Cory ne fait là que confirmer que l'obligation d'agir équitablement s'applique aux organismes qui rendent des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui, comme on l'a vu, touchent les droits, les privilèges ou les biens d'une personne<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> *Newfoundland*, *supra* note 58, à la p. 636.

<sup>63</sup> *Supra* note 9, à la p. 670.

<sup>64</sup> *Cardinal*, *supra* note 23, à la p. 653.

Nous savons qu'il existe une pléiade d'organismes administratifs dont la nature et la fonction sont toutes aussi variables que les règles de justice naturelle. Cette réalité fut bien exprimée par le juge Cory dans ce même arrêt *Newfoundland* :

Les commissions administratives jouent dans notre société un rôle dont l'importance ne cesse de croître. De la naissance à la mort, bien des aspects de notre vie sont soumis à la réglementation de ces commissions. Dans les domaines hospitaliers et médicaux, des commissions réglementent les méthodes et les pratiques des médecins qui nous mettent au monde. Ce sont également des commissions qui délivrent des permis aux entrepreneurs de pompes funèbres qui s'occupent de notre dépouille mortelle et qui réglementent leurs activités. Les produits agricoles servant à notre alimentation sont assujettis à la réglementation de commissions de commercialisation. Des commissions de transport assurent la réglementation de nos moyens de transport et de notre utilisation de ceux-ci. Les offices d'énergie contrôlent le prix et la distribution des diverses formes d'énergie. Conseils d'urbanisme et conseils municipaux réglementent l'emplacement et la nature des bâtiments dans lesquels nous vivons et travaillons. Au Canada, ces commissions font partie intégrante de la vie quotidienne. Les commissions de même que les fonctions qu'elles remplissent, sont légion.<sup>65</sup>

L'analyse du mandat de l'organisme administratif nous permet donc de mieux définir la norme qui sera applicable à celui-ci lorsqu'il sera temps de le situer dans le large éventail des organismes administratifs. C'est dans cette optique que le juge Cory abordait l'application du critère de la crainte de partialité :

De toute évidence, il existe une grande diversité de commissions administratives. Celles qui remplissent des fonctions essentiellement juridictionnelles devront respecter

---

<sup>65</sup> *Supra* note 58, aux pp. 634-635.

la norme applicable aux cours de justice. C'est-à-dire la conduite des membres de la commission ne doit susciter aucune crainte raisonnable de partialité relativement à leur décision. À l'autre extrémité se trouvent les commissions dont les membres sont élus par le public. C'est le cas notamment de celles qui s'occupent de questions d'urbanisme et d'aménagement, dont les membres sont des conseillers municipaux. Pour ces commissions, la norme est nettement moins sévère.

[...]

Les commissions administratives qui s'occupent des questions de principe sont dans une large mesure assimilables à celles composées de conseillers municipaux en ce sens que l'application stricte du critère de la crainte raisonnable de partialité risquerait de miner le rôle que leur a précisément confié le législateur.<sup>66</sup>

[soulignés ajoutés]

Afin d'appliquer ce dernier principe aux faits de la cause, la Cour suprême s'est donc portée à l'examen du mandat qui avait été confié à la Commission. Il ressort de cet arrêt que le mandat de l'organisme administratif, sans constituer comme tel un critère de l'application de l'obligation d'agir équitablement, s'avère, selon nous, un indicatif pertinent notamment dans le domaine de l'impartialité du décideur et de son désintéressement. Dans *Reimer c. Saskatchewan (Human Rights Commission)*<sup>67</sup>, la Cour d'appel devait se prononcer sur l'élément de la crainte de partialité de la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan suite à la nature de l'implication du conseiller juridique de ladite commission.

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, aux pp. 638-639.

<sup>67</sup> (1992), 8 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 1, 98 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 51, [1993] 1 W.W.R. 577 (Sask. C.A.) [avec renvois aux Admin. L.R.].

La Cour d'appel ne se contente pas d'analyser le devoir d'agir équitablement en fonction de la nature et de la fonction de la Commission, mais à l'instar de l'arrêt *Newfoundland*, elle s'est efforcée de cerner le mandat de l'organisme en question :

What is the situation here ? The commission is an investigative and administrative body charged with the responsibility of furthering the broad policy objectives of the Code and for the administering and enforcing of the provisions of the Code and, where necessary, directing and enforcing the conduct of a formal inquiry into complaints of the violation of the Code.<sup>68</sup>

La Cour parvient donc à déterminer le rôle et la fonction du tribunal en question en situant le mandat qui lui fut confié dans un contexte approprié<sup>69</sup>

Le mandat, la nature et la fonction de l'organisme administratif sont également pertinents dans l'évaluation de son processus décisionnel. Il est admis que les règles de justice naturelle doivent tenir compte des contraintes institutionnelles auxquelles cet organisme est soumis. Ce principe a été réitéré dans la décision récente de la Cour suprême *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*<sup>70</sup>, arrêt qui sera traité abondamment plus loin<sup>71</sup>, où le juge Gonthier affirmait:

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, à la p. 15.

<sup>69</sup> Voir au même effet, *Pleasant View Holdings Ltd. c. Liquor Control Commission (P.E.I.)* (1993), 104 Nfld. & P.E.I.R. 66, 329 A.P.R. 66, 9 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 182 (P.E.I. S.C.A.D.).

<sup>70</sup> [1990] 1 R.C.S. 282, 68 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 525, 42 Admin. L.R. 1 [ci-après *SITBA* avec renvois aux R.C.S.].

<sup>71</sup> Nous en ferons l'étude au chapitre 2 de la présente partie.

[...] les règles de justice naturelle doivent tenir compte des contraintes institutionnelles auxquelles les tribunaux administratifs sont soumis. Ces tribunaux sont constitués pour favoriser l'efficacité de l'administration de la justice et doivent souvent s'occuper d'un grand nombre d'affaires. Il est irréaliste de s'attendre à ce qu'un tribunal administratif comme la Commission observe strictement toutes les règles applicables aux tribunaux judiciaires. De fait, il est admis depuis longtemps que les règles de justice naturelle n'ont pas un contenu fixe sans égard à la nature du tribunal et aux contraintes institutionnelles auxquelles il est soumis.<sup>72</sup>

Il découle de cet extrait qu'il est peu réaliste de fixer les paramètres d'équité procédurale en omettant totalement de considérer la raison d'être de l'organisme administratif et le mandat qui lui a été confié. Comme nous l'avons mentionné ci-haut, la nature et la fonction de l'organisme administratif découlent du mandat qui lui a été confié. Feindre d'ignorer le pourquoi de son existence, en l'accablant de règles de procédure inadéquates, ne saurait permettre à un organisme administratif d'accomplir efficacement sa tâche. Puisque la justice administrative doit être adaptée aux circonstances de l'espèce, il est donc essentiel que le mandat de l'organisme administratif soit toujours pris en considération.

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, aux pp. 323-324.

En bref, nous avons vu que l'obligation générale d'agir équitablement dépendra de la nature de la décision de l'organisme administratif, de la relation entre les parties et de l'effet de la décision sur la partie touchée. La Cour suprême a essayé de systémiser les exigences de l'obligation d'agir équitablement. Il faut bien admettre que les trois critères développés dans *Cardinal* sont indissociables et qu'il est peu pratique de tenter de les analyser dans un cadre hermétique. Il semble toutefois qu'en regard aux circonstances de chaque cas, le facteur privilégié s'avère être celui de l'effet de la décision sur la partie touchée. Ceci semble démontrer une tendance des tribunaux à s'éloigner d'une approche légaliste et formaliste dans un esprit d'équité. Nous avons également vu que le mandat de l'organisme administratif doit être considéré lorsque l'étape de l'assujettissement à l'obligation d'agir équitablement aura été franchie et qu'il faut définir les paramètres nécessaires au respect de l'obligation.

Ces éléments ne sont pas confinés à un processus abstrait d'analyse. Ils collent à la réalité des organismes administratifs. Est-ce que l'absence totale d'audition d'un militaire retraité devant le Conseil des pensions militaires, chargé de déterminer la raison de sa retraite et sans laquelle il ne pourra être versé aucune pension, viole l'obligation d'agir équitablement ? Est-ce qu'un conseil médical de révision des carrières, qui se prononce sur l'état de santé fonctionnel d'un militaire et dont les recommandations auront un effet sérieux sur la carrière de l'individu, a l'obligation d'agir équitablement ? Quelle est la nature dudit conseil médical de révision des carrières ? C'est en fonction des critères développés par la Cour suprême qu'il sera possible de trouver les éléments de réponse nécessaires à ces

questions. Il ne faut toutefois pas oublier que les exigences de l'équité procédurale devront toujours s'adapter aux circonstances de l'espèce, et ce tant du côté institutionnel que de celui de l'individu qui jouit du droit d'être traité équitablement. La nature et la portée de l'obligation d'équité seront variables. Mais, l'individu affecté par une décision administrative devra être en mesure de faire valoir ses moyens devant une personne désintéressée.

## Chapitre 2 — NATURE ET PORTÉE DE L'OBLIGATION D'AGIR ÉQUITABLEMENT POUR L'ORGANISME ADMINISTRATIF

Nous savons que ce ne sont pas tous les organismes administratifs qui sont tenus d'agir équitablement<sup>73</sup>. Ces organismes sont créés par le législateur bien souvent dans un but d'efficacité administrative tant pour l'État que pour l'administré. L'étendue des garanties procédurales qui seront offertes par les organismes administratifs étant tributaire de la nature de la décision, des effets de celle-ci sur la partie touchée et de la relation entre les parties, il est essentiel qu'un organisme administratif soit néanmoins en mesure de remplir efficacement le mandat qui lui fut confié par le législateur.

En fonction d'une perspective générale du contentieux administratif, nous aborderons, dans la section 1 de ce chapitre, une des règles fondamentales de la justice naturelle et l'étendue de son application en matière d'équité procédurale, soit le droit d'être entendu par un décideur impartial et indépendant, et finalement, nous traiterons du rôle du conseiller juridique d'un organisme administratif dans le processus décisionnel. Dans la deuxième section, nous aborderons certaines mesures que nous considérons essentielles à une audition équitable. Il sera question de l'avis, de la divulgation de la preuve et de l'audition.

---

<sup>73</sup> *Knight, supra note 9, à la p. 670.*

## Section 1 — L'indépendance et l'impartialité

Peu importe les mesures d'ordre procédural qu'adoptera un organisme administratif pour satisfaire à son obligation d'agir équitablement, celui-ci devra respecter les principes d'impartialité et d'indépendance, nonobstant la finalité de son mandat, dans le déroulement de son processus décisionnel. Le contenu et la portée des éléments d'indépendance et d'impartialité qui seront requis de ces organismes devront être tels qu'il sera alors possible d'affirmer, comme le disait lord Heward dans *R. c. Sussex Justices*<sup>74</sup> :

[...] it is not merely of some importance but is of fundamental importance that justice should be done, but should manifestly be seen to be done.<sup>75</sup>

Il ne faut toutefois pas confondre les règles de justice naturelle en matière d'équité procédurale eu égard à l'indépendance et l'impartialité des organismes administratifs dans leur processus décisionnel avec le droit créé par l'article 11 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>76</sup> qui stipule :

---

<sup>74</sup> [1974] 1 K.B. 256, 93 L.J.K.B. 129 [avec renvois aux K.B.].

<sup>75</sup> *Ibid.*, à la p. 259.

<sup>76</sup> Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11 [ci-après la *Charte*].

Tout inculpé a le droit :

d'être présumé innocent tant qu'il n'a pas été déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable.

L'article précité de la *Charte* ne s'applique évidemment qu'aux procédures qui peuvent entraîner des conséquences pénales, que ce soient des infractions criminelles, quasi criminelles ou réglementaires<sup>77</sup>.

L'une des décisions importantes prononcée au cours des dernières années et qui porte sur l'indépendance et l'impartialité du décideur oeuvrant au sein d'un organisme administratif est celle de *SITBA*<sup>78</sup>. Dans cette cause, la Cour suprême examina le processus de consultation mis en place par la Commission des relations de travail de l'Ontario pour favoriser la cohérence et la qualité de ses décisions. La Commission avait adopté une pratique qui consistait à tenir des réunions plénières sur des questions de politique importantes afin de favoriser la cohérence et la qualité de ses décisions.

*SITBA* nous indique, comme nous l'avons vu ci-haut, que la règle *nemo judex in causa sua esse* (le décideur doit être désintéressé et impartial), dans un contexte de droit administratif et de justice naturelle, doit tenir compte des contraintes institutionnelles

---

<sup>77</sup> *Wigglesworth c. La Reine et al.*, [1987] 2 R.C.S. 541, 45 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 235, 37 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 385; *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259, 88 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 110, 70 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 1.

<sup>78</sup> *Supra* note 70.

auxquelles les tribunaux administratifs sont soumis. Au surplus, le juge Gonthier affirmait que :

Les règles de justice naturelle ne devraient pas dissuader les organismes administratifs de tirer profit de l'expérience de leurs membres. Au contraire, les règles de justice naturelle devraient, par leur application, concilier les caractéristiques et les exigences du processus décisionnel des tribunaux spécialisés avec les droits des parties en matière de procédure.<sup>79</sup>

Il s'agit là d'une reconnaissance explicite de la raison d'être des organismes administratifs et de la nécessité de trouver un équilibre approprié entre la nature intrinsèque desdits organismes avec les droits des personnes qui seront affectées par leurs décisions. Mais, devons-nous appliquer la règle d'impartialité aux organismes administratifs qui sont tenus d'agir équitablement ? Et, si oui, dans quelle mesure ? Comme l'indiquait le professeur P. Garant<sup>80</sup> :

Moins évidente est l'application de la règle de l'impartialité aux organismes administratifs assujettis au devoir d'agir équitablement. Depuis l'arrêt *Nicholson* de la Cour suprême, on peut se demander si cette règle comprend celle de l'impartialité. À notre avis, c'est effectivement le cas, du moins, dans ses aspects essentiels.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, à la p. 327.

<sup>80</sup> P. Garant, *Droit administratif*, vol. 2, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Yvon Blais, 1991.

<sup>81</sup> *Ibid.*, à la p. 294.

Ces remarques du professeur Garant furent exprimées peu après la décision de la Cour suprême dans *SITBA*. Nous verrons si ses propos se sont avérés fondés et comment les tribunaux ont pu, jusqu'à maintenant, concilier les principes de la règle *nemo iudex* dans ce contexte.

### Sous-section 1 — L'indépendance

Les grands principes sur l'indépendance et l'impartialité des décideurs ont été développés en se référant à la situation des tribunaux judiciaires. Il est donc opportun de décrire brièvement ces principes avant de les appliquer aux organismes administratifs qui ont l'obligation d'agir équitablement.

La nécessité de l'indépendance judiciaire fut exprimée avec force par le juge Dickson dans l'arrêt *R. c. Beauguard*<sup>82</sup>. Dans cette cause, la Cour se penchait sur le statut des juges des cours supérieures (au sens de l'article 96 de la *Constitution*). Le juge Dickson affirmait :

En résumé, l'histoire de la Constitution du Canada et le droit constitutionnel canadien actuel établissent clairement les

---

<sup>82</sup> [1986] 2 R.C.S. 57, 30 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 481, 70 N.R. 1 [ci-après *Beauguard* avec renvois aux R.C.S.].

racines profondes, la vitalité et le caractère vibrant contemporains du principe de l'indépendance judiciaire au Canada. Le rôle des tribunaux en tant qu'arbitres des litiges, interprètes du droit et défenseurs de la Constitution exige qu'ils soient complètement séparés, sur le plan des pouvoirs et des fonctions, de tous les autres participants au système judiciaire.<sup>83</sup>

Le même juge élaborait ensuite sur le sens qui devait être donné à cette indépendance, soit l'indépendance individuelle et l'indépendance institutionnelle. Il ajoutait :

Comme je l'ai indiqué précédemment, la condition essentielle de l'indépendance judiciaire au niveau individuel est la nécessité que les juges se sentent tout à fait libres de rendre des décisions dans les affaires dont ils sont saisis. Sur le plan institutionnel, l'indépendance judiciaire s'entend de la préservation et de l'indépendance et de l'intégrité du pouvoir judiciaire et d'une garantie de son immunité contre toute ingérence injustifiée des pouvoirs législatif et exécutif ou même contre toute cohabitation trop étroite avec ceux-ci.<sup>84</sup>

Les trois éléments de l'indépendance judiciaire ont été formulés dans l'arrêt *Valente c. R.*<sup>85</sup>, mais pour les fins de l'art. 11 de la *Charte*<sup>86</sup>. Il suffit de nous rappeler que ces éléments sont :

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, à la p. 73.

<sup>84</sup> *Ibid.*, à la p. 77.

<sup>85</sup> [1985] 2 R.C.S. 673, 24 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 161, 23 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 193 [ci-après *Valente* avec renvois aux R.C.S.].

<sup>86</sup> *Supra* note 76.

- a) l'inamovibilité des juges :
- b) la sécurité financière des juges ; et
- c) l'indépendance institutionnelle du tribunal relativement aux questions administratives qui ont directement un effet sur l'exercice de ces fonctions judiciaires.

Il ne faut toutefois pas confondre «indépendance» et «impartialité». Comme le soulignait le juge Ledain dans *Valente* :

Même s'il existe de toute évidence un rapport étroit entre l'indépendance et l'impartialité, ce sont néanmoins des valeurs ou des exigences séparées et distinctes. L'impartialité désigne un état d'esprit ou une attitude du Tribunal vis-à-vis des points en litige et des parties dans une instance donnée. Le terme «impartial» comme l'a souligné le juge en chef Howland, connote une absence de préjugé, réel ou apparent. Le terme «indépendant», (à l'al. 11d), reflète ou renferme la valeur constitutionnelle traditionnelle qu'est l'indépendance judiciaire. Comme tel, il connote non seulement un état d'esprit ou une attitude dans l'exercice concret des fonctions judiciaires, mais aussi un statut, une relation avec autrui, particulièrement avec l'organe exécutif du gouvernement, qui repose sur des conditions ou garanties objectives.<sup>87</sup>

Cette distinction entre impartialité et indépendance fut également apportée par le juge en chef Lamer dans *R. c. Généreux*<sup>88</sup> où la Cour suprême devait se prononcer sur

---

<sup>87</sup> *Supra* note 85, à la p. 685.

<sup>88</sup> [1992] 1 R.C.S. 259 aux pp. 283-284, 88 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 110, 70 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 1 [ci-après *Généreux* avec renvois aux R.C.S.].

l'indépendance et l'impartialité des cours martiales générales au sens de l'art. 11d de la *Charte*. Les décisions de *Valente* et *Généreux* traitaient de l'indépendance des tribunaux judiciaires. En décembre 1990, la Cour suprême se prononça sur la constitutionnalité des cours municipales eu égard à l'article 11d de la *Charte*, mais également en vertu de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>89</sup> dans l'arrêt *R. c. Lippé*<sup>90</sup>. Cette cause visait essentiellement à vérifier l'impartialité institutionnelle des juges à temps partiel et elle ne devait pas traiter comme tel de l'indépendance judiciaire. Le juge en chef Lamer et le juge Gonthier, auxquels les autres ont souscrit, ont néanmoins indiqué le rôle que joue l'indépendance judiciaire dans une perception raisonnable d'impartialité. Le juge Lamer affirmait :

La garantie d'indépendance judiciaire vise dans l'ensemble à assurer une perception raisonnable d'impartialité ; l'indépendance judiciaire n'est qu'un «moyen» pour atteindre cette «fin». Si les juges pouvaient être perçus comme «impartiaux» sans l'«indépendance» judiciaire, l'exigence d'«indépendance» serait inutile. Cependant, l'indépendance judiciaire est essentielle à la perception d'impartialité qu'a le public. L'indépendance est la pierre angulaire, une condition préalable nécessaire, de l'impartialité judiciaire.

Cependant, les faits de l'espèce montrent clairement que, dans certaines situations, il peut arriver que l'indépendance judiciaire ne soit pas suffisante. L'indépendance judiciaire n'est qu'un élément de l'impartialité judiciaire

[Traduction] [L']absence d'indépendance pourrait être considérée comme un bon indice du manque

---

<sup>89</sup> L.R.Q. c. C-12.

<sup>90</sup> [1991] 2 R.C.S. 114, 64 C.C.C. 513, 128 N.R. 1 [ci-après *Lippé* avec renvois aux R.C.S.].

d'impartialité. Cependant, le manque d'impartialité ne signifie pas nécessairement, à lui seul, qu'il y a absence d'indépendance. En effet, le manque d'impartialité peut être imputable à un certain nombre de facteurs, et l'absence d'indépendance n'est qu'un de ces facteurs.

[...]

Par conséquent, je conclus que la question litigieuse en l'espèce devrait être décrite comme visant l'«impartialité institutionnelle».<sup>91</sup>

Nous admettons que les principes d'indépendance développés dans l'analyse de la situation contextuelle des tribunaux judiciaires sont essentiels pour bien saisir la nature intrinsèque de celle-ci, mais la principale difficulté réside dans leur intégration au cadre particulier du droit administratif et plus particulièrement aux organismes qui sont tenus d'agir équitablement.

Or, l'indépendance fait également parties des règles de justice naturelle. Le juge Gonthier n'a pas hésité à l'affirmer dans *SITBA* :

L'indépendance des juges est un principe reconnu depuis longtemps dans notre droit constitutionnel ; elle fait également partie des règles de justice naturelle même en l'absence de protection constitutionnelle.<sup>92</sup>

Il accepte alors la définition du principe de l'indépendance judiciaire développée par le juge Dickson dans l'arrêt *Beauregard* et il la qualifie «comme la liberté complète de juger

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, aux pp. 139-140.

<sup>92</sup> *Supra* note 70, à la p. 332.

une affaire donnée selon sa conscience et ses opinions, sans l'intervention d'autres personnes, y compris les juges<sup>93</sup>.

Compte tenu de ce qui précède, l'indépendance n'est en fait qu'un élément de l'impartialité institutionnelle. Le degré d'indépendance requis de la part des décideurs des organismes administratifs devra donc rencontrer les critères d'analyse qui s'appliquent dans une analyse globale de l'impartialité et du désintéressement qui sont requis de la part des décideurs en fonction des circonstances. Le degré d'indépendance requis par les organismes qui remplissent des fonctions administratives devrait toutefois être en deçà de celui exigé des tribunaux judiciaires comme l'a souligné P. Garant :

Il faut toutefois, lorsqu'il s'agit de fonctions administratives auxquelles s'applique la nouvelle justice naturelle, ne pas appliquer la même rigueur qu'aux organismes quasi judiciaires [.]<sup>94</sup>

alors qu'il s'inspirait des propos du juge Sopinka, dans l'affaire *St-Boniface* :

Cela étant, le législateur n'a pas pu vouloir que cette règle s'applique aux membres d'un conseil municipal avec autant de force que dans les cas d'autres tribunaux administratifs qui, de par leur caractère et leurs fonctions, ressemblent davantage à un tribunal judiciaire.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, à la p. 332.

<sup>94</sup> *Op. cit.*, *supra* note 80, à la p. 286.

<sup>95</sup> *Supra* note 11, à la p. 1192.

## Sous-section 2 — L'impartialité

L'impartialité du décideur découle de la vieille maxime de *common law* : *nemo iudex in sua causa*. Les règles de justice naturelle ont voulu que les organismes qui remplissent des fonctions quasi judiciaires soient impartiaux et désintéressés. Le décloisonnement provoqué par l'arrêt *Nicholson* dans l'application des règles de justice naturelle en fonction de la nature de l'organisme a étendu le principe d'impartialité aux organismes qui remplissent des fonctions administratives. Cette situation fut soulignée par les auteurs Dussault et Borgeat, et ce bien avant les importantes décisions de la Cour suprême qui l'ont confirmée :

Par ailleurs, il semble bien que la nécessité de la qualification préalable de la décision comme «judiciaire ou quasi judiciaire», qui a été considérablement assouplie, pour ne pas dire écartée, par la règle de l'équité procédurale qui soumet au principe *Audi alteram partem* les agents ou organismes publics exerçant des pouvoirs administratifs ou rendant des décisions de même nature, ait subi le même sort en ce qui concerne l'application de la règle d'impartialité et de désintéressement. Comme le déclare le juge Reed de la Section de première instance de la Cour fédérale dans *Enquête Énergie v. Commission de contrôle de l'énergie atomique* :

Je suis certaine que l'obligation d'agir équitablement énoncée par la Cour suprême dans l'arrêt *Nicholson* doit comporter la condition que l'auteur d'une décision soit

impartial. Toute autre conclusion saperait entièrement le concept de l'exigence d'une obligation d'équité. Il serait en fait anormal qu'il faille, dans la prise d'une décision administrative, suivre les règles d'équité sur le plan de la procédure et qu'il ne soit pas nécessaire que l'auteur d'une décision soit impartial. La partialité d'un tribunal constituerait un défaut d'équité beaucoup plus grave que la non-observation des exigences quant à la procédure.<sup>96</sup>

Il est difficilement contestable de prétendre que l'obligation d'agir équitablement, qui comprend celle d'assurer aux parties l'équité en matière de procédure, puisse exister s'il y a partialité du décideur. Or, est-ce que ladite impartialité doit être réelle ou apparente ? Dans l'arrêt *Newfoundland*, la Cour suprême, par l'entremise du Juge Cory, affirmait le principe suivant :

L'obligation d'agir équitablement comprend celle d'assurer aux parties l'équité procédurale, qui ne peut tout simplement exister s'il y a partialité de la part du décideur. Il est évidemment impossible de déterminer exactement l'état d'esprit d'une personne qui a rendu une décision administrative. C'est pourquoi les cours de justice ont adopté le point de vue que l'apparence d'impartialité constitue en soi un élément essentiel de l'équité procédurale. Pour assurer l'équité, la conduite des membres des tribunaux administratifs est appréciée par rapport au critère de la crainte raisonnable de partialité. Ce critère consiste à se demander si un observateur relativement bien renseigné pourrait raisonnablement percevoir de la partialité chez un décideur.

[...]

De toute évidence, il existe une grande diversité de commissions administratives. Celles qui remplissent des fonctions essentiellement juridictionnelles devront respecter la norme applicable aux cours de justice. C'est-à-dire que la

---

<sup>96</sup> *Op. cit.*, supra note 35, à la p. 421.

conduite des membres de la commission ne doit susciter aucune crainte raisonnable de partialité relativement à leur décision. À l'autre extrémité se trouvent les commissions dont les membres sont élus par le public. C'est le cas notamment de celles qui s'occupent de questions d'urbanisme et d'aménagement, dont les membres sont des conseillers municipaux. Pour ces commissions la norme est nettement moins sévère.<sup>97</sup>

Cette deuxième norme, dite moins sévère, s'appliquera aux organismes qui ne remplissent pas des fonctions juridictionnelles. Ce volet du domaine de l'impartialité du décideur fut appliqué dans la cause *St-Boniface*<sup>98</sup>. Il s'agissait alors d'une décision d'un comité d'urbanisme prise par des conseillers municipaux. La Cour suprême a considéré toute la gamme des corps administratifs, dont les fonctions varient entre celles de nature presqu'essentiellement juridictionnelles et celles ayant un caractère politique ou consistant dans l'élaboration des décisions. C'est alors que le juge Sopinka, pour la majorité, énonce :

À mon avis, le critère qui se concilie avec les fonctions d'un conseiller municipal et qui permet à ce dernier de remplir ses fonctions politiques et législatives est celui qui exige que les tenants de l'un ou l'autre point de vue soient entendus par des conseillers qu'il est possible de convaincre.

[...]

La partie qui allègue la partialité entraînant l'inhabilité doit établir que l'affaire a en fait été préjugée, de sorte qu'il ne

---

<sup>97</sup> *Supra* note 58, aux pp. 636-638.

<sup>98</sup> *Supra*, note 11.

servirait à rien de présenter des arguments contredisant le point de vue adopté.<sup>99</sup>

Ces dernières décisions démontrent bien que la norme applicable aux organismes administratifs, dans l'examen de la crainte raisonnable de partialité, sera tributaire des fonctions qu'ils exercent. L'arrêt *Idziak c. Canada (Ministre de la Justice)*<sup>100</sup> explique bien le fondement de la distinction entre les deux critères. Dans ladite cause, il s'agissait d'un pourvoi, en matière d'extradition, où le requérant avait demandé au Ministre de refuser de l'extrader vers les États-Unis conformément à l'article 25 de la *Loi sur l'extradition*<sup>101</sup>. Le Ministre l'informa qu'il n'avait aucun motif de le faire et il signa le mandat d'extradition. *Idziak* invoqua que le Ministre avait contrevenu aux principes de justice fondamentale garantis par l'article 7 de la *Charte* en décidant de l'extrader. Le juge Cory, auxquels les autres membres de la Cour souscrivent sur ce point, y affirme :

Le fondement de la distinction est que, dans une instance décisionnelle, la confiance des parties dans le résultat dépendra du respect d'une norme d'impartialité judiciaire de la part du décideur. Par contre, un organisme administratif créé pour trancher des questions de principe peut avoir besoin des connaissances spécialisées de membres qui sont représentatifs de parties intéressées. L'objectif visé par le législateur en créant ces organismes administratifs serait contrecarré si les tribunaux obligeaient leurs membres à

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, à la p. 1197.

<sup>100</sup> [1992] 3 R.C.S. 631, 97 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 577, 9 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 1 [ci-après *Idziak* avec renvois aux R.C.S.].

<sup>101</sup> L.R.C. 1985, c. E-23.

respecter la norme stricte de la crainte raisonnable de partialité.<sup>102</sup>

L'impartialité peut, tout comme l'indépendance, être individuelle ou institutionnelle. Cette notion d'impartialité institutionnelle a été examinée dans l'arrêt *Lippé*<sup>103</sup>, mais les propos qu'y tenaient le juge Lamer ont engendré une certaine confusion dans l'interprétation du critère préliminaire auquel doit satisfaire la partie qui soutient qu'il y a crainte de partialité sur le plan institutionnel. Ainsi, le juge en chef Lamer affirmait :

Première étape : Compte tenu d'un certain nombre de facteurs, y compris mais sans s'y restreindre, la nature de l'occupation en cause et les parties qui comparaissent devant ce genre de juge, une personne parfaitement informée découvrirait-elle une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas ?

Deuxième étape : Si la réponse à cette question est négative, on ne saurait alléguer qu'il y a crainte de partialité sur le plan institutionnel et la question doit se régler au cas par cas.<sup>104</sup>

[soulignés ajoutés]

Est-ce que l'examen de la crainte de partialité doit être faite aux yeux d'une personne relativement bien renseignée selon les propos du juge Cory dans *Newfoundland*<sup>105</sup> ou d'une

---

<sup>102</sup> *Idziak, supra* note 100, à la p. 661.

<sup>103</sup> *Supra* note 90.

<sup>104</sup> *Ibid.*, à la p. 144.

<sup>105</sup> *Supra* note 58, à la p. 636; voir également *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869, 84 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 105, 2 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 185 [ci-après *Pearlman* avec renvois aux R.C.S.]; et *Committee for Justice and Liberty c. Office National de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, 68 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 716, 9 N.R. 115.

personne bien informée<sup>106</sup> ou, encore, aux yeux d'une personne parfaitement informée comme le soutenait le juge en chef Lamer ci-haut ? Une brève revue de ces causes de la Cour suprême qui sont tantôt antérieures, tantôt postérieures à l'arrêt *Lippé*, nous incite à favoriser le critère de la personne relativement bien renseignée, car sans que nous puissions qualifier de *lapsus* les propos du juge en chef Lamer, il semble qu'une telle évolution de ce critère vers le haut soit isolée.

La confusion qui semble se développer de l'opinion du juge en chef Lamer vient peut-être de faire naître une subdivision supplémentaire du critère à appliquer dans l'examen de la crainte raisonnable de partialité dans le cas des organismes qui remplissent des fonctions juridictionnelles. C'est du moins ce qui se dégage de la récente décision de la Cour supérieure du Québec 2747-3174 *Québec Inc. c. Régie des permis d'alcool du Québec*<sup>107</sup>. Cette cause traite de l'indépendance et de l'impartialité de la Régie qui fut contestée par la compagnie requérante suite à la révocation de son permis de bar avec danse et spectacles. La partie requérante alléguait que la *Loi sur les permis d'alcool*<sup>108</sup>, qui crée la Régie et ses structures, est susceptible de créer une crainte raisonnable de partialité et que ladite Régie ne possédait pas les garanties suffisantes pour contrer les effets de cette crainte raisonnable de partialité institutionnelle et structurelle. La Cour retient alors deux facteurs inhérents à

---

<sup>106</sup> *R. c. Généreux*, *supra* note 88, à la p. 286.

<sup>107</sup> [1993] R.J.Q. 1877, 17 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 69 (C.S. Qué.) [avec renvois aux R.J.Q.], inf. par *Québec (Procureur général) c. 2747-3174 Québec Inc.* (23 septembre 1994), Montréal 500-09-001165-935, J.E. 94-1502 (C.A.).

<sup>108</sup> L.R.Q. c. P-9.1.

la constitution de la Régie lui permettant de conclure à une telle partialité. D'abord, elle reconnaît l'existence de liens étroits et de dépendance entre le Ministre de la Sécurité publique, le président et les avocats de la Régie et les corps policiers ; et ensuite, ladite Cour reproche à la Régie des permis d'alcool d'être celle qui, dans la presque totalité des cas, fait enquête, évalue et porte les plaintes, entend l'audition sur lesdites plaintes et rend décision. Le juge Vaillancourt y fait alors une longue revue des décisions en la matière pour finalement avancer ce raisonnement :

Si la justice est affaire des gens de robe et de professionnels du droit, elle concerne avant tout le public, c'est-à-dire Monsieur Tout-le-Monde, celui que le critère mentionné plus haut désigne comme cette personne très bien informée.

Aussi, c'est en nous mettant à sa place, et non à celle des gens de loi, lesquels sont d'ailleurs souvent absents lors des auditions «déjudiciarisées» de la plupart des tribunaux administratifs, que nous entreprenons ce qui suit.

Même si pour ces raisons nous serions plutôt enclin à préférer le critère avancé par la Cour suprême dans l'arrêt *Newfoundland Telephone Co.*, nous appliquerons le critère avancé par la Cour suprême sous la plume du juge en chef Lamer en 1991 dans l'arrêt *Lippé* parce que les faits de cet arrêt, dans lequel il s'agissait d'une cour municipale, se rapprochent un peu plus des faits de l'affaire dont nous sommes saisis, l'arrêt *Newfoundland Telephone Co.*, traitant des commissions administratives («administratives boards»).<sup>109</sup>

Il nous semble erroné de prétendre que l'on puisse scinder le critère de la crainte raisonnable de partialité à l'intérieur même des organismes administratifs dont les décisions

---

<sup>109</sup> *Supra* note 107, à la p. 1901.

sont de nature juridictionnelle. Que le degré d'indépendance requis des organismes soit évalué à la hausse ou à la baisse, eu égard à la nature et à la fonction de l'organisme administratif visé, est cohérent avec les décisions de la Cour suprême telles que *SITBA*, *Pearlman*, *St-Boniface*, *Lippé* et *Newfoundland*, mais il est difficilement acceptable, selon nous, que nous puissions exiger que le critère de la personne relativement bien informée soit applicable aux organismes assimilés aux commissions administratives et, qu'en revanche, on adopte le point de vue de la personne très bien ou parfaitement informée pour les organismes tels la Régie des alcools. Il sera sans doute intéressant de voir si cette dernière décision aura eu l'effet de créer deux niveaux d'observation à l'intérieur du même critère, mais nous doutons qu'il en soit ainsi puisque ladite décision fut renversée par la Cour d'appel du Québec.

Quant au domaine de l'impartialité individuelle, l'arrêt *Newfoundland* nous rappelle que :

[L]e membre d'un organisme qui remplit une fonction d'élaboration de politiques ne devrait pas être exposé à une accusation de partialité du seul fait d'avoir exprimé avant l'audience des opinions bien arrêtées. Cependant, ils doivent fonder leur décision sur la preuve qui leur a été présentée. Bien qu'ils puissent faire appel à leur expérience, à leurs connaissances et à leur compréhension du domaine, cela doit se faire dans le cadre de la preuve produite devant la commission.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> *Supra* note 58, à la p. 639.

Il est également opportun de souligner brièvement certaines situations qui risqueraient d'entacher l'indépendance des décideurs au point de soulever une crainte raisonnable de partialité. Ainsi, les membres du banc qui participent effectivement à une décision doivent généralement avoir entendu la totalité de la preuve et des plaidoiries soumises par les parties<sup>111</sup>. Il faut toutefois savoir que la règle *he who decides must hear* est fondée sur la volonté présumée du législateur et qu'elle pourrait être écartée<sup>112</sup>.

D'autre part, il pourra s'agir d'une occasion où le décideur sera impliqué à différentes étapes d'un processus décisionnel. C'est ce qu'il convient d'appeler le chevauchement des fonctions. En cette matière, «il y a exception au principe «*nemo iudex*» lorsque le chevauchement est autorisé par la loi, dans l'hypothèse où la constitutionnalité de la loi n'est pas attaquée» tel que l'exprimait le juge l'Heureux-Dubé dans *Brosseau c. Alberta Securities Commission*<sup>113</sup>. Il s'agissait alors d'une cause qui soulevait l'élément de la crainte raisonnable de partialité dans le cas d'une décision de la Commission puisque le président de celle-ci avait reçu, avant l'audition, un rapport du directeur adjoint, et ce alors que ledit président agissait dans ses fonctions d'enquête. Le juge L'Heureux-Dubé y ajoute que :

Les tribunaux administratifs sont créés pour diverses raisons et pour répondre à divers besoins. Lorsqu'il établit ces tribunaux, le législateur est libre de choisir la structure de

---

<sup>111</sup> *SITBA*, *supra* note 70, à la p. 329.

<sup>112</sup> *Ibid.*, à la p. 329.

<sup>113</sup> [1989] 1 R.C.S. 301 à la p. 309, 57 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 458, 93 N.R.1, 35 Admin. L.R. 1.

l'organisme administratif. Il déterminera entre autres, sa composition et les degrés de formalité requis pour son fonctionnement. Dans certains cas, il estimera souhaitable, pour atteindre les objectifs de la loi, de permettre un chevauchement de fonctions qui, dans des procédures judiciaires normales, seraient séparées. Dans l'appréciation des activités de tribunaux administratifs, les cours doivent tenir compte de la nature de l'organisme créé par le législateur. Si la loi autorise un certain degré de chevauchement de fonctions, ce chevauchement, dans la mesure où il est autorisé, n'est généralement pas assujéti *per se* à la doctrine de la «crainte raisonnable de partialité».<sup>114</sup>

Considérant l'ampleur considérable du volume de cas soumis devant les organismes administratifs, les décideurs auront parfois recours à des réunions plénières où l'on y discutera de différentes questions. Cette façon vise essentiellement à assurer la cohérence de leurs décisions. Un tel processus de consultation institutionnalisée risque également de soulever cette crainte raisonnable de partialité. Cependant, la Cour suprême a exposé les principes directeurs que devra respecter un tel processus dans l'arrêt *SITBA* et elle les a appliqués dans la décision *Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)*<sup>115</sup>, où une bénéficiaire de l'aide sociale en avait appelé devant la Commission d'une décision du Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu du Québec qui lui refusait le remboursement de certains coûts de pansements et bandages. L'appel fut entendu par deux commissaires et les parties plaidèrent par écrit. Suite à l'audition, un projet de décision, favorable à l'appelante, fut rédigé et signé par les commissaires qui l'acheminèrent au

---

<sup>114</sup> *Ibid.*, à la p. 310.

<sup>115</sup> [1992] 1 R.C.S. 952, 90 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 609, 3 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 173 [ci-après *Tremblay* avec renvois aux R.C.S.].

conseiller juridique de la commission pour vérification et consultation selon une politique établie à la Commission. En l'absence du conseiller juridique, c'est toutefois le président de la Commission qui examina le projet de décision. Il renvoya aux commissaires une note de service leur exposant un avis contraire. Un des commissaires demanda alors qu'on soumette la question devant «la table de consensus» pour discussion. Une réunion s'ensuivit au cours de laquelle la majorité des commissaires se prononça contre le projet de décision des deux commissaires. Peu après la tenue de cette réunion, un des deux commissaires changea d'avis et décida de rédiger une décision défavorable. Les commissaires qui siégeaient à l'audition étant en désaccord, la question fut donc tranchée par le président, comme le lui permettait les dispositions de la loi<sup>116</sup>, et ce dans le même sens qu'il l'avait indiqué dans sa note de service. Dans l'arrêt *Tremblay*, le juge Gonthier s'exprime ainsi :

À mon avis, la simple possibilité que le président réfère, de son propre chef, une question pour discussion en plénière peut en soi constituer une contrainte chez les décideurs. Dans un tel contexte, ceux-ci ne se sentiront peut-être pas libres de refuser de soumettre une question à la «table des consensus» lorsque le président le suggère. De plus, la loi prévoit que ce sont les décideurs qui doivent trancher la question. Ce sont donc ces décideurs qui doivent garder l'initiative de la consultation : la leur imposer équivaut à agir d'autorité envers eux et nier le choix exprès du législateur.<sup>117</sup>

Même si la présence d'autres personnes à une réunion plénière d'un organisme administratif n'équivaut pas à une participation à la décision finale, les membres d'un

---

<sup>116</sup> *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q. c. C-34, art. 10.

<sup>117</sup> *Supra* note 115, à la p. 974.

organisme administratif devraient agir avec prudence. Il faut garder à l'esprit les propos du même juge, cette fois-ci dans *SITBA* :

Je ne puis souscrire à l'affirmation portant que toute discussion avec une personne qui n'a pas entendu toute la preuve entache forcément de nullité la décision qui s'ensuit parce que la discussion est susceptible d'«influencer» le décideur[.]<sup>118</sup>

mais on ne peut «recourir à aucun mécanisme formel de consultation pour forcer ou inciter un décideur à adopter un point de vue qu'il ne partage pas»<sup>119</sup> et on ne saurait recourir à «des procédures qui peuvent avoir pour effet de forcer ou d'inciter des membres d'un banc à statuer à l'encontre de leurs propres conscience et opinions»<sup>120</sup>.

Les décisions de *SITBA* et *Tremblay* ont été appliquées récemment dans *Bovbel c. Canada (MEI)*<sup>121</sup>. Ladite cause traitait, entre autres, du rôle du conseiller juridique institutionnel dans le processus décisionnel à la lumière des deux décisions de la Cour suprême. On y mettait en doute la validité d'une politique de révision des motifs dans laquelle les conseillers juridiques de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié révisaient cesdits motifs sur requête d'un décideur. Malgré le caractère facultatif de la

---

<sup>118</sup> *Supra* note 70, à la p. 331.

<sup>119</sup> *Ibid.*, aux pp. 332-333.

<sup>120</sup> *Ibid.*, à la p. 333.

<sup>121</sup> [1994] 1 C.F. 340, 70 F.T.R. 66 (1<sup>re</sup> inst.) [ci-après *Bovbel*, 1<sup>re</sup> instance avec renvois aux C.F.]; cette cause a été suivie dans *Mandybura c. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1994), 73 F.T.R. 274.

politique, il semble que ce processus de consultation était généralisé. Cette décision a été renversée par la Cour fédérale d'appel, dans un jugement unanime, le 24 février 1994<sup>122</sup>. Même si ces décisions relèvent ultimement du domaine de l'impartialité de l'organisme administratif, nous en traiterons séparément dans la sous-section 3. ci-après, que nous consacrons au rôle du conseiller juridique dans le processus décisionnel. Ce rôle s'est accru, peu à peu, en raison de la prolifération des organismes administratifs et de la complexité des dossiers sur lesquels ils doivent rendre une décision. Ceci mérite donc qu'on s'attarde brièvement à ce rôle du conseiller juridique au sein d'un organisme administratif.

Nous savons donc que les exigences en matière d'indépendance et d'impartialité peuvent être modelées aux organismes obligés d'agir avec équité. La difficulté dans un tel domaine réside dans l'équilibre approprié entre les droits de l'individu et, par exemple, les exigences opérationnelles d'une force armée qui, elle, doit nécessairement oeuvrer dans un cadre hiérarchisé et ses propres contraintes institutionnelles.

---

<sup>122</sup> *Bovbel c. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1994), 18 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 169 (C.F.A.).

Sous-section 3 — Le rôle du conseiller juridique de l'organisme  
administratif dans le processus décisionnel

La justice administrative a évolué si rapidement au cours des dernières années qu'il n'est pas rare que les organismes administratifs fassent appel à leurs propres conseillers juridiques avant de rendre leurs décisions. Compte tenu de la complexité des dossiers sur lesquels ils doivent se prononcer, on doit alors considérer cette pratique souhaitable, voir essentielle. Comme les conseillers juridiques des organismes administratifs ne font généralement pas partie du panel qui entend la preuve dans un dossier particulier, l'étendue de leur rôle dans ce processus décisionnel doit être définie afin que le panel, et chacun de ses membres, conserve cette liberté essentielle de décider selon ses propres conscience et opinions.

Que le conseiller juridique soit consulté sur des questions spécifiques ou dans le cadre d'un processus de consultation institutionnalisé, il ne peut pas s'ingérer dans le processus décisionnel d'une manière qui violerait les principes de justice naturelle et d'équité procédurale.

Afin de déterminer l'étendue du rôle du conseiller juridique, les décisions de la Cour suprême du Canada dans *SITBA* et *TREMBLAY* sont d'une importance capitale. Il ressort de ces décisions que le conseiller juridique peut aviser les membres d'un panel sur des

questions de droit ou sur la jurisprudence antérieure. Comme les questions de droit ou de politique ont pour objet d'exposer les différents critères juridiques qu'on adoptera dans un cas donné, le recours au service d'un expert prend toute son importance, non seulement pour l'organisme administratif, mais également pour l'individu affecté par la décision future du panel décisionnel.

Il n'y a donc aucun problème à ce que le conseiller juridique avise les membres de l'organisme administratif sur des questions de droit. Il ressort des décisions de la Cour suprême que les mécanismes de consultation mis en place par un organisme administratif soient tels qu'ils protègent l'indépendance des décideurs, c'est-à-dire qu'ils ne soient pas susceptibles de causer une crainte de partialité chez le justiciable. Peu importe la forme du processus de consultation, il ne doit pas constituer une entrave à la liberté des décideurs de trancher selon leur conscience et leurs opinions. Il ne faut pas non plus que le processus suscite une apparence de partialité ou un manque d'indépendance de la part des décideurs. Il ressort des deux décisions de la Cour suprême que les règles de justice naturelle dans ce domaine doivent avoir la souplesse nécessaire pour tenir compte à la fois des pressions institutionnelles qui s'exercent sur les tribunaux administratifs et les risques inhérents à la consultation institutionnalisée dont les buts fondamentaux demeurent la cohérence et la qualité juridique des décisions<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> *SITBA*, *supra* note 70, à la p. 327. -

Est-il alors possible d'établir un processus de révision obligatoire de l'ébauche des décisions par les conseillers juridiques de l'organisme administratif ? Cette pratique constituerait-elle une entrave à la capacité des décideurs de statuer selon leurs conscience et opinions ? Est-ce que cela soulève une crainte raisonnable de partialité ou de manque d'indépendance ? À la lumière des décisions dans *Tremblay, SITBA et Khan*<sup>124</sup>, il peut être suggéré qu'un processus de révision obligatoire des motifs de la décision par le conseiller juridique d'un organisme administratif contreviendrait aux règles de justice naturelle. À cet effet, les auteurs Rankin et Greathead adopte une approche aussi souple que pratique dans l'analyse de cette situation :

The size and complexity of certain large administrative tribunals, combined with the need for internal coherence and consistency, and the incredible volume of cases facing such boards, provides a strong basis for an argument that it is not contrary to natural justice for the board to mandate the review of members' reasons by board counsel. Nevertheless, care must be taken to ensure that in practice as well as on paper, the review policy remains advisory and in no way can be seen as exerting pressure on the decisions-makers to decide a case in certain fashion.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> *Khan c. College of Physicians and Surgeons (Ontario)* (1992), 11 Admin L.R. (2<sup>e</sup>) 147, 94 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 193, 76 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 10 (Ont. C.A.). Dans cette dernière affaire, le conseiller juridique du comité de discipline du Collège des médecins de l'Ontario s'était vu remettre l'ébauche des motifs de la décision dudit comité qui concluait à la culpabilité du Dr. Khan pour faute professionnelle. Le conseiller juridique revisa l'ébauche et la retourna au comité pour une révision plus approfondie. Considérant les faits de l'espèce, la Cour d'appel est d'avis qu'il n'y avait aucune preuve qui aurait permis de suggérer que le rôle du conseiller juridique a pu compromettre l'indépendance et l'impartialité du comité de discipline.

<sup>125</sup> M. Rankin et L. Greathead, «Advising the Board: The Scope of Counsel's Role in Advising Administrative Tribunals», (1993) 7 C.J.A.L.P. 29, pp.42-43.

Les principes développés dans les arrêts *Tremblay* et *SITBA* ont été appliqués dans un arrêt récent de la Cour fédérale (1<sup>re</sup> inst.) *Bovbel c. Canada (Ministre de l'emploi et de l'immigration)*<sup>126</sup>. La question essentielle de cette décision consistait à déterminer si la politique de révision des motifs de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié contrevenait aux règles de justice naturelle, particulièrement celle qui veut que «He who decides must hear». Le requérant Bovbel invoquait que la procédure de révision en vigueur devant la Commission était telle qu'un décideur pouvait être influencé par un conseiller juridique de ladite Commission qui, lui, n'avait pas entendu la preuve. Bovbel soumit également qu'au minimum la procédure de révision soulevait une crainte raisonnable que la décision ne rencontrait pas les critères d'indépendance et d'impartialité. Dans cette cause, la politique de révision des décisions de la Commission n'était pas obligatoire. Les conseillers juridiques révisaient les motifs des décisions sur requête d'un membre de la Commission et la procédure de révision était limitée aux questions de droit et de politique. Les décideurs avaient le choix d'accepter ou de rejeter les avis juridiques de leurs conseillers, aucun nouvel élément de preuve ou point nouveau ne pouvait être considéré sans avoir donné l'opportunité à la personne affectée de répondre et les conseillers juridiques pouvaient apporter des clarifications aux ébauches, mais ne pouvaient rédiger seuls les motifs. Cette politique voulait principalement assurer la cohérence jurisprudentielle et aider les décideurs en matière juridique. Or, les faits démontrèrent que le processus de consultation, bien qu'optionnel en théorie, était généralisé puisque la très grande majorité des motifs étaient

---

<sup>126</sup> *Supra* note 121 et le texte qui l'accompagne.

soumis pour révision. Le juge Rouleau, après avoir cité les passages pertinents de l'arrêt *Tremblay*, conclut sur ce point, en ces termes :

[TRADUCTION]

En l'espèce, aucune autorité extérieure ne peut ordonner la révision des motifs. Toutefois, par son libellé actuel, la politique donne effectivement l'impression que, règle générale, l'ébauche des motifs doit être révisée, ce qui, à mon sens, crée une crainte raisonnable de partialité.

Je ne crois pas que cette conclusion seule permette de conclure que les principes de justice naturelle sont violés. Toutefois, ayant déterminé que la plupart, sinon tous les motifs, sont soumis à la révision, je souhaite maintenant me pencher sur les doutes que suscitent chez moi d'autres aspects de la procédure de révision.<sup>127</sup>

Le juge examine par la suite le fait que les conseillers juridiques non seulement reçoivent les ébauches de motifs, mais également le dossier complet, incluant les notes sténographiques ou les enregistrements des auditions. Le juge Rouleau conclut qu'une telle pratique affecte l'intégrité du processus décisionnel et soulève une crainte de partialité qui contrevient aux principes de justice fondamentale.

Nous avons vu que la Cour fédérale d'appel a renversé unanimement cette décision le 24 février 1994<sup>128</sup>. La Cour rejette alors l'opinion du juge de première instance à l'effet qu'une telle procédure soulève une crainte raisonnable de partialité. Comme le souligne le

---

<sup>127</sup> *Bovbel* (1<sup>re</sup> instance), *supra* note 121, à la p. 348.

<sup>128</sup> *Bovbel c. Canada (Minister of Employment & Immigration)*, *supra* note 122.

juge Pratte, au nom de la Cour : «[...] there was nothing wrong with the policy followed by the board»<sup>129</sup>. Ce tribunal d'appel s'appuie sur les décisions de *SITBA*, *Tremblay* et *Khan* pour situer le rôle d'un tel mécanisme de révision dans l'ensemble du processus décisionnel :

There is no doubt that the participation of "outsiders" in the decision-making process of an administrative tribunal may sometimes cause problems. The decisions of the tribunal must, indeed, be rendered by those on whom Parliament has conferred power to decide and their decisions must, unless the relevant legislation impliedly or expressly provides otherwise, meet the requirements of natural justice. However, when the practice followed by members of an administrative tribunal does not violate natural justice and does not infringe their ability to decide according to their opinion even though it may influence their opinion, it cannot be criticized. This is why this Court, in *Weerasinge v. Canada (Minister of Employment & Immigration)*., approved the practice of the Immigration and Refugee Board to have the reasons of its members reviewed by legal advisors before their release.<sup>130</sup>

La Cour fédérale d'appel n'indique pas, selon nous, que tout mécanisme de révision des motifs de décision, auprès des conseillers juridiques d'un organisme administratif, serait valide. Ladite Cour s'en est tenue à l'étude d'un cas d'espèce à la lumière des arrêts *SITBA* et *Tremblay* pour en arriver à la conclusion que ledit processus de révision était bien fondé. Cela dit, nous croyons qu'il est clair que ce n'est pas l'absence ou la présence d'étapes précises dans un processus de révision qui fera en sorte que ledit processus sera conforme aux règles de justice naturelle. Le problème du degré de participation des conseillers

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, à la p. 171.

<sup>130</sup> *Ibid.*, à la p. 176.

juridiques dans le processus décisionnel de leur organisme administratif n'est pas réglé totalement par la jurisprudence. Ce domaine ne fait pas exception, la prudence veut que l'examen du rôle du conseiller juridique, dans le contexte d'un organisme administratif spécifique, doit se faire à la lumière de l'ensemble du processus. En évaluant ce qui est ou n'est pas approprié dans les circonstances, l'organisme administratif pourra avoir recours à son conseiller juridique tant et aussi longtemps que celui-ci ne vienne influencer de quelque manière l'autonomie décisionnelle des décideurs. L'introduction d'un mécanisme de consultation obligatoire ne viendra pas nécessairement jeter un doute sur le degré d'autonomie requis chez ces mêmes décideurs.

Il existe toujours la possibilité que les conseillers juridiques d'un organisme administratif outrepassent le mandat qui leur est confié en tentant de se substituer aux décideurs. Une telle conduite vicierait inévitablement le processus décisionnel. Le respect de l'obligation d'agir équitablement et les impératifs associés à la cohérence des décisions militent en faveur du recours aux conseillers juridiques par les décideurs. Les abus potentiels qui sont susceptibles d'être commis par une utilisation erronée desdits conseillers juridiques pourraient toutefois soulever, dans l'opinion d'une personne bien informée, une crainte raisonnable de partialité. Il importe donc qu'un tel mécanisme de révision des motifs de la décision d'une instance administrative, par ses propres conseillers juridiques, fonctionne dans les limites d'un cadre procédural qui ne puisse permettre de porter atteinte à la capacité du décideur de rendre une décision selon sa conscience et ses opinions.

## Section 2 — L'audition équitable (selon les circonstances)

### et certaines mesures procédurales

Nous avons vu que le droit actuel veut que le devoir général d'agir équitablement existe pour les organismes administratifs, mais que la procédure qui servira à respecter cette obligation dépendra, dans chaque cas, des circonstances<sup>131</sup>. Le contenu de cette notion d'équité variera selon la nature de l'enquête et les conséquences qu'elle peut avoir pour les individus en cause<sup>132</sup>.

Les tribunaux n'ont pas voulu créer un code de procédure administrative jurisprudentiel qui s'appliquerait aux organismes administratifs qui sont tenus d'agir équitablement. Ceci aurait été contraire à l'approche flexible qu'ils ont utilisée depuis l'arrêt *Cardinal*. Un portrait réaliste du contenu de la règle *audi alteram partem*, en matière d'équité procédurale, fut avancé par les auteurs Dussault et Borgeat dans leur *Traité de droit administratif*:

L'objectif poursuivi par le législateur et les tribunaux dans l'application de la règle *Audi alteram partem* à un organisme quasi judiciaire ou administratif est essentiellement de

---

<sup>131</sup> Voir *Nicholson*, *supra* note 6; *Knight*, *supra* note 9; *St-Boniface*, *supra* note 11.

<sup>132</sup> *Irvine c. Canada (Pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181.

donner aux personnes dont les droits ou les intérêts peuvent être touchés par une décision la chance de faire valoir leur point de vue. Toutefois, il n'est pas nécessaire, pour que cet objectif soit atteint, que tous les organismes respectent les mêmes exigences procédurales. La règle *Audi alteram partem* doit être adaptée aux circonstances.

[...]

C'est pourquoi les tribunaux se sont toujours refusés à définir dans l'abstrait le contenu procédural de la règle et ont cherché plutôt à déterminer cas par cas ses exigences.<sup>133</sup>

Cela n'a toutefois pas empêché les tribunaux d'établir certaines exigences minimales que l'on retrouvera généralement en matière d'équité procédurale. La Cour suprême a récemment réitéré lesdites exigences dans l'arrêt *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'agriculture)*<sup>134</sup>, où la Cour devait se prononcer sur des allégations de l'appelant portant sur une violation des règles de justice naturelle par l'intimé qui refusa d'accorder à M. Thomson une habilitation de sécurité requise pour un emploi de fonctionnaire à Agriculture Canada. Ledit Thomson s'était vu offrir un emploi dans la fonction publique à condition qu'il obtienne une habilitation de sécurité. Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) fit enquête et conseilla au ministère de ne pas la lui accorder. Le sous-ministre pris donc connaissance du rapport du SCRS, consulta le Bureau du Conseil privé et finalement révoqua l'offre d'emploi. Thomson fit une plainte auprès du comité de surveillance des renseignements de sécurité en vertu de l'art. 42 de la *Loi sur le Service canadien du*

---

<sup>133</sup> *Op. cit.*, supra note 35, aux pp. 389-390.

<sup>134</sup> [1992] 1 R.C.S. 385 à la p. 402, 89 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 218, 3 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 242 [ci-après *Thomson* avec renvois aux R.C.S.].

*renseignement de sécurité*<sup>135</sup> qui, après enquête, recommandait au sous-ministre de lui accorder l'habilitation de sécurité. Malgré ce dernier rapport, ledit sous-ministre maintint sa décision originale. Dans ce jugement, le juge Cory, au nom de la majorité, affirme que :

[d]une manière générale, l'équité exige qu'une partie ait une possibilité suffisante de connaître la preuve contre laquelle elle doit se défendre, de la réfuter et de présenter sa propre preuve.<sup>136</sup>

Au-delà des exigences minimales, la jurisprudence a imposé différentes garanties procédurales additionnelles. Nous savons que les formes que prendront ces garanties supplémentaires seront variables, car elles devront tenir compte de la nature des fonctions exercées par l'organisme administratif, la relation entre celui-ci et la personne affectée par la décision et les effets de ladite décision sur l'administré. Nous aborderons ici quelques unes des protections procédurales qui sont accordées, selon le cas, aux personnes touchées par le processus décisionnel des organismes administratifs. Parmi celles-là, nous examinerons l'obligation d'aviser la partie touchée, la divulgation de la preuve et la nature orale ou écrite de l'audition.

---

<sup>135</sup> L.C. 1984, c. 21 (maintenant L.R.C. 1985, c. C-23).

<sup>136</sup> *Supra* note 134, à la p. 402.

## Sous-section 1 — L'avis

Permettre à l'administré de faire valoir ses moyens, c'est d'abord lui indiquer qu'une décision est susceptible de l'affecter. Les fins d'un avis ne se limitent toutefois pas à ce seul élément.

À cet effet, les auteurs Pépin et Ouellette rappelaient :

Il ne suffit donc pas à l'Administration de permettre à l'administré de se faire entendre, encore faut-il qu'il soit informé non seulement de la date de l'enquête qui sera éventuellement tenue, mais aussi des questions qui seront débattues, des griefs ou accusations qui seront portées contre lui et des mesures que l'on se propose de prendre à son endroit.<sup>137</sup>

En d'autres mots, la partie visée doit pouvoir se préparer adéquatement avant qu'une instance quelconque ait lieu entre lui et l'organisme dont la décision risque d'avoir un effet important sur ses droits. Il y a quelques années, la Cour suprême nous indiquait l'importance de l'avis, eu égard au respect de la règle *audi alteram partem*, dans *Superr archés Jean Labrecque Inc. c. Flamand*<sup>138</sup>. Les faits de cette cause ont trait au droit du travail. Le litige avait débuté suite à trois plaintes portées contre Supermarchés Jean Labrecque inc. (ci-après appelé l'appelant) devant le Tribunal du travail du Québec, division d'Amos, à l'effet qu'il aurait eu recours illégalement à des briseurs de grève. La comparution de l'appelant avait

---

<sup>137</sup> *Op.cit.*, supra note 18, aux pp. 238-239.

<sup>138</sup> [1987] 2 R.C.S. 219, 43 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 1, 28 Admin. L.R. 239.

eu lieu le 12 mai 1981, à Amos, où le procès fut fixé *pro forma* au 10 juin suivant à Val d'Or, lieu où la cause avait pris naissance. Le 10 juin 1981, les parties se présentèrent à Val d'Or, mais en l'absence du juge du Tribunal du travail qui, lui, tenait l'audition au Palais de justice de Montréal en l'absence des parties et fixait une nouvelle date de procès. Le procès-verbal de l'audience indiquait qu'à la suite de la décision du juge en chef, la séance du 10 juin 1981 se tenait à Montréal. Les parties n'avaient pas été avisées de cette décision. Dans son pourvoi devant la Cour suprême, l'une des allégations de l'appelant visait la violation des règles de justice naturelle par le juge du Tribunal du travail qui siégea à Montréal, le 10 juin 1981, lors de l'audition tenue en l'absence des parties. Le jugement de la Cour fut délivré par le juge L'Heureux-Dubé qui fit ressortir l'importante dimension que représente l'avis dans l'interprétation de la règle *audi alteram partem* :

Même en l'absence de mention spécifique de la règle *audi alteram partem* dans le texte de loi, comme dans l'art. 128 du *Code du travail*, et compte tenu que la fixation de la date et du lieu du procès n'est pas un acte de pure administration, comme je l'ai déjà souligné, le défaut d'avis préalable aux parties ou à leur procureur au dossier de la date de l'audience et de sa tenue à Montréal le 10 juin 1981 ne respecte pas cette règle fondamentale implicite dans toute procédure de nature judiciaire ou quasi judiciaire. Ne respecte pas non plus cette règle, la décision rendue par le juge en chef, en l'absence des parties et sans avis préalable, de tenir la séance du 10 juin 1981 à Montréal plutôt qu'à Amos ou Val d'Or.<sup>139</sup>

Les tribunaux n'ont pas hésité à annuler les décisions prises par des organismes administratifs contre les parties affectées par la décision. Ce fut le cas notamment dans

---

<sup>139</sup> *Ibid.*, à la p. 234.

l'arrêt *Sybarite Investments Ltd. c. British Columbia (Motor Carrier Commission)*<sup>140</sup>, qui annule une décision de la Commission qui ordonnait à la compagnie de cesser et de se désister de certaines activités de transporteur au risque de voir son permis révoqué. Cette décision de la Commission était contenue dans une ordonnance qui octroyait à une autre compagnie un permis de transporteur. Sybarite n'était pas partie à l'audition de la demande de permis de l'autre compagnie et elle ne reçut aucun avis de la tenue de ladite audition. La Cour annula la décision de la Commission en raison de l'absence d'un avis et des effets importants de la décision sur Sybarite.

On se souviendra également que dans l'arrêt *Cardinal*<sup>141</sup>, la Cour suprême n'avait pas tenu rigueur au directeur du pénitencier de n'avoir pas donné un avis aux détenus visés qu'ils allaient faire l'objet d'une ségrégation administrative, suite à la prise d'otages. Il s'agissait là d'un cas d'urgence et un bon exemple qui illustre adéquatement comment les règles d'équité doivent s'adapter aux circonstances de l'espèce.

Dans ces conditions, devrait-on aviser un militaire qu'un Conseil médical de révision des carrières sera tenu pour étudier la décision d'un conseil médical qui a abaissé de façon permanente sa catégorie médicale au-dessous du niveau acceptable pour sa catégorie

---

<sup>140</sup> (1992), 5 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 296, 33 M.V.R. (2<sup>e</sup>) 146 (B.C.S.C.) [ci-après *Sybarite* avec renvois aux Admin. L.R.]; voir également *Saskatchewan Teacher's Federation c. Munro* (1993), 105 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 342, 113 Sask. R. 169, 15 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 307 (Sask. C.A.) [ci-après *Munro* avec renvois aux D.L.R.], où la Cour renvoie l'affaire à l'exécutif pour une nouvelle audition parce que la «Federation» n'avait pas agi équitablement en omettant de donner un avis au professeur Munro de la tenue d'une réunion qui allait décider de l'annulation de son permis d'enseigner, le privant ainsi de l'opportunité de faire valoir ses moyens.

<sup>141</sup> *Supra* note 23.

d'emploi, son métier ou sa zone d'emploi ? Si oui, que devrait contenir un tel avis ? Le Conseil des pensions militaires devrait-il aviser un ex-militaire de la tenue d'une réunion qui statuera sur son cas en lui fournissant les détails essentiels des éléments que le Conseil entend soumettre afin de déterminer son droit à une pension militaire, au lieu de l'aviser que le Conseil a déjà siégé en l'informant du même coup de la décision ? S'il est un des domaines où les circonstances d'une affaire seront déterminantes dans l'étendue de la protection offerte à un administré, l'avis est sûrement l'un d'eux. Nous devons reconnaître que plus les éléments de l'avis seront importants, plus les autres garanties procédurales seront nombreuses pour satisfaire l'obligation d'agir équitablement.

L'existence d'un avis constitue donc l'une des exigences fondamentales en matière de justice naturelle et, par analogie, d'équité procédurale. Dans la décision *Lakeside Colony of Hutterian Brethren c. Hofer*<sup>142</sup>, il s'agissait d'analyser la procédure suivie par une colonie hutterite, une association volontaire, pour expulser l'un de ses membres et déterminer si ladite procédure respectait la justice naturelle, notamment en matière d'audition équitable. Le juge Gonthier qui s'exprimait au nom de la Cour — le juge McLachlin étant dissidente pour un autre motif — illustre bien la dimension que représente la nécessité d'un avis adéquat :

Le contenu des règles de justice naturelle est souple et dépend des circonstances dans lesquelles la question se pose. Toutefois, les exigences les plus fondamentales sont la

---

<sup>142</sup> [1992] 3 R.C.S. 165, 142 N.R. 241, [1993] 1 W.W.R. 113 [avec renvois aux R.C.S.].

nécessité d'un avis, la possibilité de répondre et l'impartialité du tribunal.

[...]

Un membre doit être avisé du motif pour lequel on veut l'expulser. Il ne suffit pas qu'on l'avise simplement que sa conduite sera examinée à une assemblée.

[...]

[L]'avis suffisant donné en temps voulu est important pour deux raisons. En premier lieu, il donne à la personne qui risque l'expulsion l'occasion d'examiner sa situation et soit de reconnaître son erreur et de chercher la réconciliation, soit de préparer sa défense. En second lieu, l'avis suffisant donné en temps voulu permet aux membres du groupe appelés à prendre la décision de s'assurer qu'ils pourront assister à la réunion et participer à la discussion, ou encore de demander un ajournement s'ils ne peuvent y assister.<sup>143</sup>

Ces remarques nous permettent de saisir la dimension générale de la nécessité d'un avis. Cet avis sert plus d'une fin. En premier lieu, la personne avisée sera plus en mesure de défendre ses intérêts efficacement, à tout le moins elle saura ce qu'on lui reproche. Mais également, les décideurs bénéficieront, eux-aussi, de l'effet d'un avis adéquat et suffisant, car ils seront alors plus en mesure de prendre une décision équitable et raisonnable.

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, aux pp.195-196.

## Sous-section 2 La divulgation de la preuve

La divulgation de la preuve est intimement liée à la capacité de l'individu de pouvoir se préparer adéquatement et de faire des représentations appropriées devant l'organisme administratif qui statuera sur son cas. En effet, sans une divulgation de preuve adéquate et suffisante, il serait difficile, voire impossible, pour un individu de pouvoir se préparer adéquatement pour réfuter ce qu'on lui reproche. Or, l'administré est-il en droit de s'attendre à ce que tous les éléments d'une preuve ou d'un dossier lui soit dévoilé ? Où, s'agit-il, encore une fois, de trouver un équilibre approprié entre les droits de la partie affectée et l'alourdissement du processus décisionnel ? Sans imposer des règles de divulgation précises, les tribunaux nous ont cependant permis de pouvoir dégager les principaux éléments que devraient respecter les organismes administratifs en matière d'équité procédurale.

Dans l'affaire *Singh c. M.E.I.*<sup>144</sup>, la Cour suprême a analysé la procédure de reconnaissance du statut de réfugié établie dans la *Loi sur l'immigration de 1976* (S.C. 1976-77, c. 52) pour en conclure qu'elle ne respectait pas les principes de justice fondamentale qui figurent à l'art. 7 de la *Charte*. Dans cette analyse, Madame le juge Wilson constate qu'en vertu d'un article de ladite loi, la Commission d'appel de l'immigration doit rejeter une demande de réexamen à moins qu'elle n'estime que le requérant pourrait raisonnablement

---

<sup>144</sup> [1985] 1 R.C.S. 177, 17 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 422, 12 Admin. L.R. 137 [ci-après *Singh* avec renvois aux R.C.S.].

avoir gain de cause. Ainsi, le requérant avait le droit de soumettre à la Commission tout document pertinent pour démontrer que le Ministre avait commis une erreur. Or, ledit requérant devait agir sans pour autant connaître le contenu du dossier dont disposait le Ministre, à l'exception des raisons sommaires transmises au requérant lors du refus initial. Considérant cette situation, le juge Wilson affirme :

Il me semble que du point de vue de la justice fondamentale, la personne qui revendique le statut de réfugié a le droit d'être informée du contenu du dossier dont dispose le Ministre avant la tenue de cette audition. Il faut bien sûr reconnaître que certains renseignements sur lesquels le Ministre fonde sa preuve peuvent être assujettis au privilège de Sa Majesté.<sup>145</sup>

La personne visée par une décision possible d'un organisme administratif devrait avoir en main les éléments nécessaires qui lui permettront de répondre à l'information que détient le décideur. Dans *Yerxa c. Canada*<sup>146</sup>, la Cour fédérale (1<sup>er</sup> inst.) nous rappelait, dans une cause relative au processus disciplinaire de la Gendarmerie royale du Canada, la portée de la divulgation de la preuve :

The party must be made cognizant of, and permitted to effectively respond to, information that the decision maker has which may influence its decision. In particular, an individual is entitled to be apprised of any material that is

---

<sup>145</sup> *Ibid.*, à la p. 215.

<sup>146</sup> (1995), 66 F.T.R. 59.

relevant and prejudicial to his or her interests and any information that might work to the prejudice of a party must be disclosed.<sup>147</sup>

Au-delà de tout argument qui pourrait être avancé en faveur des droits d'une personne, il faut réaliser que la divulgation de la preuve à la personne intéressée n'est rien d'autre qu'une démonstration de «fair play». Il faut retenir que l'organisme administratif devra agir avec circonspection et prudence dans ce domaine. Nous savons que le droit n'exige pas que ces organismes dévoilent toute la preuve, mais suffisamment d'éléments pour permettre à la personne concernée de participer efficacement au processus décisionnel. C'est de cette manière que la Cour suprême a abordé cet aspect de l'équité procédurale dans l'affaire récente *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*<sup>148</sup> qui voulait invalider une décision de l'Office national de l'énergie délivrant à Hydro-Québec des licences d'exportation d'électricité aux États-Unis suite à de longues audiences publiques. Il fut allégué que l'Office avait contrevenu aux exigences en matière d'équité procédurale en n'exigeant pas qu'Hydro-Québec divulgue en totalité les hypothèses et la méthodologie à la base de l'analyse de rentabilité, privant ainsi les appelants de la possibilité de participer pleinement au processus d'examen. M. le juge Iacobucci se prononce :

En général, les exigences en matière d'équité procédurale comporte le droit de l'intéressé à la divulgation par le décideur administratif de suffisamment de renseignements pour lui permettre de véritablement participer au processus

---

<sup>147</sup> *Ibid.*, à la p. 61.

<sup>148</sup> [1994] 1 R.C.S. 159, 163 N.R. 241.

d'audition : voir *In re le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et in re la London Cable TV Limited*, [1976] 2 C.F. 621 (C.A.) aux pp. 624 et 625. L'étendue de la divulgation requise pour satisfaire aux règles de justice naturelle variera en fonction des faits, plus particulièrement du type de décision à prendre et de la nature de l'audition à laquelle ont droit les parties concernées.<sup>149</sup>

En matière de redressement de grief relatif à un congédiement pour des motifs d'ordre médical, devrait-on remettre à la personne concernée un exemplaire complet de son dossier médical, un résumé dudit dossier accompagné des conclusions médicales qui ont amené la décision, ou devons-nous donner ces renseignements qu'à la suite d'une demande expresse de la part de la partie touchée. Il semble inopportun de favoriser une approche conservatrice, considérant la jurisprudence récente, dans la divulgation de renseignements à l'administré, mais nous ne croyons pas qu'il faille devenir outrancièrement proactif dans ce domaine. Les circonstances de l'espèce demeurent l'élément essentiel qui servira de guide à l'organisme. Si celui-ci s'acquitte de son obligation de divulgation, on ne pourra lui reprocher d'avoir faussé le processus décisionnel.

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, aux pp. 181-182.

### Sous-section 3 - La nature de l'audition : orale ou écrite

Les exigences en matière d'équité procédurale ne requièrent pas que l'on doive tenir des auditions orales. Comme il nous a été permis de le constater, les règles applicables étant éminemment variables, la nature de l'audition dépendra des circonstances de l'affaire. Outre le droit de l'individu de pouvoir faire valoir ses moyens, il faudra toujours garder à l'esprit qu'il faut balancer les intérêts de l'individu avec le rôle de l'organisme administratif.

Dans certains cas, la procédure sera équitable lorsque la partie affectée pourra faire des représentations écrites. Dans d'autres cas —les plus sérieux— une audition orale sera nécessaire. Ce qui ressort de toutes les décisions, c'est que peu importe la procédure adoptée, elle devra être équitable pour les parties impliquées. Le type d'audition choisi devra atteindre ce but, sans quoi elle ne pourra rencontrer le test d'équitabilité. La nature orale ou écrite d'une audition constitue le prolongement de l'exigence minimale de l'équité procédurale qui vise à permettre à la partie affectée par une décision de faire valoir efficacement ses moyens. Nous avons vu qu'il n'était pas contraire à l'obligation d'agir équitablement que le processus administratif soit le résultat d'un équilibre approprié entre les droits d'un individu et les facteurs intrinsèques d'un organisme administratif incluant sa nature, sa fonction et mêmes ses contraintes institutionnelles. Comme le soulignait le professeur Garant, «[l]'équité procédurale est moins exigeante quant à la nécessité d'une

audition formelle. Les tribunaux supérieurs se préoccupent beaucoup de ne pas entraver le fonctionnement efficace de ces organismes»<sup>150</sup>.

La Cour suprême acceptait déjà la validité d'une audition écrite dans l'arrêt *Nicholson* lorsqu'on reprochait à l'employeur de ne pas avoir avisé ce dernier des motifs de son congédiement et de ne pas lui avoir permis «de se défendre, oralement ou par écrit, au choix du comité»<sup>151</sup>. Il n'est pas dans l'intérêt de la justice que l'on tienne obligatoirement une audition écrite, au contraire cela ne pourrait qu'avoir l'effet d'imposer une procédure inutile à processus décisionnel efficace qui s'en trouverait diminuée. Ces remarques du juge L'Heureux-Dubé, dans l'arrêt *Knight*, sont pertinentes :

Comme j'accepte la conclusion de fait du juge de première instance que les parties «avaient dit tout ce qu'elles avaient à dire» (à la p. 283), exiger du Conseil qu'il donne un avis en bonne et due forme de ses motifs et qu'il tienne un audition n'aurait d'autre effet, à mon humble avis, que de lui imposer une exigence de pure procédure contrairement aux principes, précédemment énoncés, de souplesse dans la procédure administrative.<sup>152</sup>

Il existe bien sûr des circonstances où la tenue d'une audition écrite sera essentielle. C'est notamment le cas en matière de ségrégation de détenus à moins que la décision

---

<sup>150</sup> P. Garant, *op. cit.*, *supra* note 80, à la p. 225.

<sup>151</sup> *Nicholson*, *supra* note 6, à la p. 328; voir aussi *Cardinal*, *supra* note 23, à la p. 659.

<sup>152</sup> *Supra* note 9, à la p. 686.

d'imposer une telle mesure doive «être prise rapidement en cas d'urgence»<sup>153</sup>. Une audition formelle pourrait être également nécessaire si l'organisme administratif saisi d'un dossier propose une nouvelle politique ou un nouvel argument lors d'une réunion plénière des décideurs. C'est du moins ce qu'on peut déduire des propos du juge Gonthier dans *SIRBA* :

Il faut maintenant examiner les conditions dans lesquelles les réunions plénières de la Commission doivent être tenues afin de respecter la règle *audi alteram partem*. À cet égard, la seule violation possible de la règle a lieu quand on propose une nouvelle politique ou un nouvel argument à une réunion plénière de la Commission et qu'une décision fondée sur cet politique ou cet argument est rendue sans qu'on accorde aux parties la possibilité de répliquer.

Je souscris à l'avis du juge Cory (alors juge de la Cour d'appel) qu'il faut aviser les parties de tout nouveau moyen à propos duquel elles n'ont pas soumis de plaidoiries. Dans un tel cas, il faut accorder une possibilité raisonnable de répliquer et la convocation d'une audience supplémentaire peut se révéler appropriée.<sup>154</sup>

Ce sont donc les circonstances d'une affaire qui nous permettront de déterminer si une audition écrite est suffisante pour satisfaire l'obligation d'agir équitablement. Que ce soit en matière d'équité procédurale ou même du respect des principes de justice fondamentale sous l'art. 7 de la *Charte*, la procédure choisie devra être équitable. Dans l'arrêt *Singh*, Madame le juge Wilson réitérait le principe voulant qu'on se réfère aux

---

<sup>153</sup> *Gallant*, *supra* note 17, à la p. 336; au même effet *Cardinal*, *supra* note 23, à la p. 655.

<sup>154</sup> *Supra* note 70, à la p. 338.

circonstances d'une affaire, alors qu'elle examinait la procédure d'arbitrage des revendications du statut de réfugié :

Je suis néanmoins disposée à accepter, pour les fins de l'espèce, que des observations écrites peuvent être un substitut adéquat à une audition dans des circonstances appropriées.

Je ferai cependant remarquer que, même si les auditions fondées sur des observations écrites sont compatibles avec les principes de justice fondamentale pour certaines fins, elles ne donnent pas satisfaction dans tous les cas. Je pense en particulier que, lorsqu'une question importante de crédibilité est en cause, la justice fondamentale exige que cette question soit tranchée par voie d'audition.

[...]

Comme je l'ai indiqué, il n'est pas nécessaire que l'absence d'audition soit, dans tous les cas, incompatible avec la justice fondamentale. Ma plus grande préoccupation au sujet du système de procédure envisagé par les art. 45 à 48 et 70 et 71 de la *Loi sur l'immigration de 1976* n'est donc pas l'absence d'audition, mais plutôt l'insuffisance de la possibilité qu'il offre à la personne qui revendique le statut de réfugié d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver<sup>155</sup>.

[soulignés ajoutés]

Il est donc essentiel que l'on puisse déterminer, préférablement à l'avance, si la partie affectée par la décision sera raisonnablement en mesure de faire valoir ses moyens de façon efficace, selon la nature du dossier et des intérêts en jeu. La jurisprudence n'a toutefois pas classifié de façon rigoureuse les domaines où les organismes devraient obligatoirement tenir

---

<sup>155</sup> *Supra* note 144, aux pp. 213-214.

des audiences formelles et les autres qui permettraient une audition équitable par le moyen de représentations écrites. Cela serait aller à l'encontre du moyen choisi par la Cour suprême d'analyser l'étendue de l'obligation d'agir équitablement en fonction des circonstances de chaque cas. Lorsque seule une audition orale pourra permettre à la personne visée de pouvoir faire valoir efficacement ses moyens, l'organisme administratif devra adapter sa procédure d'audition. Dans les autres cas, la norme ne devrait pas être aussi élevée.

Nous croyons que créer une règle qui inciterait à la tenue systématique d'une audition orale irait à l'encontre d'un système de justice administrative efficace et équitable. Dans la plupart des cas, il sera toujours possible pour l'administré de faire valoir ses objections par écrit. Mais, certaines situations risquent de soulever un doute. Il suffit de mentionner le cas d'un individu, en matière de grief, qui demande la réparation d'une injustice qui lui aurait été causée eu égard à son positionnement sur une liste de mérite où figure les noms des candidats jugés aptes à recevoir une promotion. Selon ce même scénario, la nature de l'audition devrait-elle être différente si la personne qui se prétend lésée allègue des motifs reliés exclusivement à l'interprétation de son rapport de rendement ou si, à l'opposé, ladite personne prétend avoir été victime de harcèlement de la part de son supérieur ? Nous croyons qu'il est du devoir de l'organisme chargé du cas de veiller à ce que les mesures d'ordre procédural permettent, en premier lieu, de s'assurer que l'administré puisse faire

valoir ses moyens, mais aussi que le processus décisionnel soit efficace et qu'il soit soucieux de sa raison d'être.

## CONCLUSION

Il nous a été permis de constater que la notion d'équité procédurale variera considérablement d'une instance à l'autre. D'une part, il faudra tenir compte de la nature de la décision, de la relation entre les parties et de l'effet de la décision d'une instance administrative sur la personne affectée pour nous guider vers les mesures d'ordre procédural qui seront appropriées dans les circonstances. D'autre part, la fonction et le mandat de l'organisme administratif sont autant d'aspects qu'il faudra considérer pour obtenir cet équilibre approprié et nécessaire entre les intérêts de l'individu et ceux de l'organisme administratif afin qu'il puisse s'acquitter efficacement de la tâche qui lui fut confiée par le législateur.

Certaines règles de procédure seront tantôt adéquates, alors qu'elles ne feront qu'alourdir le processus administratif dans certains cas. Il est donc de la nature même de l'obligation d'agir équitablement que ses modalités d'application soient suffisamment souples et efficaces pour que la justice qui en découle soit effectivement rendue. Il faudra que les droits des administrés soient protégés, mais pas au prix de paralyser un système ou une institution qui doit composer avec ses propres contraintes institutionnelles. Nous avons vu que l'équilibre tant recherché semble parfois difficile à définir. Cette réalité ne fait que rendre plus intéressante la tâche qui incombe à ceux qui doivent définir ce que devrait être une audition équitable dans un cadre donné.

La diversité des instances administratives des Forces canadiennes apparaît aussi grande que la nature de leurs fonctions et les effets de leurs recommandations ou de leurs décisions sur ceux et celles qui en font l'objet. C'est donc à la lumière des grands principes que nous avons parcourus dans cette première partie que nous devons procéder à l'évaluation de certaines instances préalablement choisies, en déterminer les lacunes et, finalement, suggérer des mesures originales, lorsque ce sera nécessaire, afin que les décideurs militaires soient respectueux des règles d'équité en matière administrative. En matière de défense, le bon sens veut qu'on regarde ce qui se fait ailleurs avant d'apporter des changements. Cela va de soi lorsqu'un pays veut garder une force armée efficace et qui réponde à ses besoins. Quant au respect de l'obligation d'agir équitablement, les décideurs militaires devront toutefois s'inspirer des principes de droit administratif d'ici et ils devront les adapter aux exigences particulières et inhérentes au maintien d'une force armée opérationnelle.

## DEUXIÈME PARTIE — CERTAINES INSTANCES DÉCISIONNELLES DES FORCES CANADIENNES ET L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE

### INTRODUCTION

À la lumière des grands principes développés en première partie, nous ferons l'analyse de certaines instances administratives des Forces canadiennes quant à l'assujettissement et au respect de l'obligation d'agir équitablement. Les instances qui feront l'objet de notre étude lors de cette deuxième partie sont : le Conseil médical de révision des carrières, le Conseil des pensions militaires et le mécanisme interne de redressement de grief des Forces canadiennes. Nous aurions pu choisir d'autres instances décisionnelles ou limiter notre étude à l'une d'elles. Il nous semblait toutefois important et souhaitable de démontrer que les Forces canadiennes ont recours à diverses instances administratives dans la gestion quotidienne des relations entre l'institution et les militaires qui la composent. Les instances administratives que nous avons choisies sont différentes à plusieurs égards. Le Conseil médical de révision des carrières est créé pour s'assurer que les militaires respectent les exigences physiques et mentales jugées nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.

Le Conseil des pensions militaires constitue, quant à lui, un organisme dont le rôle consiste à déterminer la raison de la retraite d'un militaire. Ladite détermination sera, comme nous le verrons, essentielle à la transition du statut de militaire «actif» à celui de «retraité». Quant au mécanisme interne de redressement de grief, il représente, entre autres particularités, un genre de recours universel où les militaires pourront se plaindre des décisions, peu importe leur nature, prises par les Forces canadiennes à leur endroit.

La méthode d'analyse choisie pour l'étude du Conseil médical de révision des carrières et du Conseil des pensions militaires sera la même. Nous examinerons lesdites instances administratives à la lumière des principes dont nous avons traité jusqu'ici. Ce processus nous conduira à la détermination de l'assujettissement de ces instances à l'obligation d'agir équitablement et, le cas échéant, nous proposerons certaines mesures d'équité procédurales minimales qui devraient être offertes aux personnes visées par lesdites instances.

Le mécanisme de redressement de grief jouira d'un traitement différent puisque nous croyons que ce mécanisme d'appel des décisions administratives doit respecter, *in se*, les règles minimales d'équité. Nous avons donc choisi d'examiner certaines caractéristiques de ce processus afin d'apprécier son efficacité et sa capacité d'adaptation à l'évolution du contentieux administratif en matière d'équité procédurale.

## Chapitre 1 — LE CONSEIL MÉDICAL DE RÉVISION DES CARRIÈRES

Une force armée doit être en mesure de s'acquitter des tâches et des missions que lui commande son gouvernement. Cette même force armée a donc l'obligation et la responsabilité d'être opérationnelle et prête à répondre aux ordres qui lui sont transmis. Les tâches qu'elle pourrait devoir accomplir sont extrêmement variables. Une force armée peut être appelée à participer à un conflit armé<sup>156</sup>. Elle pourra avoir pour mission de maintenir la paix dans un pays où sévit une guerre civile ou de remplir des tâches humanitaires dans un lieu nécessitant une intervention nécessitant ses compétences<sup>157</sup>. Au pays, elle pourra être appelée à aider le pouvoir civil<sup>158</sup> ou à servir en cas de catastrophe nationale<sup>159</sup>.

Cette force armée doit non seulement posséder les ressources matérielles requises pour accomplir ce qui lui est demandé, mais elle doit compter sur des militaires compétents et pourvus des qualités physiques et mentales exigées par la mission, en fonction de leur

---

<sup>156</sup> *Loi concernant la défense nationale*, L.R.C. 1985, c. N-5, [ci-après *Loi sur la défense nationale*], art. 31.

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> Voir la Partie XI de la *Loi sur la défense nationale*.

<sup>159</sup> *Loi sur la défense nationale*, art. 34.

classification ou de leur domaine d'emploi. Au Canada, les membres de la force régulière<sup>160</sup> sont soumis à l'obligation de service légitime<sup>161</sup> alors que les membres de la force de réserve<sup>162</sup> sont astreints à l'instruction<sup>163</sup> et peuvent être appelés à exécuter des obligations militaires aux époques et périodes fixées par règlement du gouverneur en conseil ou autre<sup>164</sup>. L'une des conséquences de l'obligation de service légitime se caractérise par l'imposition à ses officiers<sup>165</sup> et à ses militaires du rang<sup>166</sup> de normes médicales minimales en fonction de leur classification, de leur emploi et de leur lieu de service<sup>167</sup>. Ces normes médicales sont exprimées sous la forme d'une cote numérique qui comprend sept facteurs. Ces facteurs sont les suivants : l'année de naissance (YOB), l'acuité visuelle (V), la perception des couleurs (CV), l'ouïe (H), le facteur géographique (G), le facteur professionnel (O) et

---

<sup>160</sup> *Ibid.*, art. 15(1).

<sup>161</sup> *Ibid.*, art. 33(1).

<sup>162</sup> *Ibid.*, art. 15(3).

<sup>163</sup> *Ibid.*, art. 33(2)(a) qui prescrit que la force de réserve, ses unités et autres éléments, ainsi que tous ses officiers et militaires du rang, peuvent être astreints à l'instruction pour les périodes fixées par règlement du gouverneur en conseil; voir également les dispositions du paragraphe 9.04 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* (ci-après *ORFC*) à cet effet.

<sup>164</sup> *Loi sur la défense nationale*, art. 33(2)(b); *ORFC*, art. 9.04(3).

<sup>165</sup> *Loi sur la défense nationale*, art. 2 (définitions). Cet article définit «officier» comme une personne qui est: a) titulaire d'une commission d'officier de Sa Majesté dans les Forces canadiennes; b) un élève-officier dans les Forces canadiennes; c) légalement affectée en cette qualité aux Forces canadiennes ou détachée à ce titre auprès de celles-ci.

<sup>166</sup> *Ibid.* Un «militaire du rang» est toute personne, autre qu'un officier, qui est enrôlée dans les Forces canadiennes ou qui, selon la loi, est affectée ou détachée auprès de celles-ci.

<sup>167</sup> Voir l'*Ordre administratif des Forces canadiennes 34-30* (annexe A), mod. 13/87 qui fait la synthèse des normes médicales applicables aux recrues et militaires en service dans les Forces canadiennes et la publication des Forces canadiennes (PFC) A-MD-A54-000/FP-000 qui contient tous les renseignements à ce sujet.

l'aptitude au vol (A). Les cotes numériques sont attribuées à chacun des facteurs, par exemple de 1 à 7 dans le cas du facteur A. Plus la cote sera élevée, plus les restrictions seront grandes. Toutes les classifications et tous les métiers des Forces canadiennes possèdent des normes minimales. Il existe également des normes minimales applicables aux nouvelles recrues lors de leur enrôlement. Dans ce processus global qui vise à assurer que les individus qui composent les Forces canadiennes soient aptes à remplir leurs obligations, le conseil médical de révision des carrières<sup>168</sup> (ci-après CMRC) s'avère l'organisme central dans la gestion des ressources humaines, aptes et efficaces, qui composent les Forces canadiennes. L'essence même du CMRC repose sur les notions intrinsèques d'efficacité et de bonne administration d'une force armée opérationnelle<sup>169</sup>. Le CMRC n'est pas, au sens classique du terme, un tribunal administratif créé par la loi, mais il s'agit d'une instance administrative multidisciplinaire chargée d'étudier tous les cas où les autorités médicales auront décidé d'abaisser la catégorie médicale d'un officier ou d'un militaire du rang. Le processus administratif auquel se livre le CMRC devra, comme nous le verrons plus loin, inévitablement aboutir à une décision qui affectera la carrière de la personne visée.

---

<sup>168</sup> Il faut préciser qu'il existe plusieurs CMRC. La procédure et les pouvoirs de chacun d'eux sont identiques. Ils se distinguent les uns des autres en fonction de leur compétence sur la personne. En effet, il existe un CMRC chargé d'étudier les cas des officiers détenant le grade de général, un CMRC chargé d'étudier les cas des officiers détenant les grades de colonel et lieutenant-colonel, un CMRC responsable des officiers détenant le grade de major et moins et un CMRC qui étudie les cas des militaires du rang. Pour des considérations pratiques, nous tenons à aviser les lecteurs que nous utiliserons l'expression «un ou le CMRC» à moins que le pluriel soit nécessaire.

<sup>169</sup> Voir le dispositif de l'art. 12 de la *Loi sur la défense nationale* relatif au pouvoir du Ministre de la Défense nationale et du gouverneur en conseil de prendre des règlements concernant l'instruction, la discipline, l'efficacité et la bonne administration des Forces canadiennes; les règlements qui régissent les Forces canadiennes sont contenus dans les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes (révision 1968)* (avec modificatifs).

Dans la mesure où il importe de déterminer si un CMRC est un organisme administratif qui a une obligation d'agir équitablement, nous devons déterminer, en premier lieu, la nature et les fonctions d'un tel organisme. À la lumière de la jurisprudence dégagée en première partie, cette première démarche se fera par l'étude de sa source législative, son objet, les pouvoirs qui lui sont attribués et l'analyse d'une jurisprudence pertinente. Nous examinerons par la suite, en fonction également des critères préalablement établis par la jurisprudence, de quelle manière l'obligation générale d'agir équitablement applicable aux organismes administratifs affecte l'instance administrative qu'est un CMRC. Nous définirons finalement l'étendue que cette obligation d'agir équitablement devrait revêtir et proposerons ce qui, selon nous, devrait représenter les règles minimales d'équité applicables au CMRC, mais qui sont compatibles avec son rôle et ses contraintes institutionnelles.

### **Section 1 — Nature et fonctions d'un CMRC**

Nous avons énoncé que le CMRC est le résultat d'une création administrative. Son essence même repose sur les notions intrinsèques d'efficacité et de bonne administration d'une force armée opérationnelle. L'étude de cette instance administrative doit s'amorcer par un examen attentif de sa nature et de ses fonctions. Lesdits éléments d'un CMRC se dégagent de ses sources législatives en fonction de son objet et des pouvoirs qui lui sont attribués.

## Sous-section 1 — Les sources législatives

La *Loi sur la défense nationale* ne contient aucune disposition relative à l'existence même des CMRC. Nous avons vu toutefois que ladite loi attribue au gouverneur en conseil et au Ministre de la Défense nationale des pouvoirs réglementaires concernant l'organisation, l'instruction, la discipline, l'efficacité et la bonne administration des Forces canadiennes<sup>170</sup>. Le chef d'état-major de la défense<sup>171</sup>, l'officier qui assure la direction et la gestion des Forces canadiennes, peut émettre des ordres et des directives adressés aux Forces canadiennes pour donner effet aux décisions et instructions du gouvernement fédéral ou du Ministre de la Défense nationale<sup>172</sup>.

---

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> Voir l'art 18(1) de la *Loi sur la défense nationale* qui donne au gouverneur en conseil le pouvoir d'élever au poste de chef d'état-major de la défense un officier dont il fixe le grade. Sous l'autorité du Ministre et sous réserve des règlements, cet officier assure la direction et la gestion des Forces canadiennes. Voir aussi les dispositions des paragraphes 1.14, 1.15 et 1.16 des *ORFC* relatifs à l'exercice d'autorité conféré au chef d'état-major de la défense par le gouverneur en conseil, le Conseil du Trésor et le Ministre de la Défense nationale.

<sup>172</sup> Voir l'art. 18(2) de la *Loi sur la défense nationale*; et l'article 1.23 des *ORFC* qui se lit comme suit:

(1) Subordonnement au paragraphe (2) du présent article, le chef de l'état-major de la défense peut émettre des ordres et des instructions qui ne sont pas incompatibles ni avec la *Loi sur la défense nationale*, ni avec aucun règlement pris par le Gouverneur (sic) en conseil, le Conseil du Trésor ou le Ministre:

(a) dans l'accomplissement de ses

Nous avons vu que les règlements adoptés par le gouverneur en conseil ou le ministre de la défense nationale, qui régissent les Forces canadiennes sont contenus dans les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes (révision 1968)* (avec modificatifs) (ci-après les *ORR/C*). Ces règlements traitent de façon générale de l'administration, de la discipline et des dispositions financières applicables aux membres des Forces canadiennes. Le chapitre 34 des *ORR/C* y traite des services de santé, mais ne contient aucune disposition instituant les CMRC. L'article 34.15 des *ORR/C* énonce toutefois ce qu'est un «conseil de santé» :

- (1) Un conseil de santé est réuni pour étudier l'état physique d'un officier ou d'un homme :
  - a) de la Force régulière et de la Force spéciale.
    - (i) avant sa libération ou sa mutation à la Force de réserve.
    - (ii) avant la modification permanente de sa catégorie médicale.
    - (iii) avant son départ en congé sans solde et à son retour de congé.
    - (iv) quand le congé de maladie recommandé dans son cas dépasse 30 jours.
    - (v) à son rapatriement au Canada pour raisons de santé, et
    - (vi) à tout autre moment que peut prescrire le chef de l'état-major de la défense :
  - et

- 
- (b) fonctions en vertu de la *Loi sur la défense nationale*; ou  
pour expliquer les règlements ou les mettre à exécution.

(2) Aucun ordre ni aucune instruction touchant à la comptabilité des fonds publics ne sera émis en vertu du paragraphe (1) du présent article sans l'assentiment préalable du contrôleur du Trésor.

- b) de la Force de réserve, selon que l'ordonne le chef de l'état-major de la défense.
- (2) Un conseil de santé se compose de :
- (a) deux médecins militaires, lorsqu'il est possible de les réunir ; ou
  - (b) d'un seul médecin militaire, lorsqu'il est impossible d'en réunir deux.
- (3) En outre du médecin militaire mentionné au paragraphe (2) du présent article, on peut, lorsque cette mesure est jugée utile, nommer un médecin civil employé aux termes de l'article 34.17 (Emploi d'autres médecins et infirmières diplômées), en qualité du membre d'un conseil de santé.

La disposition réglementaire ci-haut est pertinente, car elle constitue l'une des étapes essentielles au cheminement d'un cas qui aboutira éventuellement devant un CMRC. C'est toutefois dans les *Ordres administratifs des Forces canadiennes* (ci-après *OAC*), émis sous l'autorité du chef d'état-major de la défense<sup>173</sup>, que l'on a instauré le CMRC. L'*OAC* 34-26<sup>174</sup> intitulé CONSEIL MÉDICAL DE RÉVISION DES CARRIÈRES décrit brièvement la raison d'être d'un CMRC, sa composition, sa juridiction et certaines formalités administratives qui doivent être suivies. Cet ordre, de nature administrative, n'est pas de source réglementaire. Il constitue néanmoins une directive interne légitime et, en fonction des pouvoirs conférés au chef d'état-major de la défense de pouvoir émettre des ordres et des

---

<sup>173</sup> Voir le texte de la note précédente relatif au pouvoir du chef d'état-major de la défense d'émettre des ordres et instructions.

<sup>174</sup> Le texte de cet ordre administratif est reproduit à l'annexe B.

instructions dans la direction et la gestion des Forces canadiennes<sup>175</sup>, impose un processus administratif spécifique dans l'examen des dossiers des personnes affectées par un changement de la catégorie médicale minimale exigée en fonction de leur emploi ou de leur lieu de service.

## Sous-section 2 — L'objet et les pouvoirs d'un CMRC

### Paragraphe 1 — *L'objet*

L'imposition de normes médicales minimales aux officiers et aux militaires du rang en fonction de leur classification, de leur emploi et de leur lieu de service, implique inévitablement que certains individus ne seront plus en mesure, en raison d'accidents ou de maladie, de maintenir lesdites normes imposées durant toute une carrière. Il serait malheureux pour un employeur de devoir ainsi se départir d'un potentiel humain qualifié et expérimenté sans essayer de trouver un compromis qui permettrait à l'individu de poursuivre une carrière militaire à l'intérieur des Forces canadiennes qui reconnaissent les qualités professionnelles d'une personne physiquement diminuée. La décision de maintenir une personne dans son emploi, avec ou sans restrictions, ou celle de la licencier ne doit pas être

---

<sup>175</sup> *Supra* note 172.

prise à la légère. L'officier ou le militaire du rang de la force régulière qui voit sa catégorie médicale abaissée se verra imposer des restrictions quant à son lieu de travail ou son genre de travail. Un changement de catégorie médicale permanent pourrait signifier pour l'individu concerné un changement de lieu d'emploi, de métier ou même sa libération des Forces canadiennes. C'est donc afin de mieux encadrer la carrière des militaires que le chef d'état-major de la défense a émis l'ordre qui met sur pied l'instance administrative qu'est le CMRC. Comme nous l'indique l'*OAF* 34-26, l'instauration d'un CMRC s'est faite «[a]fin de donner la meilleure orientation aux militaires en cause»<sup>176</sup>. La portée de cet énoncé paternaliste est toutefois grandement atténuée par le souci d'efficacité opérationnelle indispensable aux Forces canadiennes :

Même si cela n'est pas immédiatement évident en temps de paix, le maintien dans leurs fonctions de militaires qui sont limités quant au genre ou au lieu de travail en raison de leur catégorie médicale, pourrait nuire à l'efficacité des Forces canadiennes advenant une situation d'urgence. De plus, si l'on maintient ces militaires en fonction, la proportion des affectations aux bases et aux unités statiques serait déterminée de façon inéquitable.<sup>177</sup>

Afin de mieux comprendre le rôle du CMRC dans le processus administratif qui pourrait conduire finalement à la libération<sup>178</sup> d'un militaire à qui l'on a abaissé la catégorie médicale permanente, il est donc impératif que nous démontrions, sans plus tarder, le

---

<sup>176</sup> *OAF* 34-26, art. 1.

<sup>177</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>178</sup> L'art. 2 de la *Loi sur la défense nationale* définit ce terme comme étant le «fait de mettre fin au service d'un officier ou militaire du rang, de quelque manière que ce soit».

cheminement d'un dossier type. Cette démonstration s'avère également importante lorsque nous tenterons d'analyser l'ensemble des éléments associés à l'obligation d'agir équitablement et leur application au CMRC. Le cheminement d'un cas type correspond, généralement, au scénario suivant :

- I. Un militaire est blessé :
  - a. Il va voir le médecin (militaire) ;
  - b. Conseil médical (*ORFC* 34-15) — le médecin assigne des restrictions à l'emploi et une catégorie médicale temporaire ou le militaire est référé à un médecin spécialiste désigné par les autorités médicales militaires ;
  - c. La catégorie médicale temporaire attribuée ci-haut demeure valide jusqu'au moment où la situation médicale du militaire est déterminée ou tant que le patient est en période de réhabilitation.
  
2. Assignation de la catégorie médicale permanente :
  - a. Par le médecin de la base ou de l'unité à laquelle le militaire appartient (*OAF* 34-33) (Formulaire 2088<sup>179</sup>). L'individu affecté discute alors avec le médecin traitant ;

---

<sup>179</sup> Ce formulaire, reproduit à l'annexe C, s'intitule «Avis de changement de profil médical ou de restrictions à l'emploi». Ce document est composé de six étapes et il décrit le cheminement administratif de l'attribution d'un changement de la catégorie médicale d'un individu.

- b. Le médecin régional (un échelon plus haut) fait une recommandation au Chef du Service de santé des Forces canadiennes quant à l'attribution d'une catégorie médicale permanente (Partie IIIA du formulaire 2088) .
- c. Le Chef du Service de santé (par l'intermédiaire du Directeur des soins Service santé (ci-après DSSS)) examine le dossier et il approuve ou rejette la recommandation en consultation avec d'autres médecins (Partie IV du formulaire 2088) :
- d. Le DSSS approuve la catégorie médicale avec les restrictions à l'emploi et indique le tout sur le formulaire 2088. Le Chef du service de santé fait alors une déclaration médicale qui reprend l'information contenue sur le formulaire 2088. Ladite déclaration médicale est signée et datée :
- e. Le formulaire 2088 retourne à l'unité du militaire affecté et la procédure administrative suit son cours.

Il n'existe aucune disposition réglementaire ou directive interne visant à assurer l'implication de la personne affectée dans ce processus<sup>180</sup>.

Il importe de souligner que le processus administratif de l'attribution d'une cote médicale et l'implication du CMRC feront l'objet d'un cheminement parallèle. C'est donc à

---

<sup>180</sup> Lors de la phase de recherche précédant cette étude, le secrétaire du CMRC (Personnel non-officier), nous a indiqué que l'individu n'est pas réellement impliqué dans le processus ci-haut décrit et qu'il n'est pas mis au courant des conséquences possibles que risquent d'entraîner l'abaissement permanent de sa catégorie médicale, à l'exception d'informations obtenues lors de discussions informelles.

compter du retour du formulaire 2088 à l'unité de l'individu, pour y obtenir sa signature, que le processus global sera scindé. D'une part, le cheminement administratif du formulaire 2088 suivra son cours, alors que d'autre part, l'approbation du DSSS de la catégorie médicale sera l'élément déclencheur qui marquera l'implication du CMRC dans le processus global. Le tableau suivant veut démontrer le cheminement du formulaire 2088 et l'entrée en scène du CMRC dans le processus administratif :

**Tableau n° 1**

<b>Le formulaire 2088</b>	<b>Conseil médical de révision des carrières (CMRC)</b>
Le formulaire 2088 (ci-après le 2088) revient à l'unité pour obtenir la signature du militaire affecté et afin qu'il prenne connaissance de sa catégorie médicale et les restrictions à l'emploi.	Quand le Chef du service de santé des Forces canadiennes approuve la catégorie médicale (la Partie IV du 2088) et les restrictions à l'emploi, le CMRC reçoit copie du 2088 et une copie de la déclaration médicale.
La procédure ci-haut décrite donne l'opportunité à l'individu de discuter avec le médecin de la base ou de l'unité. Si le DSSS est vraiment en désaccord avec le médecin de l'unité, le tout sera retourné à l'unité et il sera demandé de reprendre le processus pour les raisons énoncées par le DSSS.	Un dossier est ouvert et envoyé au Gérant des carrières du militaire concerné afin d'obtenir le pourcentage (%) d'employabilité et les recommandations du Gérant des carrières.

<p><b>Le formulaire 2088</b></p>	<p><b>Conseil médical de révision des carrières (CMRC)</b></p>
<p>Le commandant de l'unité prend connaissance du 2088 (après la discussion entre le médecin et l'individu)</p>	<p>En fonction du pourcentage (° o) d'employabilité, le CMRC envoie un message (forme particulière de correspondance militaire) à l'unité du militaire demandant que l'original du 2088, accompagné d'un rapport de l'officier de sélection du personnel (si nécessaire) soit complet et retourne au Quartier général de la défense nationale (QGDN) à une date xx</p>
<p>Le commandant doit alors faire des recommandations sur la carrière potentielle de l'individu (OAFCC 3-4-26, art. 8)</p>	<p>Sur réception des documents obtenus ci-haut, le CMRC est prêt à réviser le cas. Une ou deux semaines avant de siéger, les membres du CMRC révisent individuellement, sans commentaires ou influences extérieures et en toute liberté, les cas qui seront soumis.</p>
	<p>Le CMRC se réunit et étudie en plénière les cas soumis.</p>
	<p>Un consensus est obtenu et le CMRC fait part de ses «recommandations individuelles» à l'autorité approbatrice qui, elle, approuve ou refuse la «recommandation» du CMRC.</p>
	<p>L'autorité approbatrice communique la décision au commandant du militaire affecté. Le commandant convoque le militaire affecté en entrevue et lui fait part de la décision.</p>

Le formulaire 2088	Conseil médical de révision des carrières (CMRC)
	Le militaire insatisfait de la décision peut alors présenter une demande en redressement de grief selon la procédure établie (art. 29 de la <i>Loi sur la défense nationale</i> , les articles 19 26 et 19 27 des <i>ORFC</i> )

En somme, le CMRC étudiera donc tous les cas où un conseil de santé aura abaissé de façon permanente la catégorie d'emploi d'un militaire en deçà des normes minimales pour sa catégorie d'emploi, son métier ou sa zone d'emploi et les cas où les autorités médicales auront relevé ou changé la catégorie médicale d'un militaire<sup>181</sup>. Bref, le rôle du CMRC peut se résumer ainsi :

[...] Si la catégorie d'un militaire devient inférieure au niveau approprié, les restrictions entraînées au niveau de sa carrière militaire deviennent un problème administratif qui doit être réglé par le Conseil médical de révision des carrières.<sup>182</sup>

Nous savons que la création du CMRC s'inscrit dans un processus global de gestion du personnel des Forces canadiennes. Le CMRC n'est pas chargé d'attribuer une cote

---

<sup>181</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>182</sup> *O.R.C.* 14-30, art. 14.

médicale, mais il a la tâche d'étudier les cas où la décision d'un conseil médical, qui a abaissé la catégorie médicale d'un militaire au-dessous du niveau acceptable pour sa catégorie d'emploi, son métier ou sa zone d'emploi, fut approuvée. Cette instance administrative *ad hoc* est composée de plusieurs personnes, des officiers supérieurs, chargés de l'administration du personnel et des carrières des Forces canadiennes et d'un expert médical des Forces canadiennes sans droit de vote. Afin de s'acquitter de son rôle, le chef d'état-major de la défense a donc attribué certains pouvoirs discrétionnaires au CMRC. Nous verrons comment lesdits pouvoirs sont exercés par un tel CMRC.

#### Paragraphe 2 — *Les pouvoirs*

Le tableau n° 1, ci-avant, nous indique que le CMRC exerce, *a priori*, un pouvoir de recommandation. Si l'on s'en tient aux termes utilisés dans l'ordre administratif, émis sous l'autorité du chef d'état-major de la défense, qui institue le CMRC, celui-ci doit étudier tous les cas qui lui sont soumis et la nature de ses recommandations sont invariables :

Le CMRB (sic) recommandera :

- a. le maintien dans l'emploi actuel, mais avec des limitations de carrière ;
- b. le maintien dans l'emploi actuel, mais sans limitation de carrière ;

- c. une mutation, un changement de métier ou une affectation : ou
- d. la libération.<sup>183</sup>

Il est remarquable — et déplorable à la fois — de constater que les dispositions de l'*OAF* 34-26 sont totalement silencieuses quant à l'autorité compétente habilitée à approuver ou entériner la recommandation du CMRC. Cette information est toutefois contenue dans une directive interne intitulée CPCD OPM 118-1<sup>184</sup>. Ladite directive fut émise par le Chef—Carrières et développement du personnel, un officier détenant le grade de major-général, en fonctions des pouvoirs qui lui ont été délégués d'émettre des ordres ou instructions<sup>185</sup>. Par exemple, l'autorité approbatrice d'une recommandation du CMRC qui a étudié le cas d'un officier détenant le grade de brigadier-général sera le chef d'état-major de la défense ; s'il s'agit d'un cas étudié par le CMRC responsable des militaires du rang, l'autorité approbatrice sera l'autorité militaire qui occupe le poste de Directeur—Administration des carrières (Personnel non-officier), un officier du grade de colonel.

---

<sup>183</sup> *OAF* 34-26, art. 5.

<sup>184</sup> Cette directive unilingue, dont la version française n'est pas encore disponible, ci-après reproduite à l'annexe D, peut soulever des difficultés de compréhension pour toute personne étrangère à la structure interne des Forces canadiennes en raison de la présence d'une multitude d'acronymes. Le paragraphe 4 de ladite directive établit l'«*approving authority*»(ci-après «*autorité approbatrice*») de la recommandation en fonction de la nature du CMRC. Ainsi, l'autorité approbatrice de la recommandation du CMRC chargée d'étudier le cas d'un militaire du rang sera différente de celle qui étudie le cas d'un officier du grade de major. En définitive, chacun des CMRC devra adresser ses recommandations à une autorité militaire distincte et qui lui est propre.

<sup>185</sup> Voir les dispositions des articles 1.235, 1.23 et 1.13(2) des *ORFC* et des articles 49 et 50 de la *Loi sur la défense nationale* en matière d'exercice d'autorité.

Nous avons énoncé brièvement les tenants et aboutissants d'un CMRC. À sa face même, la nature des pouvoirs accordés au CMRC, par le chef d'état-major de la défense, ne s'apparente pas à ceux que l'on retrouve normalement associés à des organismes décisionnels. Le simple pouvoir d'émettre des recommandations n'éveille, généralement, pas les cordes de l'obligation d'agir équitablement. Le caractère particulier de cette instance administrative des Forces canadiennes n'a pas encore fait l'objet direct d'une étude exhaustive par les tribunaux. Malgré la rareté de la jurisprudence, nous croyons que les pouvoirs du CMRC ne sont pas de la nature d'une simple recommandation. Nous démontrerons que le CMRC constitue un élément essentiel du processus décisionnel et, qu'à cet égard, il exerce, dans les faits, des fonctions de nature décisionnelle.

## **Section 2 — Une jurisprudence fondée sur les faits**

Les tribunaux ne se sont pas prononcés jusqu'à maintenant sur le processus suivi par un CMRC en fonction de l'obligation générale d'agir équitablement qui incombe aux organismes administratifs. La jurisprudence est composée principalement de décisions rendues à la suite de plaintes déposées devant la Commission des droits de la personne. Cette jurisprudence s'est développée en réaction à des procédures intentées par des ex-militaires et ladite Commission en fonction d'allégations relatives à un renvoi basé sur des motifs discriminatoires, devant le Tribunal des droits de la personne en vertu de la *Loi*

canadienne sur les droits de la personne<sup>186</sup>. Un certain nombre de ces renvois était directement relié à la détermination faite par un CMRC de «recommander» la libération d'un militaire en raison de l'abaissement de sa catégorie médicale en deçà du minimum exigé en fonction de son emploi, de sa classification ou de son lieu d'emploi. Dans l'affaire *Thwaites c. Canada (Armed Forces)*<sup>187</sup>, le tribunal y critique vivement le processus suivi par le CMRC :

The CMRB process in the case of Thwaites was nothing more than a paper review. It was merely a review by a number of non-medical CAF members sitting in Ottawa (with the benefit of a non-voting general practitioner present) of the documentation provided to them. The CMRB did not seek out the advice of Thwaites' treating physicians in order to obtain his true medical status and prognosis. This was a medical review in name only. It was not an independent assessment by any stretch of the imagination. So, after all is said and done, the decision to release Thwaites hinged solely on Dr. Schlech's November 12, 1987, letter without any dialogue or follow-up with the treating physicians. The process was described as a "review" system but, in fact, all of the CAF doctors closed their minds to the matter following Dr. Schlech's November 12, 1987, letter. In essence, a G5 category was assigned to Thwaites by Dr. Sutherland solely on the basis of Dr. Schlech's letter and in accord with the new HIV policy which had just come into place. At the point of making this decision, Dr Sutherland had not yet even seen Thwaites nor had any contact with the treating specialist. When the matter came before the CMRB, the G5 rating was accepted without any real assessment of Thwaites and release was ordered. In this entire process, Thwaites was never given the benefit of any meaningful individual assessment which is his right under the law.

---

<sup>186</sup> L.R.C. 1985, c. H-6.

<sup>187</sup> (1993), 19 C.H.R.R. D/259 (T.D.P.); conf. par (25 mars 1994), Ottawa T-1629-93 (C.F. (1<sup>er</sup> inst.) [ci-après *Thwaites*]).

In fact, at the conclusion of the grievance process which ended unfavourably for Thwaites, the Chief of Defence Staff, General de Chastelain, acknowledged errors in the documentation in Thwaites' file and specifically that the medical statement of March 29, 1988, to the CMRB was in error in describing Thwaites as symptomatic from HIV infection. He conceded it should have read that he was asymptomatic. This just highlights the inadequacy of the review that had been undertaken. There had in fact been no medical review.<sup>188</sup>

Il faut toutefois préciser que le CMRC ne fonde pas sa décision uniquement sur des motifs d'ordre médicaux. Les facteurs considérés lors des délibérations du CMRC sont multiples. Par exemple, les membres du CMRC considéreront les besoins institutionnels et occupationnels des Forces canadiennes, le pronostic médical lié à l'individu quant à la détérioration de sa condition s'il est maintenu dans les Forces canadiennes, le nombre d'années de service avant que l'individu n'atteigne l'âge de la retraite en fonction de son type d'engagement, ses performances antérieures et son expérience, les critères relatifs au potentiel de promotion, la disponibilité des structures d'entraînement pour assurer la transition d'un individu vers une autre classification de métier, etc.<sup>189</sup>.

Nonobstant l'autorité du CMRC de «recommander» l'une des quatre options mentionnées plus haut, il serait plus approprié de qualifier cette «recommandation» de véritable décision. Les propos tenus par le juge Robertson de la Cour d'appel fédérale dans

---

<sup>188</sup> *Ibid.*, à la p. D/299.

<sup>189</sup> Voir le manuel de procédure interne CPCD OPM 118-1, annexe D.

l'arrêt *Attorney General of Canada c. James Robinson and The Canadian Human Rights Commission*<sup>190</sup>, tendent à suggérer que le CMRC participe à un processus décisionnel. Dans cette cause, il s'agissait d'une requête en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>191</sup> visant à annuler la décision du Tribunal des droits de la personne convoqué par la Commission des droits de la personne. Ledit tribunal avait conclu que les Forces armées canadiennes avait agi de façon discriminatoire contre M. Robinson pour des motifs d'invalidité. Le plaignant, un ingénieur de vol, avait été libéré des Forces canadiennes après 21 années de service parce qu'il n'était plus apte au service militaire. Les autorités médicales avaient diagnostiqué qu'il souffrait d'épilepsie. Malgré le fait que cette cause porte principalement sur la légitimité pour les Forces armées d'appliquer une politique de tolérance zéro à l'égard des personnes atteintes d'épilepsie, le juge Robertson s'exprima ainsi :

On June 21, 1984, the CMRB determined that the complainant's epilepsy gave it no choice but to release him from the Forces.<sup>192</sup>

[soulignés ajoutés]

Le Tribunal des droits de la personne a eu l'occasion d'entendre un certain nombre de dossiers fondés sur des plaintes de discrimination contre les Forces canadiennes. Ce tribunal avait à déterminer si la libération obligatoire de certains militaires pour des raisons

---

<sup>190</sup> (24 mai 1994), Ottawa A-664-91 (C.F.A.) [ci-après *Robinson*].

<sup>191</sup> L.R.C. 1985, c. F-7.

<sup>192</sup> *Robinson*, *supra* note 190, à la p. 3.

médicales spécifiques (troubles cardiaques, épilepsie, asthme, sida) constituait une exigence professionnelle justifiée (ci-après EPJ). Sans vouloir traiter en détail de ce que constitue une EPJ, nous considérons qu'il est suffisant, pour les fins de notre étude, d'indiquer que des normes relatives à la santé constituent une EPJ lorsqu'elles sont composées d'éléments tant subjectifs qu'objectifs. L'élément subjectif requiert que la limitation soit imposée en toute bonne foi et non pour des motifs ultérieurs qui pourraient aller à l'encontre de l'objet des droits de la personne. L'élément objectif du test nécessite qu'une EPJ soit raisonnablement nécessaire afin d'assurer l'exécution efficace et économique du travail sans mettre en danger l'employé, ses compagnons de travail et le public en général<sup>193</sup>. C'est donc accessoirement que le tribunal des droits de la personne a pu se familiariser avec l'instance administrative qu'est un CMRC. Il nous apparaît opportun de montrer, à la lumière de quelques décisions récentes, comment fut perçu le CMRC par ledit tribunal. Dans *Canada (Forces armées canadiennes) c. Bouchard*<sup>194</sup>, il s'agissait d'un appel d'une décision du Tribunal des droits de la personne rendue le 1<sup>er</sup> octobre 1991. Bouchard occupait, jusqu'au moment de sa libération, un emploi de cuisinier. Ce dernier avait vu sa catégorie médicale diminuée parce

---

<sup>193</sup> Sur la nature de ce qu'est une «EPJ», voir *Ontario Human Rights Commission c. Etobicoke*, [1982] 1 R.C.S. 202 à la p. 208, 132 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 14, 40 N.R. 159; *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Saskatoon (Ville de)*, [1989] 2 R.C.S. 1297, 65 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 481, 103 N.R. 161; *Brossard (Ville de) c. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 R.C.S. 279, 53 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 609, 88 N.R. 321; et, *Central Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 R.C.S. 489, 72 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 417, 113 N.R. 161. Voir aussi D. Proulx, *La discrimination dans l'emploi: les moyens de défense selon la Charte québécoise et la Loi canadienne sur les droits de la personne*, Cowansville (Qué.), Yvon Blais, 1993.

<sup>194</sup> (1991), 15 C.H.R.R. D/362 (T.D.P.).

qu'il souffrait de lithiases rénales récidivantes qui l'empêchaient d'exercer ses fonctions de cuisinier. Au moment où le Tribunal résume les faits de la cause, il réfère au CMRC :

Lors de son passage à Debert, le caporal Bouchard rencontre, le 3 août 1983, un adjoint alors qu'il se plaint de maux de dos et qu'il urine du sang. On le réfère à l'hôpital d'Halifax. Suite à une pyélo-endoveineuse, on découvre la présence d'un calcul rénal dont on procède à l'extraction par chirurgie le 18 août 1983.

Le 12 septembre 1983, le Dr. Chalmers procède à une modification de catégorie médicale du caporal Bouchard qui passe de G2O2 à G2O3. Tel qu'il appert à la pièce produite sous la cote CHRC-5, le 26 octobre 1983, le commandeur Smith modifie de G2 à G4 la catégorie médicale du caporal Bouchard et il réfère le cas au C.M.R.B. (sic.) (Conseil médical de révision des carrières) afin qu'une décision soit prise.

Le 2 février 1984, le C.M.R.B. (sic.) décidait que le caporal Bouchard était libéré des Forces canadiennes, libération effective le 27 août 1984.<sup>195</sup>

[soulignés ajoutés]

et le Tribunal ajoute :

La preuve révèle que lorsque la cote médicale est abaissée, intervient alors le Conseil médical de révision des carrières (CMRB) (sic) dont le rôle est de décider si les restrictions qui découlent du changement de cote médicale peuvent conduire à un changement de métier, de lieu d'emploi ou à la libération.

La catégorie médicale du caporal Bouchard ayant été baissée à G4O3, son cas a été soumis au Conseil médical de révision de carrière, qui a statué que la libération du caporal

---

<sup>195</sup> *Ibid.*, à la p. D/367.

Bouchard s'imposait pour des motifs d'ordre médical, vu qu'il souffre de lithiases rénales récidivantes, déficiences qui l'empêchent d'exercer les fonctions de cuisinier.<sup>196</sup>

[soulignes ajoutés]

Dans l'affaire *Hébert c. Canada (Forces armées canadiennes)*<sup>197</sup>, le tribunal examinait le cas d'une physiothérapeute renvoyée pour des motifs liés à l'insuffisance de son acuité visuelle. Le tribunal résume le témoignage d'un officier des Forces armées et commente ledit témoignage :

Le capitaine De Bellefeuille a également fait une distinction entre les recrues et les militaires actifs. Lorsque l'évaluation médicale d'un militaire actif devient inférieure au profil médical relatif au GPM, il ne s'agit plus de se demander s'il y a lieu d'accorder une exemption ; il faut plutôt que le cas soit examiné par le Conseil de révision médicale des carrières (CMRC), qui étudie le rendement de la personne concernée au fil des années et détermine si elle peut continuer à exercer son métier, même si ses capacités à cet égard ont diminué. Ce n'est pas vraiment une exemption, même si cette mesure porte ce nom. C'est plutôt une décision par laquelle le CMRC juge qu'il convient de garder à l'emploi des FAC un membre dont le profil médical est inférieur à celui qui correspond à celui qui correspond au GPM.<sup>198</sup>

[soulignés ajoutés]

---

<sup>196</sup> *Ibid.*, à la p. D/369.

<sup>197</sup> [1993] D.C.D.P. n° 14 (QL).

<sup>198</sup> *Ibid.*, aux pp. 84-85 de 114 (QL).

Récemment, le même tribunal devait se prononcer sur une plainte contre les Forces canadiennes dans laquelle on lui reprochait un acte discriminatoire fondé sur une déficience, en l'occurrence l'asthme, en contravention à l'article 7 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*<sup>199</sup>. Le tribunal constate alors que :

Le CMRC examina tous ces renseignements et formula la conclusion suivante dans la décision qu'il rendit le 1<sup>er</sup> juin 1989 :

[TRADUCTION]

Le Conseil reconnaît qu'il n'y a pas d'autre option que de libérer le mat 3 b Irwin pour raison de santé en application de l'article 15.01, item 3b) des ORFC, puisque celui-ci est invalide et est inapte à remplir les fonctions de sa présente spécialité ou de son présent emploi et ne peut pas être employé à profit de quelque façon que ce soit en vertu des présents règlements des forces armées. Son congé de fin de service commencera le 28 février 1990 ou plutôt s'il le souhaite.<sup>200</sup>

et le tribunal ajoute :

Tout le processus qui a mené à l'abaissement de la catégorie médicale de M. Irwin, et finalement, à la décision de le libérer a reposé sur la preuve présentée relativement à son état de santé. La décision de libérer le plaignant prise par le CMRC procédait essentiellement d'un examen administratif ou examen «sur dossier» fondé sur les évaluations médicales antérieures. Cet examen n'a pas simplement résulté en

---

<sup>199</sup> L.R.C. 1985, c. H-6.

<sup>200</sup> *Irwin c. Canada (Forces armées canadiennes)* [1994] D.C.D.P n° 8 (QL), à la p.18 de 53.

l'établissement d'un diagnostic d'asthme, il a donné lieu à l'évaluation de la gravité de l'affection à ce moment-là et à l'appréciation, tant sur le plan militaire que médical, de la capacité de M. Irvin d'exécuter correctement et efficacement son travail sans danger pour lui ou pour d'autres.<sup>201</sup>

[soulignés ajoutés]

Nous sommes d'avis que la seule lecture des dispositions de l'*OAC* 34-26<sup>202</sup>, quant à l'unique pouvoir d'un CMRC de faire des recommandations, n'est pas suffisante pour qualifier l'acte administratif posé par un tel CMRC. En fait, l'examen du processus administratif de cette instance par le tribunal spécialisé que constitue le Tribunal des droits de la personne suggère fortement que l'exercice auquel se livre le CMRC est un véritable processus décisionnel. D'ailleurs, il est opportun et sûrement significatif d'examiner l'article 4 de l'*OAC* 11-12, un texte ayant la même valeur juridique que l'*OAC* 34-26<sup>203</sup>, qui énonce la politique et les modalités relatives au reclassement des militaires du rang d'un groupe professionnel militaire à un autre :

4. Reclassement obligatoire—Fait partie de cette catégorie tout reclassement à la suite duquel un militaire doit quitter son GPM pour l'une des raisons suivantes :

- a. suppression d'un GPM ;
- b. changement des besoins d'effectifs des Forces canadiennes ;

---

<sup>201</sup> *Ibid.*, à la p.44 de 53 (QL).

<sup>202</sup> Voir l'annexe B.

<sup>203</sup> Il s'agit d'un ordre ou instruction émis sous l'autorité du chef d'état-major de la défense; voir *supra* note 172 et le texte correspondant.

- c. décision du Conseil médical de révision des carrières (CMRC), conformément à l'O AFC 34-26 ;
- c. décision du Conseil de révision des carrières (CRC), conformément à l'O AFC 49-4 ; ou
- d. toute autre raison déterminée par le Directeur général — Carrières militaires (Personnel non officier) (DGCMP) du QGDN.

[soulignés ajoutés]

L'étude de divers documents relatifs au processus administratif du CMRC indique que l'utilisation du mot «décision» n'est pas le résultat d'un incident isolé. Par exemple, la partie V B du formulaire 2088 emploie la même expression relativement à l'attestation à être complétée par le militaire au sujet de l'acte administratif du CMRC et des conséquences sur sa carrière :

J'ai été avisé (e) quant aux décisions possibles du CMRC et des conséquences sur ma carrière.<sup>214</sup>

Certains pourraient qualifier de *lapsus* l'usage du terme «décision» dans le contexte des fonctions remplies par un CMRC. Nous sommes toutefois d'avis que l'utilisation du mot «décision» reflète bien la confusion qui existe dans la détermination du véritable rôle exercé par le CMRC. Si l'on voulait qualifier la nature de la décision d'un CMRC, l'exercice devrait-il donc se limiter à l'examen de son caractère final et définitif ? Une réponse affirmative à cette question irait, selon nous, directement à l'encontre des principes dégagés

---

<sup>214</sup> Voir annexe C.

tant par la jurisprudence que par la doctrine qui favorisent une approche contextuelle tenant compte de toutes les circonstances

Nous avons vu que l'obligation d'agir équitablement s'applique aux organismes administratifs qui rendent des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, les privilèges ou les biens d'une personne<sup>205</sup>. Dans le cas d'un CMRC, nous croyons que l'obligation d'agir équitablement et l'étendue de ladite obligation ne devraient pas dépendre uniquement de la différenciation entre une simple recommandation et une décision. Selon nous, l'existence de l'obligation dépendra surtout de l'effet de la détermination faite par le CMRC sur la carrière du militaire à la lumière d'une analyse globale du processus décisionnel qui conduit ultimement à l'acte posé contre ledit militaire.

La recommandation du CMRC s'avère la partie essentielle d'un long processus administratif engendré par l'attribution d'une nouvelle cote médicale au militaire blessé ou malade. L'importance institutionnelle du CMRC découle de l'intention explicite du chef d'état-major de la défense de créer une instance administrative spécifique pour étudier tous les cas où les autorités médicales des Forces canadiennes ont approuvé la décision d'un conseil médical qui a abaissé la catégorie médicale permanente d'un militaire. Le chef d'état-major de la défense a également ordonné que la composition d'un CMRC soit multidisciplinaire afin qu'il soit en mesure d'évaluer un ensemble de facteurs lors de son

---

<sup>205</sup> *Cardinal, supra* note 23, à la p. 653.

processus. Le silence de l'OAF/C 34-26 relativement à l'autorité approbatrice est significatif. Le rôle de ladite autorité n'est qu'accessoire au processus du CMRC. Elle fait partie de la procédure interne du cheminement d'un dossier. Cela ne signifie pas que l'autorité approbatrice est liée par la recommandation du CMRC, mais l'omission de l'existence des fonctions d'une autorité approbatrice dans l'OAF/C 34-26 — le texte créateur de l'instance administrative — révèle l'importance intrinsèque du CMRC dans le processus administratif. Le chef d'état-major de la défense a voulu que le CMRC soit le pivot d'un système spécifique de gestion du personnel. Le CMRC n'est pas une instance dont les tâches se limitent à cueillir des faits et faire rapport. Au contraire, le CMRC étudie les cas qui lui sont soumis en fonction de facteurs prédéterminés<sup>216</sup>.

Nous croyons que les conclusions du CMRC affectent directement les intérêts de la personne visée et que ledit CMRC constitue la pierre angulaire de tout le processus administratif eu égard à la particularité de son rôle, de son mandat et la nature de ses recommandations. L'OAF/C 34-26 établit implicitement qu'il sera impossible de prendre quelque décision que ce soit avant que le CMRC ait rempli son mandat. Les actes posés par le CMRC mèneront effectivement à la décision qui affectera la carrière de l'officier ou du militaire du rang visé par le processus. Bref, le CMRC n'est pas seulement essentiel au processus administratif visé, il en est le pivot.

---

<sup>216</sup> Voir nos commentaires à la p. 115.

Dans l'affaire *St-Hilaire c. Bégin*<sup>207</sup>, la Cour d'appel du Québec devait se prononcer sur l'appel d'un jugement ayant rejeté une requête pour la délivrance d'un bref d'évocation concluant à ce que l'intimé, qui avait été désigné par la Commission municipale du Québec pour faire enquête sur l'administration de la ville de Rimouski, suspende toute procédure pour cause de conflit d'intérêts. L'intimé avait agi préalablement comme membre d'une étude d'avocats qui avait intenté des procédures en injonction contre des corporations faisant l'objet d'enquête dont il était chargé. Le juge L'Heureux-Dubé, aujourd'hui à la Cour suprême, émit alors les commentaires suivants :

J'ouvre ici une parenthèse pour dire que la distinction entre un acte administratif et un acte quasi judiciaire est maintenant plutôt théorique en ce qu'elle ne constitue plus le critère décisif d'il y a quelques années. Ce qui importe c'est de déterminer si le rapport de cette enquête est susceptible d'affecter les droits des personnes qui en font l'objet, selon la doctrine de lord Atkin dans *R. c. Electricity Commissioners* [.]<sup>208</sup>

Le souci de déterminer si l'acte administratif est susceptible d'affecter les droits des personnes requiert une analyse globale du processus visé. Sans une telle analyse, il sera difficile de pouvoir déterminer l'impact réel de l'acte posé par l'administration. L'étude qui limiterait son examen aux seules conclusions d'un rapport ne serait pas en mesure de bien évaluer la portée d'un simple rapport d'enquête si ladite étude est incapable de cerner l'importance du rôle confié à l'organisme d'enquête. Ceci est d'autant plus frappant,

---

<sup>207</sup> [1982] C.A. 25; voir aussi, *Rivard c. Québec (Commission de police)*, [1987] R.J.Q. 2157 (C.S.).

<sup>208</sup> *St-Hilaire c. Bégin*, *Ibid.*, à la p. 30.

lorsqu'un organisme administratif se voit confié un rôle central dans un processus décisionnel.

Considérant le statut particulier du CMRC, nous croyons que sa recommandation doit être considérée très sérieusement par l'autorité approbatrice. Dans de telles circonstances, nous ne pouvons douter des effets sérieux ou des graves conséquences qui pourraient résulter d'une recommandation faite par un CMRC de libérer un militaire pour des raisons médicales en considération des facteurs qui font l'objet de l'étude faite par ledit CMRC.

Dans l'hypothèse où nous préfererions affirmer catégoriquement, à la lumière des décisions du tribunal des droits de la personne citées plus haut, que le CMRC rend bel et bien une décision, il serait alors évident que ce genre de décision affecte grandement les intérêts d'un militaire et que ceci pourrait avoir de sérieuses conséquences pour la partie intéressée.

Nous savons que le spectre des décisions administratives est très étendu et que les règles d'équité procédurale imposées à un organisme ayant l'obligation d'agir équitablement varieront eu égard aux circonstances. Il devient alors essentiel de pouvoir déterminer, en fonction des critères préalablement établis par la jurisprudence, la manière par laquelle le CMRC sera affecté par cette obligation générale d'agir équitablement.

### **Section 3 — Le CMRC et l'obligation d'agir équitablement**

Si l'on tient compte des critères développés par la Cour suprême depuis les arrêts *Nicholson*, *Martineau no 2*, *Cardinal* et *Knight*, l'obligation d'agir équitablement qui incombera à un CMRC sera déterminée en fonction de la nature de la décision prise par celui-ci, de la relation existant entre le CMRC et le militaire faisant l'objet de l'examen et, finalement, l'effet de la décision dudit CMRC sur les droits du militaire touché.

Il nous paraît donc essentiel de procéder à l'application des grands principes précédemment développés à l'instance administrative qui nous préoccupe afin de délimiter le plus efficacement possible les balises de l'obligation d'agir équitablement à l'intérieur desquelles le CMRC devra remplir ses fonctions.

#### **Sous-section 1 — «*Décision*» ou «*recommandation*» :**

##### **la nature réelle de la détermination**

Nous avons constaté ci-haut qu'il existait une certaine confusion, sinon une contradiction dans la nature de la conclusion émise par un CMRC à la fin de son processus administratif. Malgré son seul pouvoir apparent de faire des recommandations en fonction

des dispositions explicites de l'*OAFCC* 34-26, la confusion créée par l'expression «décision» dans l'*OAFCC* 11-12, un texte qui, encore une fois, a la même valeur juridique, démontre à quel point la nature de la fonction d'un CMRC n'est pas suffisamment claire dans l'esprit des autorités administratives des Forces canadiennes.

Or, nous avons également vu que le Tribunal des droits de la personne dans *Bouchard, Thwaites et Hébert* n'a exprimé aucune réserve lorsqu'il qualifie la détermination du CMRC de «décision». L'unique argument qui militerait alors en faveur de ceux qui plaideraient le non-respect des règles d'équité, viserait à qualifier de «préliminaire» la nature de ladite décision. Nous ne pouvons accepter une telle proposition car, comme nous le verrons ci-après, une décision préliminaire peut, compte tenu des circonstances, être assujettie à l'obligation d'agir équitablement.

Les propos du juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Knigh*<sup>209</sup> sont d'une importance capitale dans l'analyse de ce premier critère relativement à la nature de la décision. Il nous apparaît important de les répéter :

Par contre, ce ne sont pas tous les organismes administratifs qui sont tenus d'agir équitablement. Au fil des ans, les législateurs ont délégué à des organismes administratifs certaines de leurs fonctions traditionnelles. Les décisions d'une nature législative et générale peuvent à cet égard être distinguées des actes de nature plus administrative et particulière, qui ne comporte pas une telle obligation (voir

---

<sup>209</sup> *Supra* note 9.

Dussault et Borgeat, *Traité de droit administratif*, t. III, 2<sup>e</sup> éd., à la p. 370 ; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la p. 758, le juge Estey s'exprimant au nom de la Cour. L'irrévocabilité de la décision est également un facteur qui doit être pris en considération. Une décision de nature préliminaire ne fait naître en général aucune obligation d'agir équitablement, alors qu'une décision d'une nature plus définitive peut avoir un tel effet (Dussault et Borgeat, *op.cit.*, à la p. 372).<sup>210</sup>

[soulignés ajoutés]

Ces propos du juge L'Heureux-Dubé doivent être évalués en fonction du contexte dans lesquels ils ont été formulés. Dans l'arrêt *Knight*, la Cour devait se prononcer sur une décision de nature définitive et particulière qui, elle, entraîne cette obligation d'agir équitablement. Nous ne pouvons adhérer à une opinion qui exclurait ladite obligation d'agir équitablement aux décisions d'une nature préliminaire, sur la foi du passage précité, parce que ce serait à l'encontre du sens commun des mots utilisés par la Cour. En effet, le juge L'Heureux-Dubé n'établit pas un énoncé de principe absolu puisqu'elle utilise l'expression «en général». D'ailleurs, une pareille interprétation serait contraire au principe général qui fut réitéré par le juge L'Heureux-Dubé dans la même affaire :

Tout comme les principes de justice naturelle, la notion d'équité procédurale est éminemment variable et son contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas.<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> *Ibid.*, à la p. 670.

<sup>211</sup> *Ibid.*, à la p. 682; voir également *Nicholson*, *supra* note 6, aux pp. 326 et 327 et *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des*

Ainsi, l'extrait précité des auteurs Dussault et Borgeat, par le juge L'Heureux-Dubé, s'avère l'opinion émise par lesdits auteurs relativement à l'application de la règle *audi alterum partem* dans le contexte des organismes chargés d'une enquête :

Il importe donc, pour le tribunal, dans chaque cas d'espèce, de s'interroger sur la portée réelle des actes administratifs accomplis par l'organisme. Si les actes purement préliminaires et, comme tels, n'ont pas d'impact immédiat sur les droits ou intérêts des personnes en cause, le tribunal ne doit pas intervenir, car l'organisme n'est pas soumis, en vertu de l'obligation d'équité, à la règle *Audi alterum partem*. Par contre, lorsque, à une étape ultérieure, les actes posés conduisent effectivement à la décision, l'organisme ne peut alors passer outre à l'application de la règle, sous peine de voir sa décision annulée par le tribunal.

Le jugement rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Irvine*, bien qu'il vise d'abord un processus d'enquête, a, en fait, une portée plus large : il précise qu'il ne suffit pas qu'un acte administratif accompli par un organisme puisse influencer potentiellement sur les droits d'un administré pour qu'il soit, par le fait même, assujéti aux obligations procédurales qui découlent de l'équité.<sup>212</sup>

Nous partageons, sur ce point, l'opinion des auteurs Dussault et Borgeat, notamment quant à l'importance que le tribunal doit accorder à la portée réelle des actes administratifs accomplis par l'organisme. Cette conclusion est, en partie, attribuable à l'arrêt *Saulnier c.*

---

*droits de la personne*, [1989] 2 R.C.S. 879 aux pp. 895-896, 62 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 385, 100 N.R. 241 [avec renvois aux R.C.S.].

<sup>212</sup> *Op. cit.*, *supra* note 35, aux pp. 372-373.

*Commission de police du Québec*<sup>213</sup>. La cause portait sur l'obligation de la Commission de respecter la règle *audi alteram partem* qui lui été imposée par la *Loi de police*<sup>214</sup>. Cette affaire avait pris naissance à la suite d'une lettre envoyée à l'intimée par le procureur général et ministre de la Justice du Québec de tenir une enquête sur la conduite de l'appelant, alors directeur de police de la ville de Montréal. Ladite Commission presenta subséquemment un rapport dans lequel elle formulait des conclusions et de recommandations blâmant Saulnier pour sa conduite et proposant sa rétrogradation sans lui avoir permis de présenter une défense. Le juge Pigeon, s'exprimant au nom de la Cour, émit ces commentaires:

Au contraire, la *Loi de police*, en outre de reconnaître expressément l'application de la règle *audi alteram partem*, fait voir clairement que le rapport d'enquête peut avoir des conséquences importantes sur les droits des personnes qui en font l'objet. Il ne me paraît pas nécessaire de m'étendre sur ce point là car je n'arrive pas à comprendre comment on peut soutenir qu'il ne s'agit pas d'une décision qui porte atteinte aux droits de l'appelant, alors qu'elle veut qu'il soit dégradé de son poste de directeur du service de police de la ville de Montréal et que les procédures ultérieures ont pour seul but de fixer le grade inférieur auquel il doit être assigné, c'est à dire l'ampleur de la rétrogradation.

A mon avis, c'est à bon droit que M. le juge Casey, dissident, a écrit avec l'agrément de M. le juge Rinfret:

[TRADUCTION] Je crois que le cas de *Lafleur* se distingue clairement de celui que l'on examine actuellement. Dans *Lafleur*, la Cour suprême avait à considérer la *Loi de l'impôt sur le revenu fédérale*—ici il s'agit d'une loi du Québec. Dans cette affaire-là, on devait décider de l'application de la doctrine *audi*

---

<sup>213</sup> (1976) 1 R.C.S. 572, 57 D.L.R. (3) 545, 6 N.R. 541 [ci-après *Saulnier* avec renvois aux R.C.S.].

<sup>214</sup> L.Q. 1968, c.17, art. 20.

*alteram partem* en l'espece, l'art 24 de la Loi l'enonce  
expressément. Enfin on y mentionnait que  
[TRADUCTION] « l'appelant n'a aucun pouvoir de  
definir les droits et obligations de cette personne  
(l'intimé)» A mon avis, l'appelante (c-a-d la  
commission) a précisément agi en ce sens

L'appelante a rendu une decision qui peut nuire  
beaucoup a la reputation et a l'avenir de l'intime sinon  
les detruire. Quand je lis les premier et quatrieme  
considerants et les conclusions de la sixieme  
recommandation et quand je me rappelle que le seul but  
de ces rapports est de presenter des faits et des  
recommandations d'après lesquels normalement le  
Ministre agira, l'argument qu'aucun droit n'a été defini et  
que rien n'a été decide est pur sophisme<sup>215</sup>

[soulignés ajoutés]

L'application des règles de justice naturelle aux organismes chargés d'enquête qui  
n'ont qu'un pouvoir de recommandation, fut l'objet de maintes controverses en droit  
administratif<sup>216</sup>. L'éclosion d'organismes administratifs et la diversité de leurs fonctions ont  
fait en sorte que les tribunaux n'ont eu d'autres choix que d'examiner chaque nouvelle  
situation en fonction de leurs circonstances spécifiques. C'est pour cette raison que la  
jurisprudence continue, même aujourd'hui, d'examiner l'assujettissement à l'obligation  
générale d'agir équitablement selon les critères généraux que nous connaissons. Avant  
d'élaborer certains principes généraux quant à l'obligation générale d'agir équitablement, De  
Smith y allait même de cette mise en garde toujours pertinente :

---

<sup>215</sup> *Saulnier, supra* note 213, aux pp. 578-579; voir aussi *Conseil canadien des fabricants des  
produits du tabac c. Conseil national de commercialisation des produits de ferme*, [1986]  
2 C.F. 247, 26 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 677, 19 Admin. L.R. 99 (C.A.) [avec renvois aux C.F.], le juge  
Mahoney aux pp. 255 et 257 et le juge MacGuigan aux pp. 264-265.

<sup>216</sup> S.A. De Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 4<sup>e</sup> éd., par J. Evans, Londres,  
Stevens and Sons, 1981, à la p. 233.

Even if one were to ignore the existing authorities altogether, and were at the problem entirely in the light of fairness to individuals and the need for the efficient conduct of public affairs, it is unlikely that any neat set of answers would emerge. It may not be very difficult to give the best available answer to a problem set in a given legislative and factual context: it is very difficult to supply satisfactory answers couched in general terms.<sup>217</sup>

La prudence exercée par les tribunaux face aux décisions préliminaires découle de l'ancienne distinction entre les actes administratifs, judiciaires et quasi judiciaires dans l'étude qui portait sur l'assujettissement aux règles de justice naturelle. Le premier des critères retenus par la jurisprudence était celui de la décision ferme. Or, ce critère n'est pas considéré, en soi, essentiel pour qu'une décision soit qualifiée de judiciaire. Le passage suivant de l'ouvrage précité illustre la portée dudit critère :

This characteristic is generally regarded as one of the essential features of judicial power, and a body exercising powers which are of merely advisory, deliberative, investigatory or conciliatory character, or which do not have legal effect until confirmed by another body, or involve only the making of a preliminary decision, will not normally, be held to be acting in a judicial capacity. Nevertheless, the proceedings of bodies exercising functions of this type have sometimes been held to be judicial for the purpose of enjoying absolute privilege in the law of defamation; there are cases in which orders of prohibition or certiorari have issued to such bodies when they have exceeded powers; they are not invariably exempt from the duty to observe natural justice. It must be added that were orders made by an administrative body are given finality by being exempted from judicial review, those orders do not thereby acquire a judicial quality if no other characteristic of judicial power is

---

<sup>217</sup> *Ibid.*, à la p. 234.

present. Power to make orders that are binding and conclusive is not, therefore, a decisive factor.<sup>218</sup>

[soulignés ajoutés]

L'utilisation du critère de la décision ferme n'est certes pas à rejeter lorsqu'un tribunal essaie d'analyser l'assujettissement d'un organisme administratif à l'obligation d'agir équitablement. Mais, ce critère doit être perçu, selon nous, comme un outil d'analyse et non comme un prérequis essentiel de la nature d'une décision administrative. Ce n'est pas sans raison que la Cour suprême s'est dissociée de l'approche rigide qui consistait à distinguer la nature des décisions eu égard à leur nature judiciaire, quasi judiciaire ou administrative depuis l'arrêt *Nicholson*<sup>219</sup>. Considérant la diversité des nombreux processus administratifs, les tribunaux n'avaient d'autres choix que d'adopter une méthode analytique souple. L'administré, dont les droits risquent d'être grandement affectés, est en droit d'exiger qu'un tribunal ne limite pas son examen à une partie du traitement dont ledit administré fut l'objet. Le tribunal doit réviser toutes les étapes du processus administratif pour être en mesure de déterminer si l'administré a été traité équitablement. Un jugement fondé essentiellement sur les effets d'une décision risque de ne pas être adapté aux circonstances de l'espèce. Le tribunal doit évaluer le cheminement global du processus décisionnel. L'obligation d'équité ne se limite pas à un examen étroit visant à statuer si l'organisme a rendu une décision

---

<sup>218</sup> *Ibid.*, aux pp. 81-82.

<sup>219</sup> *Supra*, note 6; *Saulnier c. Commission de police du Québec*, *supra* note 213; *St-Hilaire c. Bégin*, *supra* note 207.

préliminaire ou a fait une recommandation. Comme le soulignait l'auteur Sir William Wade<sup>220</sup>:

Natural justice is concerned with the exercise of power, that is to say, with acts orders which produce legal results and in some way alter someone's legal position to his disadvantage. But preliminary steps, which in themselves may not involve immediate legal consequences, may lead to acts or orders which do so. In this case the protection of fair procedure may be needed throughout, and the successive steps must be considered not only separately but also as a whole. The question must always be whether looking at the statutory procedure as a whole, each separate step is fair to persons affected.<sup>221</sup>

[soulignés ajoutés]

Les auteurs s'entendent sur le principe voulant qu'une décision préliminaire puisse, compte tenu de toutes les circonstances, être assujettie à l'obligation d'agir équitablement. Nonobstant cette approche globale et en dépit de leur propre mise en garde sur l'inefficacité d'une méthode rigide en la matière, certains ont malgré tout tenté de dresser des lignes directrices relativement à l'application des règles de justice naturelle en matière de déterminations préliminaires. Dans l'ouvrage *Administrative Law*<sup>222</sup>, l'auteur P.P. Graig y va de ces commentaires :

As Lord Wilberforce stated, there are many types of prima facie or preliminary determination and the requirements of

---

<sup>220</sup> Sir W. Wade, *Administrative Law*, 6<sup>e</sup> éd., Oxford, Clarendon Press, 1988.

<sup>221</sup> *Ibid.*, aux pp. 570-571.

<sup>222</sup> P.P. Graig, *Administrative Law*, 2<sup>e</sup> éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1989.

fairness in one area may be unsuited to another. The actual content given to natural justice or fairness will depend upon a range of factors: the proximity between the initial investigation and the final decision; the construction of the statute ; the importance of the subject matter for the individual; and the need for administrative efficiency.<sup>223</sup>

L'application des quatre critères ci-haut au CMRC est très révélatrice :

- a. le CMRC constitue l'étape qui précède la décision finale :
- b. l'*OAFIC* 34-26 fait du CMRC, comme nous l'avons vu, la pierre angulaire de ce processus décisionnel :
- c. il ne fait aucun doute que la nature des recommandations d'un CMRC est importante pour le militaire visé, et :
- d. l'absence actuelle de règles d'équité dans la procédure suivie par le CMRC suggère qu'il est possible, comme nous le verrons, d'imposer des règles minimales sans mettre en péril le besoin d'efficacité administrative.

Selon nous, ce serait commettre une grave erreur de limiter l'étude de cette question à la seule détermination du caractère préliminaire de la détermination faite par le CMRC. Nous avons précédemment décrit comment cette instance constitue cette partie intégrale et nécessaire<sup>224</sup> d'un processus qui peut conduire à la libération d'un officier ou d'un militaire du rang. Les actes posés par le CMRC sont très significatifs. Ils ne font pas que préparer

---

<sup>223</sup> *Ibid.*, aux pp. 228-229; voir aussi de Smith's, *op. cit.*, *supra* note 216, aux pp. 234 à 237.

<sup>224</sup> Le texte de l'art. 4 de l'*OAFIC* 34-26 est sans équivoque: le CMRC étudie tous les cas.

le processus décisionnel. Au contraire, le CMRC est au cœur dudit processus et la portée de ses conclusions ou recommandations peuvent entraîner de graves conséquences pour le militaire affecté par ses délibérations. Il s'agit là de la portée réelle de l'acte administratif posé par un CMRC.

L'affaire récente *Hammond c. Association of British Columbia Professional Foresters*<sup>225</sup> nous permet d'illustrer également l'importance de bien évaluer la portée réelle des actes administratifs en matière d'équité. Dans cette cause, la cour devait examiner les règles d'équité procédurale dans le contexte d'un organisme d'enquête qui n'avait aucune source législative, mais qui existait en vertu d'un manuel préparé par le «Discipline and Ethics Committee» de l'association ci-haut. Le litige débuta quand M. Hammond fut informé que trois confrères avaient déposé une plainte de mauvaise conduite professionnelle en contravention de l'article 26(2) du *Foresters Act*<sup>226</sup>. Selon la loi, les pouvoirs disciplinaires du Conseil de l'association professionnelle pouvaient être exercés par un comité disciplinaire référé par ledit Conseil. Or, au lieu de référer la plainte au comité disciplinaire, le Conseil informa M. Hammond que le dossier avait été envoyé à un organisme d'enquête pour leur considération. Ledit organisme n'émanait pas d'une loi, mais plutôt d'un manuel de procédure disciplinaire et de directives internes de l'association approuvé par le Conseil. Le manuel prévoyait que l'organisme d'enquête devait offrir à tout membre sous enquête, l'opportunité d'une rencontre afin de faciliter l'obtention de toute

---

<sup>225</sup> (1991) 47 Admin L.R. 20 (B.C.S.C.).

<sup>226</sup> R.S.B.C. 1979, c.141.

preuve pertinente. L'une des tâches de l'organisme d'enquête consistait en la soumission d'un rapport contenant des conclusions et l'une des recommandations suivantes :

- a. la plainte est non fondée et devrait être rejetée ;
- b. le Conseil n'a pas juridiction pour entendre la plainte puisqu'elle est de nature civile ;
- c. la plainte est fondée, mais mineure et une résolution informelle devrait être tentée par le président des enquêtes, et :
- d. la plainte est fondée, elle est sérieuse et requiert une audience disciplinaire. Une accusation spécifique doit être soumise par l'organisme d'enquête.

Les enquêteurs devaient ensuite transmettre au président des enquêtes tout matériel relié à l'enquête. Malgré l'obligation de l'organisme d'enquête d'entendre la version de la personne impliquée, la portée de la recommandation est telle que ledit organisme avait l'obligation d'agir équitablement. La Cour émit les commentaires suivants :

True, all this is done in private. The verdict is not published and, being in the form of a recommendation, is not legally binding on the council of the Association. But a recommendation for an inquiry, based on the committee's view that the complainant is "serious and founded", is as a practical matter almost certain to be accepted by council, with the result that the member will be adversely affected in that he will then have to face formal inquiry by the council or a discipline committee. To any professional person, that is in

itself a matter of consequence, quite apart from the likelihood that the fact of the investigative committee having reach such a conclusion will have some influence on the discipline committee.<sup>227</sup>

Or, un tel raisonnement s'applique lorsque le CMRC décide de recommander la libération d'un membre des Forces canadiennes. Il ne fait aucun doute que la portée de cet acte administratif aura un impact immédiat sur la carrière de l'individu parce qu'une telle recommandation exercera une grande influence sur l'autorité approbatrice. Il faut garder à l'esprit que le CMRC a été spécifiquement créé et habilité à étudier les cas qui lui sont soumis et que le chef d'état-major de la défense en a fait la pierre angulaire du processus décisionnel. Au surplus, si le processus suivi par le CMRC n'est «nothing more than a paper review»<sup>228</sup>, le danger que cela représente pour l'individu sera considérablement accru.

Afin de mieux qualifier la nature de la recommandation d'un CMRC, il est également pertinent de souligner que cette instance remplit des fonctions adjudicatives. En fait, le CMRC décidera de recommander ce qui adviendra d'un militaire à qui l'on aura préalablement abaissé sa catégorie médicale permanente. La tâche du CMRC n'est pas de diagnostiquer l'état pathologique du militaire : c'est le médecin traitant qui remplit cette fonction. Le CMRC n'examine pas le patient, il participe au processus décisionnel en se basant sur la preuve médicale qui lui est fournie et sur un ensemble de facteurs pertinents

---

<sup>227</sup> *Ibid.*, à la p. 32.

<sup>228</sup> *Thwaites, supra note 187.*

qui sont propres à la gestion de personnel. Dans *Crommer c. Mesbur*<sup>229</sup>, la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan devait se prononcer sur les notions d'équité requises d'un comité médical de révision parce que le requérant alléguait la violation des règles de justice naturelle. Dans ses motifs, la Cour s'appuie notamment sur les arrêts *Knight*<sup>230</sup>, *Martineau no 2*<sup>231</sup> et *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie*<sup>232</sup> pour qualifier la nature du rôle du panel :

In this case, the panel was required to examine the applicant to reach its own conclusion. It is a diagnostic function rather than adjudicative. The panel examines the worker with a view to generating its own evidence and reaching its own independent decision. Even though the panel can receive background information and hear representations from the physician granting the certificate, it does not adjudicate on this information, rather it examines the worker and certifies its finding to the board.

The relationship between the panel and the applicant and the effect of the panel's decision on the applicant all suggest there is a duty on the panel to treat the applicant fairly.

[...]

Given the nature of the panel and its obligations under the Act, the formal giving of evidence is not within the scope of the panel's authority.

[...]

---

<sup>229</sup> (1992) 6 Admin L.R. (2<sup>e</sup>) 78, 98 Sask. R. 213 (Sask. Q.B.) [avec renvois aux Admin. L.R.].

<sup>230</sup> *Supra* note 9.

<sup>231</sup> *Supra* note 21.

<sup>232</sup> *Supra* note 211.

The applicant states he had the right to know and answer the case against him. Again, given the mandate of the panel that is to conduct an examination of the applicant, there is no case for or against the applicant. The panel does not adjudicate. It simply conducts an independent examination and diagnosis and in that respect, the panel does not perform a judicial or quasi-judicial function.<sup>233</sup>

Nous sommes d'avis que, tout comme dans *Crommer c. Mesbur*, le CMRC accomplit une tâche adjudicative dans un processus administratif chargé de veiller à ce que les militaires rencontrent les normes médicales minimales qui sont nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur seront confiées en fonction de leur catégorie d'emploi, de leur métier ou de leur zone d'emploi. L'obligation d'agir équitablement qui incomberait au CMRC ne peut être définie par un examen étroit se limitant à la simple confrontation littérale des expressions «décision» et «recommandation». L'ensemble des circonstances propres à l'instance administrative qu'est un CMRC et les décisions précitées nous permettent d'affirmer que la nature de la fonction dudit CMRC est telle qu'elle satisfait le premier critère établi par les arrêts *Cardinal* et *Knight*. Cela n'implique pas nécessairement que le CMRC doit agir équitablement ou encore l'étendue d'une telle obligation. L'examen de l'effet de la décision sur la partie touchée et celle de la relation entre les parties sont essentiels à une évaluation générale de l'obligation d'équité.

---

<sup>233</sup> *Crommer c. Mesbur*, supra note 229, aux pp. 89-90.

Sous-section 2 — Le résultat des délibérations du CMRC  
et l'effet sur le militaire affecté

L'effet de la décision, autre critère à considérer, est, à notre avis, le facteur qui a été analysé de manière plus précise par les tribunaux. C'est d'ailleurs par l'examen de l'effet d'une décision sur un individu que surgira un doute dans l'esprit de celui qui tente de déterminer si la personne a été traitée équitablement. Nous avons vu que la Cour suprême a émis des conditions relativement simples afin que l'effet d'une décision administrative entraîne les garanties d'équité procédurale. Que ce soit en matière d'emploi<sup>234</sup>, d'exploitation des ressources naturelles<sup>235</sup>, de ségrégation administrative<sup>236</sup>, les éléments requis dans l'analyse de l'effet de la décision sont précis :

Il n'y a droit à l'équité procédurale que si la décision est importante et a de graves répercussions sur l'intéressé.<sup>237</sup>

Lorsque le CMRC décide de recommander que le militaire, dont la catégorie médicale a été abaissée de façon permanente, soit maintenu dans son emploi actuel, mais sans limitation de carrière, les conséquences pour l'individu, *a priori*, sont inexistantes.

---

<sup>234</sup> *Nicholson, supra note 6 et Knight, supra note 9.*

<sup>235</sup> *Mobil Oil, supra note 26.*

<sup>236</sup> *Cardinal, supra note 23.*

<sup>237</sup> *Knight, supra note 9, à la p. 677.*

L'effet sur la carrière du militaire ne sera pas le même dans les cas où un CMRC se prévaut de son pouvoir discrétionnaire et décide que le militaire devrait :

- a. maintenir son emploi actuel, mais avec des limitations de carrière<sup>238</sup>;
- b. faire l'objet d'une mutation, d'un changement de métier ou une affectation<sup>239</sup>, ou :
- c. être libéré des Forces canadiennes<sup>240</sup>.

Les trois situations ci-haut mentionnées auront de graves répercussions pour le militaire touché. La troisième option, soit celle d'être libéré des Forces canadiennes, nécessite peu de commentaires : il s'agit de la perte d'emploi. Dans les deux autres cas, la gravité des conséquences sera variable et difficilement qualifiable. En premier lieu, le militaire maintenu dans son emploi actuel, mais avec des limitations de carrière, pourrait ne pas bénéficier des possibilités normales d'avancement. Ceci n'a rien d'anodin puisqu'un grade supérieur implique normalement une solde majorée, des responsabilités accrues et un statut plus élevé. L'impact financier sur une période donnée pourrait donc représenter des sommes importantes durant la carrière du militaire<sup>241</sup> à qui l'on aura imposé des limitations de carrière. Un tel scénario pourrait également entraîner de graves conséquences après la

---

<sup>238</sup> OAF-C 34-26, art. 5(a).

<sup>239</sup> *Ibid.*, art. 5(c).

<sup>240</sup> *Ibid.*, art. 5(d).

<sup>241</sup> Voir le chap. 204 des *ORF-C* au sujet du droit à la solde pour les militaires du rang et les officiers de la Force régulière et de la Force de réserve en service de réserve classe "C".

carrière du militaire, c'est à dire sur ses prestations de retraite, compte tenu de la règle fixée par l'article 15 de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*<sup>242</sup> :

15. (1) Le montant de toute annuité à laquelle un contributeur peut devenir admissible en vertu de la présente loi est un montant égal :

a) au nombre d'années de service ouvrant droit à pension, au crédit du contributeur, en n'excédant pas trente-cinq, divisé par cinquante,

multiplié par

b) soit la solde annuelle moyenne reçue par le contributeur au cours de toute période de six ans de service ouvrant droit à pension choisie par le contributeur, ou pour son compte, ou pendant toute période ainsi choisie, composée de périodes consécutives de service ouvrant droit à pension et formant un total de six années ;

c) soit la solde annuelle moyenne reçue par le contributeur, qui compte à son crédit moins de six ans de service ouvrant droit à pension, au cours de cette période de service.

Si l'on favorise l'hypothèse où un militaire de carrière prendra sa retraite à l'expiration de son contrat d'engagement, il ne serait pas erroné de prétendre que, dans des circonstances normales, la période de service choisie par le contributeur, pour déterminer le calcul de ses prestations, sera la période constituée par ses six dernières années de service qui devraient correspondre, règle générale, à la période où sa solde fut la plus élevée durant sa carrière. L'effet «boule de neige» qu'entraîne le maintien dans l'emploi actuel, mais avec des limitations de carrière, comporte, au-delà du niveau du rang des simples probabilités,

---

<sup>242</sup> L.R.C. 1985, c. C-17.

d'importantes et de graves repercussions sur le militaire affecte par la determination du CMRC. La decision du CMRC de recommander la mutation, une affectation ou le changement de metier, risque d'entraîner des consequences similaires à celles d'une personne à qui l'on aura impose des limitations de carrieres. Nous admettons qu'il est toutefois difficile de démontrer avec exactitude lesdites consequences puisqu'elles varieront d'un militaire à un autre en fonction de facteurs tels que le genre de metier, les besoins institutionnels ou autres elements de même nature.

Les exemples ci-haut indiquent l'importance des consequences pour la personne affectee sur sa carriere, mais aussi sur ses droits à la solde et à ses prestations de retraite. Considerant l'ensemble des effets qu'entraîne trois des quatre options qui s'ouvrent au CMRC lors de ses deliberations, nous considerons que la decision d'un CMRC rencontre les exigences fixees par la Cour supreme eu egard au facteur relatif à l'effet de la decision sur la partie touchee : elle est importante et a de graves repercussions sur l'interesse. Les garanties de procedures offertes à l'individu devront bien sur être adequates et proportionnelles à l'importance de la decision prise par le CMRC et à l'impact qu'elle aura sur le militaire vise.

Sous-section 3 - **La relation entre le CMRC et le militaire dont la  
catégorie médicale permanente est abaissée**

Ce troisième critère d'évaluation de l'obligation d'agir équitablement requiert peu de commentaires. Le CMRC n'est pas un organisme administratif indépendant qui aurait un rôle de tribunal entre l'employeur, les Forces canadiennes d'une part, et l'employé, le militaire visé par le processus dudit CMRC.

Le CMRC constitue une instance administrative interne des Forces canadiennes dont la fonction s'incorpore dans un processus général d'administration et de gestion de son personnel. Il ne s'agit pas d'une relation entre le CMRC et le militaire affecté, mais bien de celle qui existe entre les Forces canadiennes et le militaire qui accomplit son service. Dans *Miller c. Director General Postings and Careers Officers et al.*<sup>243</sup>, la Cour fédérale (1<sup>re</sup> inst.) devait se prononcer sur l'applicabilité des règles de justice naturelle par les Forces canadiennes dans le déroulement du processus de libération d'un de ses officiers, notamment des actions d'un Conseil de révision des carrières. La décision de la Cour est composée principalement d'une brève revue du droit applicable en matière d'équité procédurale. Les propos du juge Denault ne laisse planer aucun doute quant à la relation entre les parties comme une relation employeur-employé :

---

<sup>243</sup> (1994), 76 F.T.R. 15. [ci après *Miller*].

The finding above does not mean, however, that a failure to adhere to the duty of fairness cannot invalidate the decision as well. An examination of the two principal decisions of the Supreme Court of Canada on the issue of whether the duty of fairness applies in the situation of an employee's dismissal (*Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105; 31 N.R. 214; *Knight v. Board of Education of Indian Head School Division, No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; 106 N.R. 17; 83 Sask.R. 81; 69 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 489; [1990] 3 W.W.R. 289 and *Reference Re ss. 193 and 195 1(1)(c) of the Criminal Code*, [1990] 1 S.C.R. 1123; [1990] 4 W.W.R. 481; 109 N.R. 81; 68 Man.R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 65; 77 C.R. (3d) 1) establishes that while s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* does not apply because it generally does not protect rights such as the right to a profession, the applicant is nonetheless owed a duty of procedural fairness because loss of employment is a serious decision with a significant impact upon the individual. Also, a determination of the content or scope of the duty to act fairly in this instance involves a consideration of the particular circumstances of the case, the subject matter under consideration, and the availability of alternate remedies.<sup>244</sup>

La Cour n'a pas hésité à qualifier la relation qui existe entre les Forces canadiennes et ses militaires de simple relation employeur-employé. Ce même tribunal en était arrivé à une conclusion similaire dans l'affaire *Lee c. Cairns et al.*<sup>245</sup>, mais après une étude plus approfondie de la véritable relation qui existe entre un officier (de la force de réserve dans ce cas-ci) et Sa Majesté en s'appuyant sur les propos du juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Knight*. En réponse à la prétention des intimées à l'effet qu'il n'existait aucune relation employeur-employé entre le requérant et les décideurs, la Cour affirme :

---

<sup>244</sup> *Ibid.*, à la p. 12.

<sup>245</sup> *Supra* note 41.

Similarly in the case before me, the fact that the applicant may have held his position at "Her Majesty's pleasure" does not automatically mean that there is no duty to act fairly. Further, the applicant can also be said to hold an office under the *National Defence Act* by virtue of being a member of the Reserves, which under the legislation is a component of the Canadian Forces.<sup>246</sup>

Ce raisonnement s'applique aux membres de la force régulière dont la catégorie médicale permanente est abaissée parce que ladite force régulière est aussi un élément des Forces canadiennes en vertu de la *Loi sur la défense nationale*<sup>247</sup>. L'importance de la relation qui existe entre le militaire visé par le processus enclenché par le CMRC est de même nature que celles qui furent l'objet des discussions de la Cour fédérale dans les causes citées ci-haut. Nous n'exprimons donc aucune réserve à l'affirmation à l'effet que la relation entre un militaire et le CMRC est définitivement importante.

Nous avons vu que le CMRC a l'obligation d'agir équitablement en raison de la nature de ses fonctions et de sa décision, de l'effet de celle-ci sur le militaire visé et également en raison de l'importante relation entre le CMRC et l'individu. Or, les normes applicables en matière d'équité procédurale sont variables et elles dépendront de trois facteurs : les circonstances de l'affaire, les dispositions législatives en cause et la nature de

---

<sup>246</sup> *Ibid.*, à la p. 152.

<sup>247</sup> *Supra* note 156, art. 15(1).

la question à trancher<sup>248</sup>. Ces éléments représentent donc la pierre angulaire de toute démarche visant à l'établissement des règles minimales d'équité applicables au CMRC afin de satisfaire à son obligation d'agir équitablement.

#### Section 4 — Le CMRC et les règles minimales d'équité procédurale

Nous savons que la notion même d'équité procédurale est éminemment variable. Sans être aussi exigeante que les règles de justice naturelle, ladite notion exige néanmoins que l'individu doit savoir ce qu'on lui reproche et on doit lui donner l'occasion de répondre avant qu'une décision affectant ses droits soit rendue. L'absence de règles de procédure de nature réglementaire ne peut toutefois empêcher un organisme administratif de manquer à son obligation d'agir équitablement. Malgré le principe à l'effet qu'un organisme administratif soit maître de sa procédure, les règles qu'il adoptera devront respecter l'équité, mais elles devront lui permettre également de s'acquitter de sa tâche efficacement<sup>249</sup>.

---

<sup>248</sup> Voir les propos du juge Sopinka, pour la majorité, dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission des droits de la personne)*, *supra* note 211, aux pp. 895-896.

<sup>249</sup> *Prassad c. Canada (M.E.I.)*, [1989] 1 R.C.S. 560, 57 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 663, 36 Admin. L.R. 72; *Knight*, *supra* note 9.

Le CMRC ne dispose actuellement d'aucune règle de procédure de source statutaire. Il existe bien sûr une certaine procédure relative au cheminement du formulaire 2088 et aux étapes successives d'un dossier<sup>230</sup>. Nous devons toutefois reconnaître qu'il n'existe pas de mesures suffisantes, à ce jour, qui permettraient à l'individu visé par le processus administratif d'un CMRC de faire valoir efficacement ses moyens. Cette notion d'efficacité s'avère primordiale dans l'établissement des règles minimales puisqu'elle permet d'évaluer à leur juste valeur les remèdes disponibles à la partie afin de contester la détermination d'un CMRC.

Nous considérons que les règles minimales nécessaires au bon fonctionnement d'un CMRC sont l'avis, la divulgation suffisante de la preuve et l'opportunité d'obtenir une audition écrite incluant le pouvoir de déposer toute preuve pertinente devant le CMRC ou l'autorité approbatrice. Ces mesures ne peuvent, à notre avis, être écartées au motif qu'elles alourdiraient indûment le processus administratif. Il n'y a rien de répréhensible, selon nous, au fait que les Forces canadiennes aient créé un mécanisme interne tel le CMRC afin de pouvoir mieux gérer la carrière des individus affectés par l'abaissement permanent de la catégorie médicale requise dans l'accomplissement de leurs fonctions. Le droit administratif actuel impose toutefois cette obligation d'agir avec équité de telle sorte qu'un tel mécanisme décisionnel ne peut décider du sort d'un individu sans respecter les règles de droit applicable en l'espèce.

---

<sup>230</sup> Voir l'annexe C de la directive interne CPCD OPM 118-1.

### Sous-section 1 — Le CMRC doit donner un avis au militaire

Le droit d'une personne de pouvoir se défendre et de faire valoir ses moyens impliquent nécessairement que celle-ci soit informée de ce qu'on lui reproche. L'avis à la partie, dont les droits risquent d'être grandement affectés par la décision de l'administration, devrait être situé au départ du processus administratif et non à son aboutissement.

Les discussions informelles entre le médecin traitant et le militaire à qui l'on abaissera la catégorie médicale ne peuvent constituer un avis suffisant. Il ne faut pas oublier que le dossier médical ne représente qu'un facteur parmi tant d'autres dont le CMRC se servira dans le processus qui conduira à son ultime recommandation. De plus, le médecin (voire même un conseil médical) ne peut être considéré comme faisant partie du CMRC et il accomplit à ce titre une fonction qui n'est pas réellement adjudicative, mais plutôt diagnostique. Il importe donc que nous puissions déterminer qui devrait aviser l'individu et quel devrait être le contenu d'un tel avis lorsque le processus d'adjudication se met en marche. La situation actuelle ne prévoit pas, ni ne favorise, une interaction entre l'instance administrative et la personne dont les droits seront affectés. Il s'agit là d'une approche paternaliste qui ne rencontre pas les exigences contemporaines de l'équité.

## Sous-section 2 - - L'avis et son contenu

Il n'est pas dit que l'avis donné à un militaire à l'effet que son cas sera évalué par un CMRC devrait être similaire dans tous les cas. Par exemple, l'avis requis dans les circonstances où l'abaissement de la catégorie médicale permanente ne devrait pas entraîner de conséquences sérieuses sur la carrière d'un militaire ne devrait pas se conformer à des normes aussi rigoureuses que celles qui seraient requises dans le cas d'un individu dont la catégorie médicale aurait été abaissée à un tel point que la recommandation du CMRC devrait être néfaste et importante pour le militaire, soit la libération.

Dans l'un ou l'autre cas, un avis suffisant doit être donné à la partie touchée. La nature du processus administratif complexe auquel est associé le CMRC, exige que ledit avis devrait être écrit, car les conséquences possibles de la décision future sont trop importantes.

Cet avis devrait contenir les détails suivants :

- a. Faire état de la nouvelle catégorie médicale attribuée par un Conseil médical en indiquant les circonstances qui ont entraîné le changement ;
- b. La convocation d'un CMRC pour étudier le cas du militaire visé en y mentionnant le lieu et la date où sera tenu le CMRC ;

- c. Décrire sommairement les preuves qui seront présentées devant le CMRC et les facteurs qui seront considérés lors des délibérations, et :
- d. Indiquer les recommandations possibles du CMRC et les effets qu'elles risquent d'entraîner sur la carrière du militaire.

Ces éléments devraient permettre à l'individu de pouvoir évaluer objectivement la gravité des conséquences que pourrait entraîner l'abaissement de sa catégorie médicale permanente et l'ensemble de la preuve sur laquelle s'appuiera le CMRC afin de rendre une décision. L'individu serait alors en mesure d'apporter une preuve contraire ou encore toute considération supplémentaire qui aurait pu échapper à l'attention du CMRC et qui serait de nature à influencer la décision finale. L'avis au militaire visé servira aussi les fins des Forces canadiennes qui, en bon administrateur, seront alors en mesure de prendre une décision éclairée, raisonnable et équitable.

### **Sous-section 3 — Qui doit aviser le militaire intéressé ? — Quand doit-on l'aviser ?**

Nous avons pu constater qu'il existe une multitude de paliers administratifs entre le moment de la blessure ou de la maladie du militaire et l'approbation d'une décision du CMRC. Le nombre d'intervenants est aussi imposant. Qu'il s'agisse des membres de la profession médicale, du commandant de l'unité du militaire affecté, de l'officier de sélection

du personnel d'une base, du gérant des carrières de l'individu, des membres du CMRC et, finalement de l'autorité approbatrice. Chaque personne impliquée dans le processus administratif aura un rôle important à jouer ou, du moins, pourrait apporter des éléments potentiellement néfastes pour le militaire affecté par la décision. Il ne s'agit pas là d'une situation où l'employeur essaierait sciemment de nuire à son employé, mais d'une approche globale voulant qu'un maximum d'éléments soient disponibles avant qu'une décision finale puisse être prise.

Nous savons que le CMRC est impliqué dans le processus administratif à partir du moment où il reçoit une copie du formulaire 2088 dans laquelle le DSSS a approuvé la catégorie médicale et les restrictions à l'emploi<sup>251</sup>. Le CMRC recevra par la suite une copie d'un rapport de l'officier de sélection du personnel et il sera alors en mesure de procéder à l'étude de cas. C'est à cet instant que le CMRC possède les éléments, médicaux et autres, nécessaires à son étude. Ledit CMRC représente également le premier maillon de la chaîne administrative qui possède l'ensemble de ces éléments. Considérant l'ensemble de ces circonstances, nous croyons que le CMRC s'avère la seule autorité compétente en matière d'avis. Non seulement possède-il tous les éléments nécessaires pour informer adéquatement le militaire visé, mais il jouera un rôle d'adjudication dont les effets pourront entraîner de graves conséquences pour le militaire affecté.

---

<sup>251</sup> Voir Tableau n° 1, à la p. 108.

L'avis doit être donné au moment opportun afin de permettre à l'individu de pouvoir répondre efficacement, s'il y a lieu. Un avis partiel envoyé trop tôt sera inefficace, alors qu'un avis complet donné trop tard le sera tout autant. Il ne faut pas oublier que l'avis sert les intérêts de la partie affectée, mais aussi ceux du décideur. Quelle serait l'efficacité, pour les Forces canadiennes, d'aviser le militaire affecté, après la décision du CMRC et ce, avant qu'elle soit enterinée par l'autorité approbatrice. Nous soumettons qu'une telle situation alourdirait inutilement le processus administratif, car ladite autorité approbatrice pourrait être forcée à retourner le dossier devant le CMRC afin qu'il prenne en considération les informations supplémentaires fournies par le militaire visé. Un avis expédié après la prise de décision et qui informerait le militaire affecté de ses droits en matière de grief ne serait pas équitable. Il permettrait à l'individu d'être mieux informé sur ses recours futurs, mais un tel avis sera inopportun dans le contexte visant à assurer une opportunité adéquate, pour l'intéressé, de défendre ses droits devant l'instance décisionnelle qu'est le CMRC. Bref, l'avis doit être donné par le CMRC, et ce avant qu'il ne débute l'étude du dossier.

#### **Sous-section 4 — La divulgation de la preuve**

Nous avons vu que l'avis devait être suffisant et qu'il devait contenir les éléments d'information qui permettraient à l'individu de savoir qu'elle serait la preuve qui serait présentée au CMRC dans son étude de cas.

Il nous apparaîtrait totalement abusif et contraire à l'équité procédurale, qu'une autorité gouvernementale refuse de divulguer à un militaire, dont les droits seront affectés par un CMRC, les éléments de preuve qui seront considérés par une telle instance. Un refus fondé au motif que ces informations sont disponibles sur demande, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*<sup>252</sup>, s'il ne frise pas la mauvaise foi, voire même la mesquinerie, crée une atmosphère de confrontation inutile. Au surplus, une telle approche est susceptible d'occasionner des délais inutiles dans le traitement équitable d'un dossier qui risque d'affecter gravement la carrière d'un individu.

Cela ne signifie toutefois pas qu'il faille accompagner l'avis d'une multitude de documents volumineux pour se décharger de l'obligation de divulgation de la preuve. Les circonstances de chaque cas et la nature de la question à trancher demeurent les éléments essentiels que le CMRC devra évaluer dans son obligation de divulgation de la preuve. Nous ne croyons pas que le CMRC doive divulguer immédiatement toute la preuve, et ce dès l'envoi d'un avis, à moins qu'une telle mesure favorise le traitement des dossiers d'un point de vue institutionnel. Les documents tels le formulaire 2088, le rapport de l'officier de sélection du personnel, la recommandation du commandant de l'unité, le dossier médical ou tout autre document, n'auront pas la même signification d'un dossier à l'autre. Chaque cas en est un d'espèce. Il faut néanmoins que ces éléments, ou tout autre preuve pertinente, soit disponible sur demande.

---

<sup>252</sup> L.R.C. 1985, c. A-1.

Nous croyons que la nature des documents qui pourraient être dévoilés, avant qu'on en fasse la demande, pourrait être déterminée par les autorités militaires, en fonction d'une saine gestion des coûts et des notions d'équité procédurale. Ce qui importe, c'est que l'individu soit suffisamment informé. Ainsi, un document résumant l'ensemble de la preuve pourrait facilement accompagner l'avis. Si le militaire visé juge qu'il lui serait alors nécessaire de posséder des documents supplémentaires, dans la préparation d'une possible réponse, il pourrait alors en faire la demande à l'autorité prescrite par les autorités militaires.

Bref, il importe que la divulgation de la preuve soit suffisante pour permettre à l'individu de faire valoir efficacement ses moyens. La forme et le contenu des documents divulgués pourront varier d'un cas à l'autre. La qualité des documents fournis devra toujours primer sur la quantité dans une perspective générale d'efficacité du processus administratif qui permettrait néanmoins à l'individu d'être traité équitablement.

#### **Sous-section 5 — Une audition écrite**

Nous avons vu que la nature de l'audition dépendra des circonstances de l'affaire. Dans la détermination de la nature de cette audition, il faut garder à l'esprit les intérêts de l'individu, ceux des Forces canadiennes et le rôle du CMRC. L'audition doit être équitable.

Il s'agit là du complément essentiel d'une procédure visant à assurer que la personne affectée puisse faire valoir efficacement ses moyens.

Il serait sûrement équitable pour le militaire de pouvoir jouir d'une audition orale accompagnée d'une multitude d'éléments de procédure additionnels tels que la représentation par avocat, le droit de présenter ses propres témoins et de contre-interroger les témoins qui seraient appelés devant un CMRC. Ceci aurait pour effet d'annihiler l'efficacité du processus décisionnel en le judiciarisant, alors que les gains obtenus par l'adoption d'une telle procédure, seraient déséquilibrés en faveur d'une partie au détriment de l'efficacité opérationnelle et des contraintes institutionnelles. En fait nous croyons que le militaire visé par le processus sera traité équitablement si l'audition écrite, l'avis suffisant et la divulgation de la preuve fournissent à la partie visée une opportunité adéquate de pouvoir transmettre au décideur tout ce qu'il voudrait lui dire. L'audition offerte doit donc exprimer l'équilibre approprié entre les intérêts de l'individu et ceux de l'organisme administratif.

Nous savons qu'une audition écrite peut satisfaire aux exigences de l'obligation d'agir équitablement. Une telle audition écrite, dans les circonstances entourant le processus administratif d'un CMRC, nous apparaît une mesure d'équité procédurale suffisante, afin qu'un individu puisse être raisonnablement en mesure de faire valoir ses moyens. Il importe de préciser que les délibérations d'un CMRC auront lieu bien souvent dans un lieu autre que celui du lieu d'emploi de l'individu. Les coûts associés à la tenue d'une audition écrite seraient disproportionnés par rapport à la nature et les fonctions du CMRC. Au surplus, une audition écrite possède les éléments requis par l'obligation d'équité. Ainsi, le militaire serait en mesure de fournir des éléments de preuve diversifiés sans avoir à être présent. Il pourrait transmettre une opinion médicale pertinente à son sujet, des déclarations pertinentes quant à son employabilité dans un métier ou une classification. Des éléments de preuve indiquant

des circonstances spéciales et pertinentes pourraient également être fournis par l'individu sans la nécessité d'une audition orale. Dans la détermination d'un type d'audition, il n'incombe pas à l'organisme administratif d'offrir celle qui permettra le plus parfaitement possible à l'individu de faire valoir ses moyens, l'équité exige que l'individu puisse raisonnablement les faire valoir eu égard aux circonstances. Si les autorités compétentes des Forces canadiennes et le militaire intéressé se sont dits tout ce qu'ils avaient à se dire avant que la décision finale soit prise, une audition orale serait superflue<sup>253</sup>. Il importe donc que l'individu ait pu faire valoir ses moyens adéquatement et que ses représentations aient été considérées durant le processus décisionnel comme l'indiquait le juge Denault dans l'arrêt *Miller*<sup>254</sup> :

However, in this instance, the applicant was provided ample opportunities to make written submissions, which he availed himself of on four occasions, and the evidence demonstrates that these submissions were taken into consideration during the decision-making process. For example, not only were his last submissions regarding the events of August 26, 1992, dated June 28, 1993, but received at National Defence Headquarters on July 9, considered by the Secretary of the Career Review Board and the DGPCO prior his release, as is reflected in the handwritten comments on the letter transmitting the file from the Career Review Board to the DGPCO, but they were expressly dealt with in the message of July 22 conveying the decision to recommend release[.]<sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> Voir *Knight*, *supra* note 9, à la p. 686.

<sup>254</sup> *Supra* note 243.

<sup>255</sup> *Ibid.*, à la p. 24.

L'opportunité pour le militaire visé de pouvoir faire ses représentations par écrit devant le CMRC nous satisfait du respect de l'obligation d'agir équitablement dans les circonstances. Vouloir imposer le fardeau administratif additionnel visant à enjoindre le CMRC d'accorder une audition orale serait excessif pour les Forces canadiennes. Les éléments d'une audition écrite bien structurée respecteraient d'emblée les droits du militaire affecté et les intérêts desdites Forces canadiennes sans encourir des délais et des coûts préjudiciables aux deux parties.

La gestion efficace du personnel qui compose les Forces canadiennes ne peut se faire en vase clos. La création d'un mécanisme administratif interne visant à mieux orienter les militaires à qui l'on a abaissé la catégorie médicale permanente a tout à fait sa place dans un souci d'efficacité et de compétence. Les Forces canadiennes ont l'obligation de prendre des décisions qui sont parfois graves et ayant d'importantes conséquences pour les militaires qui sont à leur service. Il est crucial que chaque militaire soit apte au service. Il en va du succès d'une tâche ou d'une mission, car cette exigence d'aptitude est tout aussi importante pour la sécurité de l'individu lui-même que pour celle de ses compagnons d'arme.

Le CMRC est donc un rouage essentiel. Il doit veiller à ce que chacun soit en mesure d'accomplir sa tâche. L'individu affecté par une blessure ou une maladie ne peut prétendre à un traitement de faveur. Cela risquerait d'entraîner des iniquités sérieuses pour ses

confrères. Le CMRC possède cette lourde tâche qui est de trouver la balance appropriée entre les intérêts des Forces canadiennes et ceux de ses loyaux officiers et militaires du rang. La nature de son rôle, la portée de ses actes administratifs, les effets de ces actes sur les droits des militaires affectés sont tels que le CMRC doit agir équitablement.

Il est inconcevable que le CMRC ne respecte pas les exigences minimales relativement à l'avis, la divulgation de la preuve et une audition équitable. Nous avons donc proposé certaines mesures qui, à notre avis, satisfont l'obligation d'agir équitablement. Ces mesures sont minimales et elles ne créeraient pas un fardeau abusif pour les Forces canadiennes, mais elles assureraient la protection des droits de l'individu. Les organismes internes, tels les CMRC, sont essentiels parce qu'ils exercent un contrôle efficace de la capacité physique des individus à accomplir les tâches pour lesquelles ils ont été engagés. Ce contrôle doit toutefois se faire dans le respect des droits d'une personne à être traitée équitablement lorsque le droit l'exige.

## Chapitre 2 — LE CONSEIL DES PENSIONS MILITAIRES

Le deuxième processus administratif qui fait l'objet de notre étude porte sur le Conseil des pensions militaires. Nous savons que le personnel militaire des Forces canadiennes est principalement régi par l'application de la *Loi sur la défense nationale*, de ses règlements et des ordres ou instructions émis par les autorités militaires en conformité de ladite loi. Or, il existe une autre loi fédérale, la *Loi concernant la pension de retraite des Forces canadiennes*<sup>256</sup>, qui s'avère d'une grande importance, et ce principalement pour les officiers et les militaires du rang qui composent l'élément constitutif des Forces canadiennes appelé «force régulière»<sup>257</sup>. Ces militaires de carrière contribuent, tout au long de leur période d'engagement et à même leur solde, à un compte de pension spécifique dont ils pourront toucher les fruits, selon les modalités fixées par la loi. Il n'est pas de la nature de cette étude d'analyser en détail les différentes modalités de ladite loi. Il s'agit plutôt d'examiner, eu égard aux principes généraux qui découlent de l'obligation d'agir équitablement et dont nous avons traité en première partie, le fonctionnement d'une instance administrative spécifique créée par la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* : le Conseil des pensions militaires.

---

<sup>256</sup> L.R.C. 1985, c. C-17, [ci-après la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*].

<sup>257</sup> Les dispositions de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* peuvent également s'appliquer aux réservistes en service de classe «C», mais ceci n'est pas pertinent quant à l'objet de notre étude.

Notre démarche vise essentiellement à déterminer si ledit conseil est un organisme à qui il incombe d'agir équitablement et l'étendue de cette obligation dans le déroulement de son processus décisionnel. Nous dégagerons, en premier lieu, les éléments législatifs sur lesquels repose l'entité qu'est le Conseil des pensions militaires. Nous en profiterons, à cette étape, pour illustrer le déroulement de son processus décisionnel. En second lieu, nous appliquerons les différents critères d'analyse proposés par la jurisprudence, notamment quant à la nature de la décision, les effets de celle-ci sur la partie visée et la relation entre les parties, afin de pouvoir déterminer si le Conseil des pensions militaires doit agir équitablement et l'étendue de son obligation. Nous proposerons finalement, si cela s'avère nécessaire, certaines mesures d'équité procédurale qui, selon nous, satisferaient à l'obligation d'équité dans le contexte spécifique du processus décisionnel du Conseil des pensions militaires. Finalement, nous examinerons en détail le statut particulier de certains membres nommés par le Ministre de la Défense nationale au Conseil des pensions militaires quant au respect d'un des volets de la règle *audi alteram partem*, soit celle reliée à l'impartialité et au désintéressement du décideur.

## Section 1 — Les sources législatives et le processus décisionnel du Conseil des pensions militaires

Les fondements législatifs du Conseil des pensions militaires sont très limités. En fait, l'article 49 de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* constitue l'une des deux dispositions<sup>258</sup> qui traite dudit conseil :

(1) Est constitué le Conseil des pensions militaires, composé de trois membres, dont le président, un représentant des Forces canadiennes et un représentant du ministre, nommés par le ministre.

(2) Le Conseil des pensions militaires a pour mission d'établir, dans le cas de tout contributeur retraité de la force régulière, la raison de sa retraite de la force régulière, et, dès qu'il a ainsi établi cette raison, il la certifie par écrit, telle que l'a déterminée le Conseil.

(3) Il ne peut être versé aucune annuité ou autre prestation selon la présente loi à un contributeur retraité de la force régulière, sauf sur certification écrite, par le Conseil des pensions militaires, de la raison de cette retraite, ainsi que l'a établie le Conseil, et, sur certification de cette raison, le contributeur est présumé, en l'absence de preuve contraire, avoir été retraité de la force régulière pour cette raison.

---

<sup>258</sup> L'autre disposition relative au Conseil des pensions militaires se trouve à l'article 50(n) qui prescrit que le gouverneur en conseil peut, par règlement, prévoir, par dérogation à toute autre disposition de la présente loi, la réduction, par le Conseil du trésor, de toute annuité ou pension payable d'après la présente loi ou la partie V de l'ancienne loi à une personne ou à l'égard d'une personne qui, après avoir pris sa retraite de la force régulière, est déclarée coupable d'un acte criminel commis par elle alors qu'elle était membre de la force régulière, si, de l'avis du Conseil des pensions militaires, la perpétration de cet acte, par elle, constituait une inconduite dans l'accomplissement de ses fonctions comme membre de la force régulière.

(4) Les paragraphes (2) et (3) ne s'appliquent dans aucun des cas ni aucune des catégories de cas spécifiés par le Conseil du Trésor.

[soulignes ajoutés]

Le rôle et le mandat du Conseil des pensions militaires sont très explicites. Ledit conseil a pour mission d'établir la raison de la retraite d'un officier ou d'un militaire du rang qui a accompli du service dans la force régulière. Le Conseil des pensions militaires ne dispose toutefois d'aucune règle de procédure de source statutaire, à l'exception d'un article de portée extrêmement large que l'on retrouve dans le *Règlement sur la pension de retraite des Forces canadiennes*<sup>259</sup> quant au pouvoir du président dudit conseil, pour l'aider dans l'accomplissement de son mandat :

Le président du Conseil des pensions militaires peut émettre les instructions et prescrire les formules qu'il juge nécessaires pour que l'article 22 (maintenant l'article 49) de la Loi prenne effet.<sup>260</sup>

[texte entre parenthèses ajouté]

Avant d'aborder plus en détail la structure législative du Conseil des pensions militaires, il est opportun de préciser que le Conseil du Trésor a limité la juridiction du Conseil des pensions militaires en se prévalant du paragraphe (4) de l'article 49 de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*. Le Conseil des pensions militaires, en

---

<sup>259</sup> C.R.C., c. 396.

<sup>260</sup> *Ibid.*, art. 35.

l'absence d'intention contraire de sa part, n'a pas à déterminer, ni à certifier par écrit, les cas ou catégories de cas suivants :

- a. lorsque le contributeur a servi dans la force régulière pour une période de trois années ou moins ;
- b. lorsque le motif de la retraite, tel qu'indiqué par les autorités compétentes en matière de libération, est celui d'avoir atteint l'âge de la retraite ;
- c. lorsque le contributeur est retraité obligatoirement des Forces canadiennes en raison d'une invalidité ;
- d. lorsque la période de service du contributeur est inférieure à 10 années et qu'il a été obligatoirement retraité pour inconduite en vertu des paragraphes 18(3) et 18(4) de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, et ;
- e. lorsque le contributeur a été libéré des Forces canadiennes selon l'item 4 du tableau apparaissant à l'article 15.01 des ORFC (libération volontaire).<sup>261</sup>

---

<sup>261</sup> Ces exceptions sont contenues au procès-verbal portant la minute 689435 du Conseil du Trésor, datée du 23 mai 1969: les numéros d'articles qui y sont cités réfèrent aux dispositions qui correspondaient à l'époque, les numéros d'article cités dans le texte ci-haut correspondent aux dispositions actuellement en vigueur. Une copie dudit procès-verbal est reproduit à l'annexe E.

## Sous-section 1 -- La composition du Conseil des pensions militaires

Les membres qui composent le Conseil des pensions militaires sont nommés par le Ministre de la Défense nationale<sup>262</sup> par arrêté ministériel<sup>263</sup>. Ledit conseil est actuellement formé des personnes qui occupent les postes illustrés dans le tableau ci-après :

**Tableau n° 2**

<b>Fonction au sein du Conseil des pensions militaires</b>	<b>Fonction au sein des Forces canadiennes</b>
Président	Le juge-avocat général ou si le juge-avocat général est absent ou n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions, la personne autorisée à lui suppléer en vertu de l'article 10 de la <i>Loi sur la défense nationale</i> .

---

<sup>262</sup> Voir l'art. 2 de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* (définitions).

<sup>263</sup> La plus récente nomination des membres du Conseil des pensions militaires apparaît dans un arrêté en date du 11 avril 1990 signé par l'honorable Bill McKnight en sa qualité de Ministre de la Défense nationale; ce document est reproduit à l'annexe F.

Fonction au sein du Conseil des pensions militaires	Fonction au sein des Forces canadiennes
Membre représentant le Ministre	Le Directeur général — Rémunérations et avantages sociaux ou en son absence, le Directeur — Rémunérations et avantages sociaux (Administration).
Membre représentant les Forces canadiennes	Le Directeur général — Carrières militaires (Personnel non officier) : ou en son absence, le Directeur général — Carrières militaires (Officiers) : où dans les cas où ces personnes sont absentes, le Directeur — carrières militaires (Personnel non officiers).

### Sous-section 2 — La mission du Conseil des pensions militaires

Le législateur a confié au Conseil des pensions militaires la tâche spécifique et très importante d'établir la raison de la retraite de la force régulière de tout contributeur<sup>264</sup> de la

---

<sup>264</sup> Voir l'art. 2 de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* (définitions) et la définition spéciale de «contributeur» au paragraphe 18(4) de la dite loi pour les fins du

force régulière. La nature des prestations qui seront versées à un contributeur est, en effet, directement liée à la décision du Conseil des pensions militaires, car aucune prestation ne pourra être versée à un militaire retraité sans la certification écrite de la décision dudit conseil. L'importance réelle du rôle et des fonctions du Conseil des pensions militaires est adéquatement illustrée à l'article 15 de l'*ORFC* (212-1<sup>265</sup>), émis sous l'autorité du chef d'état-major de la défense :

Le type de prestation versée au titre de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes est déterminé par le motif réel de la retraite attesté par le Conseil des pensions militaires (CPM). Ce dernier, dans l'exercice de ses fonctions, étudie avec soin le dossier militaire complet de l'intéressé, ainsi que les facteurs et les circonstances entourant sa libération. Pour déterminer le motif réel de la retraite, le CPM prend en considération, en plus du motif de libération attribué par l'unité de libération, en vertu du tableau ajouté à l'article 15.01 des ORFC, les circonstances qui ont entraîné la retraite du militaire. Par conséquent, il va de soi que le versement de prestations maximales au titre de la LPRFC ne peut être réclamé comme un droit car la décision en revient au CPM et, s'il y a lieu, au Conseil du Trésor ou au Ministre. Une fois déterminée la catégorie de prestation, le total du service ouvrant droit à pension, c'est-à-dire le service dans la force régulière et le service ayant fait l'objet d'une option, est employé pour calculer le montant de la prestation.

Il ne faut pas confondre «libération des Forces canadiennes» et la «raison de la retraite». Le premier constitue un processus administratif distinct et celui-ci découle de l'application de la *Loi sur la défense nationale* et de ses règlements. La raison de la retraite

---

paragraphe 18(3) lorsque la retraite est attribuable à l'inconduite.

<sup>265</sup> Modificatif 8/87.

est exclusivement liée à l'application de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* et elle résulte du processus décisionnel du Conseil des pensions militaires, sauf dans les cas ou catégories de cas déterminés par le Conseil du Trésor<sup>266</sup>. Il n'existe pas d'automatisme ou d'équivalence entre la «libération» d'un militaire et la «raison» de sa retraite. Le motif pour lequel un individu sera libéré des Forces canadiennes n'équivaut pas à une raison de retraite au sens de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*. Conséquemment, c'est au Conseil des pensions militaires que le législateur a confié la mission d'assurer la transition entre le statut de «libéré» et celui de «retraité». Le Conseil des pensions militaires aura généralement à déterminer les motifs de retraite lorsque ceux-ci sont attribuables à l'inconduite<sup>267</sup>, une retraite obligatoire par souci d'économie ou d'efficacité<sup>268</sup>, une retraite attribuable à d'autres motifs<sup>269</sup>, une retraite après avoir servi dans la force régulière pendant dix ans ou plus et après avoir atteint l'âge de la retraite<sup>270</sup>, une retraite après avoir servi un engagement de courte durée ou de durée intermédiaire<sup>271</sup> et une retraite après avoir terminé un engagement de durée intermédiaire alors que le retraité

---

<sup>266</sup> *Supra* note 261 et le texte correspondant.

<sup>267</sup> art. 18(3) et 18(4) de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

<sup>268</sup> art. 18(2) de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

<sup>269</sup> art. 19(1) de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*; dans ce contexte, «autre motif» s'entend d'un motif différent de celui mentionné aux paragraphes 17(1) ou (2) (prestations payables après un engagement de durée intermédiaire ou de courte durée), ou aux paragraphes 18(1), (2) ou (4) (invalidité, par souci d'économie ou d'efficacité, ou inconduite), sauf disposition contraire de l'article 20 (retraite au cours d'un engagement de durée indéterminée).

<sup>270</sup> art. 16(c) de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

<sup>271</sup> art. 17(1) et art. 17(2) de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

servait une période de durée indéterminée<sup>272</sup>. Afin de s'acquitter du mandat qui lui a été ainsi confié par le législateur, le Conseil des pensions militaires devra établir le motif de retraite qu'il juge approprié dans chacun des cas qui lui sont soumis. Or, les éléments ci-haut risquent de demeurer des notions purement abstraites sans une démonstration factuelle du déroulement du processus décisionnel du Conseil des pensions militaires. Nous allons donc aborder les étapes d'un dossier d'un militaire libéré des Forces canadiennes en vertu de l'article 15.01 des *ORFC*, règlement adopté en vertu de la *Loi sur la défense nationale*, jusqu'à l'établissement par le Conseil des pensions militaires de la raison de la retraite d'un militaire libéré, et ce en vertu de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

### Sous-section 3 — Le processus décisionnel

#### Paragraphe 1 — Les étapes préliminaires

Un officier ou militaire du rang ne peut être libéré<sup>273</sup> au cours de son service militaire qu'en conformité de l'article 15.01 des *ORFC* et du tableau qui s'y rapporte<sup>274</sup>. En bref, un

---

<sup>272</sup> art. 20 de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

<sup>273</sup> Voir l'art. 2 de la *Loi sur la défense nationale* (définitions) qui stipule que «libération» est le fait de mettre fin au service d'un officier ou d'un militaire du rang, de quelque manière que ce soit.

<sup>274</sup> Ce tableau est reproduit à l'annexe G.

militaire sera libéré des Forces canadiennes sous l'une des cinq catégories suivantes, chacune des catégories comportant des sous-catégories appelées motifs de libération : inconduite (1), service non-satisfaisant (2), raisons de santé (3), sur demande (4) et service terminé (5). Par exemple, le motif de libération «inconduite» (1 a) s'applique à la libération d'un officier ou d'un militaire du rang lorsqu'il est condamné, par une cour martiale, à la destitution ou à la destitution ignominieuse du service de Sa Majesté<sup>275</sup>. Par ailleurs, l'officier ou le militaire du rang qui, soit entièrement soit principalement à cause de facteurs en son pouvoir, manifeste des faiblesses personnelles ou un comportement, ou a des problèmes de famille ou personnels, qui compromettent grandement son utilité ou imposent un fardeau excessif à l'administration des Forces canadiennes, sera libéré sous le motif «service terminé» où l'autorité de libération attribuera la cote 5(f). Le Conseil des pensions militaires ne joue aucun rôle dans la détermination du motif de libération ou dans le processus administratif de libération d'un militaire<sup>276</sup>. La *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* a toutefois voulu qu'il ne soit versé aucune prestation au militaire retraité avant que le Conseil des pensions militaires n'ait établi le motif de retraite et ne l'ait certifié par écrit<sup>277</sup>. En fait, le Conseil des pensions militaires est l'organisme administratif désigné pour assurer la

---

<sup>275</sup> Voir à ce sujet les articles 139(1)(c) et 141 de la *Loi sur la défense nationale* relativement à la destitution ignominieuse et l'article 139(1)(e) en matière de destitution. Voir aussi l'article 206 de ladite loi et l'article 114.08 des *ORFC* en matière d'approbation desdites peines.

<sup>276</sup> La libération des officiers et militaires du rang s'exerce en conformité des dispositions de l'art. 15.01 des *ORFC*, soit par le gouverneur-général dans le cas d'un officier autre qu'un officier subalterne ou par le chef d'état-major de la défense, ou tout officier désigné par lui, dans le cas d'un officier subalterne ou d'un militaire du rang.

<sup>277</sup> art. 49(3) de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

transition entre la libération d'un membre des Forces canadiennes en vertu de la *Loi sur la défense nationale* et le droit à la pension d'un militaire retraité selon la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

Le processus administratif du Conseil des pensions militaires débute, à toute fin pratique, lorsque le Directeur — Personnel (Administration) (ci-après D Pers A), sous l'autorité du sous-ministre adjoint (Personnel), reçoit l'information relative à la libération d'un militaire, par l'unité de l'individu, et le dossier du Quartier général de la défense nationale lors du processus de libération. Le D Pers A prépare alors un sommaire destiné au Conseil des pensions militaires qui contient l'information suivante :

- a. le numéro matricule, le grade, les noms et prénoms de l'officier ou du militaire du rang et sa date de naissance ;
- b. le motif de libération, par exemple 5(f), et la date effective de la libération ;
- c. la date représentant l'âge de la retraite en fonction du terme de sa période d'engagement ;
- d. le sommaire de son service militaire :
  - i) les périodes de services incluant les périodes de service interrompues dans les Forces canadiennes ;
  - ii) un résumé de ses qualifications professionnelles et de ses performances durant sa carrière ;

- iii) sa conduite et son comportement notamment les infractions pour lesquelles il a été condamné devant un tribunal civil ou militaire, et ;
  - iv) des commentaires portant sur la situation financière de l'individu lorsque cela est pertinent, par exemple s'il a éprouvé des difficultés à gérer ses finances personnelles, causant ainsi un fardeau administratif inutile aux Forces canadiennes ;
  - v) les circonstances immédiates entourant la libération ;
  - vi) tout autre renseignement jugé pertinent, et ;
- e. la recommandation du D Pers A au Conseil des pensions militaires sur la raison de la retraite à établir, par exemple «autre raison», «par souci d'économie ou d'efficacité», «inconduite» ou autre selon la nature du cas.

Le sommaire ci-haut est expédié aux membres du Conseil des pensions militaires, incluant le président, de même qu'au secrétaire dudit conseil, un avocat militaire à l'emploi du bureau du juge-avocat général. Cette procédure a lieu bien avant la séance du Conseil des pensions militaires et elle a pour objet de permettre aux différentes personnes impliquées de soulever certaines questions qui seront discutées lors de la prochaine séance du Conseil des pensions militaires ou de pouvoir obtenir des informations supplémentaires sur certains cas qui figurent à l'agenda d'une séance prochaine. Les membres du Conseil des pensions militaires ne reçoivent pas les dossiers sur lesquels le D Pers A s'est penché pour établir le sommaire décrit ci-avant. Cependant, le secrétaire du Conseil des pensions

militaires consultera tous les documents ou dossiers requis afin de pouvoir mieux éclairer les membres du conseil.

Il existe donc une interaction importante entre le D Pers A, le secrétaire du Conseil des pensions militaires et ses membres, afin que l'information transmise et disponible soit la plus complète possible lors de la séance formelle du Conseil des pensions militaires. Or, il n'existe aucune mesure formelle visant à informer l'individu retraité de la nature du Conseil des pensions militaires, de son mandat, de la preuve ou de l'information qui sera présentée lors de la séance qui traitera de son cas ou même de la date d'une telle séance. Nous ne prétendons pas qu'une personne, si celle-ci était parfaitement informée du processus sous étude, serait privée d'une telle information si elle en faisait la demande, mais cela ne bonifierait pas, selon nous, les violations potentielles des règles d'équité qui émergent de la pratique actuelle.

#### Paragraphe 2 — *Les séances du Conseil des pensions militaires*

Nous avons vu que le Conseil du Trésor a exempté le Conseil des pensions militaires d'un bon nombre de cas ou de catégories de cas<sup>278</sup>. Cela n'a toutefois pas eu l'effet de restreindre suffisamment l'importante tâche attribuée audit conseil de telle sorte, qu'à ce

---

<sup>278</sup> Voir le procès-verbal portant la minute 689435 du Conseil du Trésor, *supra* note 261.

jour, il doit se prononcer sur un nombre substantiel de cas, et ce à des intervalles réguliers. Il ne nous a pas été possible d'obtenir des statistiques officielles quant au nombre moyen de cas qui doit être étudié par le Conseil des pensions militaires, mais nos recherches nous ont permis de constater que le conseil se réunit actuellement une fois par mois et que le nombre moyen des cas qui lui est soumis par le D Pers A, pour une telle période, se situerait à près de trois centaines.

Nous savons que le Conseil des pensions militaires est tenu d'établir la raison de retraite dans le cas de tout contributeur de la force régulière. Considérant l'important volume de dossiers sur lesquels le Conseil doit se prononcer, seuls les cas pré-indiqués par les membres du Conseil des pensions militaires au secrétaire feront l'objet d'une étude exhaustive lors de la séance formelle dudit conseil ou encore les cas qui soulèvent des interrogations ou dont la détermination du Conseil des pensions militaires risque d'entraîner des conséquences néfastes sur le droit à pension du militaire retraité. Les autres cas font l'objet d'une étude sommaire lors de la séance formelle et les membres entérinent alors la recommandation du D Pers A. Dans ce dernier cas, il faut préciser que la décision du Conseil des pensions militaires n'est pas de nature discrétionnaire et qu'elle n'affecte pas les droits de l'individu, par exemple lorsqu'un contributeur prend sa retraite après avoir complété un engagement de durée intermédiaire, il a droit automatiquement à une annuité immédiate<sup>279</sup>.

---

<sup>279</sup> art. 17(1) de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*; voir aussi l'art. 16 (prestations payables après avoir atteint l'âge de la retraite) et l'art. 17(2) (prestations payables après avoir complété un engagement de courte durée) de ladite loi où la décision et la

Outre le président et les membres du Conseil des pensions militaires, le secrétaire dudit conseil et le rédacteur du sommaire assistent aux séances. Le représentant du D Pers A pourra apporter, sur demande, des clarifications quant à certains points précis d'un sommaire, mais il pourra être également sommé par le Conseil des pensions militaires d'obtenir des informations supplémentaires sur un cas particulier. Le secrétaire est responsable de préparer l'ordre du jour de la séance et il doit avoir une connaissance personnelle du contenu de tous les dossiers personnels qui ont servi à préparer le sommaire du D Pers A et qui seront discutés lors de la séance. Le secrétaire doit finalement apporter lesdits dossiers personnels à une telle séance. Le secrétaire du Conseil des pensions militaires est alors en mesure d'apporter des clarifications ou des informations supplémentaires lors de l'étude des cas qui sont discutés en profondeur, et ce à la demande des membres ou du président.

Le Conseil des pensions militaires établit alors, pour chaque cas, la raison de la retraite et celle-ci sera consignée au procès-verbal du conseil qui certifie que l'ex-militaire visé a été obligatoirement retraité de la force régulière pour ladite raison, par exemple «par souci d'économie ou d'efficacité». La certification écrite du Conseil des pensions militaires est alors transmise au Directeur — Services de la solde qui calculera la prestation de retraite du retraité en fonction de la décision du Conseil des pensions militaires. Le retraité sera alors avisé par le Directeur -- Services de la solde de sa future prestation de retraite et de

---

certification écrite du Conseil des pensions militaires n'ont aucun effet sur la nature des prestations de retraite dues au contributeur.

d'autres matières financières reliées à la retraite telles que l'indemnité de départ, l'allocation de fin de service, les prestations supplémentaires de retraite, le régime de prestations supplémentaires de décès, le régime de soins de santé de la fonction publique, le régime d'assurance-revenu militaire, des informations de nature fiscale quant aux prestations de retraite ou sur les rentes, le Régime des Pensions du Canada et la possibilité pour le retraité de voir ses prestations versées directement dans une institution financière, mais l'individu n'est pas avisé de la décision du Conseil des pensions militaires.

La *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* ne prévoit aucun mécanisme de révision<sup>280</sup> interne ou d'appel d'une décision du Conseil des pensions militaires. Nous croyons qu'il n'existe aucune règle qui empêcherait un militaire retraité de s'adresser à la Cour fédérale<sup>281</sup> en révision de la décision du Conseil des pensions militaires<sup>282</sup>.

---

<sup>280</sup> Une revue des procès-verbaux du Conseil des pensions militaires nous a toutefois permis de constater que ledit conseil reconsidère, lorsqu'un retraité lui en fait la demande, un cas qui lui fut soumis. Le Conseil invite alors, de façon systématique, le retraité visé à lui fournir tout renseignement ou document additionnel qui pourrait aider ledit conseil à établir la raison de sa retraite.

<sup>281</sup> Le Conseil des pensions militaires est, selon nous, un «office fédéral» selon l'art. 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. 1985, c. F-7. Le militaire retraité pourrait donc se prévaloir des recours extraordinaires prévus à l'art. 18 de la dite loi.

<sup>282</sup> Nous n'entendons pas, pour les fins de notre étude, nous prononcer sur l'opportunité ou l'efficacité d'un mécanisme de révision ou d'appel des décisions du Conseil des pensions militaires. Les remarques apportées ci-haut n'ont d'autre but que d'indiquer au lecteur une image complète de l'ensemble du processus visé.

## Section 2 — Le Conseil des pensions militaires et l'obligation d'agir équitablement

Les décisions du Conseil des pensions militaires n'ont jamais fait l'objet de recours devant les tribunaux. Ce constat ne signifie pas, selon nous, que cet organisme administratif respecte les exigences de l'obligation d'agir équitablement ou qu'il ne serait pas assujéti à la dite obligation. Nous avons maintes fois répété qu'il n'était plus nécessaire, depuis l'arrêt *Nicholson*, de distinguer les décisions judiciaires, quasi judiciaires ou administratives pour déterminer l'assujettissement d'un organisme administratif à l'obligation d'agir équitablement<sup>283</sup>.

Les exigences de l'obligation ci-haut varieront selon les circonstances, mais il demeure que l'organisme administratif doit respecter des normes d'équité minimales comme le soulignait le juge Ledain dans *Cardinal* :

[U]ne obligation de respecter l'équité dans la procédure incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne.<sup>284</sup>

---

<sup>283</sup> Voir à ce sujet les remarques du juge L'Heureux Dubé dans l'arrêt *Knight*, *supra* note 9; également, les propos du juge Sopinka dans l'arrêt *St-Boniface*, *supra* note 11, à la p. 1191.

<sup>284</sup> *Supra* note 23, à la p. 653; voir au même effet les propos du juge Cory dans *Thomson*, *supra* note 134, à la p. 402.

Nous savons que le juge L'Heureux-Dubé, dans l'arrêt *Knight*, a adopté les critères qui furent développés dans l'arrêt *Cardinal* lorsqu'il s'agit de déterminer si un organisme administratif est assujéti à l'obligation d'agir équitablement<sup>285</sup>. Ces trois critères permettent, à notre avis, d'illustrer que le Conseil des pensions militaires est un organisme administratif à qui il incombe d'agir équitablement. Nous examinerons donc la nature du Conseil des pensions militaires, l'effet de sa décision sur le droit à la pension d'un militaire retraité et la relation entre le Conseil des pensions militaires et le militaire visé.

#### Sous-section 1 — La nature

Lorsque le législateur a confié au Conseil des pensions militaires le rôle d'établir la raison de la retraite d'un militaire de la force régulière, il ne fait aucun doute qu'il lui a attribué un pouvoir de décision. La *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* nous indique également que ledit conseil jouit d'une juridiction exclusive en la matière.

Nous avons vu que le président et les membres du Conseil des pensions militaires sont nommés par le Ministre de la Défense nationale. La nomination ministérielle ne

---

<sup>285</sup> *Knight*, *supra* note 9, à la p. 669; où le juge L'Heureux-Dubé associe l'obligation générale d'agir équitablement à la nature de la décision qui doit être rendue par l'organisme administratif, la relation entre l'organisme et le particulier et l'effet de la décision sur les droits du particulier. Ces critères ont aussi été appliqués récemment dans l'arrêt *Mobil Oil*, *supra* note 26, à la p. 224.

signifie pas, selon nous, que le Conseil des pensions militaires exerce des fonctions qui lui ont été déléguées par ledit ministre. Il ne faut pas confondre l'obligation du ministre de nommer les personnes qui composent ledit conseil et la volonté du législateur de créer un Conseil des pensions militaires. Nous avons vu que le processus administratif créé par la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* est le moyen choisi par le législateur pour assurer la transition entre le militaire «libéré» des Forces canadiennes, selon les modalités prévues par la *Loi sur la défense nationale* et ses règlements, et le nouveau statut de militaire «retraité» dont le droit à la pension est défini par la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

La décision du Conseil des pensions militaires est fondée sur des motifs de droit et de fait. L'un des éléments importants sur lequel le Conseil des pensions militaires fonde sa décision repose sur l'item de libération accordé en vertu des dispositions de l'article 15.01 des *ORFC*, tel qu'il apparaît au sommaire préparé par le D pers A. Le motif de libération attribué par l'autorité compétente en la matière n'est pas directement lié à la raison de la retraite établie par le Conseil des pensions militaires en vertu de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*. La détermination du motif de libération diffère de l'établissement de la raison de la retraite et ceux-ci sont l'objet de processus administratifs distincts qui découlent de lois différentes. La libération s'effectue conformément aux dispositions de la *Loi sur la défense nationale* et de ses règlements, alors que «la raison de la retraite» constitue un élément exclusif à l'application de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

La décision dudit conseil doit également correspondre à l'une des raisons de retraite prévue dans la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*. Le Conseil des pensions militaires a certes la discrétion d'attribuer, selon les circonstances, un motif de retraite désigné «par souci d'économie ou d'efficacité» ou un motif de retraite désigné «autres raisons», mais cet organisme administratif ne pourrait pas attribuer une raison de retraite non prévue dans la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*. Le Conseil des pensions militaires fonde également, selon le processus actuel, sa décision sur les faits et les circonstances qui entourent la retraite d'un officier ou d'un militaire du rang de la force régulière. La détermination de la raison de la retraite ne résulte pas d'un exercice mécanique où le Conseil des pensions militaires ne ferait qu'appliquer des règles pré-établies dénuées d'éléments discrétionnaires. Le processus décisionnel dudit conseil nécessite l'évaluation des circonstances qui ont entraîné la retraite. Le cadre législatif limité du Conseil des pensions militaires et la nature de la question qu'il a à trancher sont suffisants, selon nous, pour affirmer que cet organisme rend des décisions de nature administrative. La décision du Conseil des pensions militaires s'adresse à une personne déterminée selon les circonstances de chaque cas, mais à l'intérieur du cadre établi par la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*. Il nous faut préciser que tout contributeur a un droit à une pension de retraite, une annuité ou une autre prestation<sup>286</sup>. Il est toutefois clair que la décision du Conseil des pensions militaires peut affecter substantiellement, comme nous le verrons ci-après, les indemnités liées à ce droit du retraité à ladite pension, annuité ou autre prestation.

---

<sup>286</sup> art. 4(1) de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

La décision du Conseil des pensions militaires est de nature finale. Il n'existe aucun moyen d'appel de sa décision, ni de processus de révision interne de celle-ci, et lorsque cet organisme administratif certifie sa décision, par écrit, celle-ci établit, en l'absence de preuve contraire, le motif de la retraite. La portée de cette présomption<sup>287</sup> n'a pas été définie, mais nous croyons qu'elle déborde le pouvoir du Conseil des pensions militaires reconsidérer sa décision. Nous estimons que ledit pouvoir de «reconsidérer» est inhérent à la nature même de cet organisme administratif qui jouit d'une juridiction exclusive. Une telle juridiction, l'absence de moyen d'appel ou de révision interne et la dite présomption sont des éléments suffisants, selon nous, pour attribuer au Conseil des pensions militaires le pouvoir de reconsidérer ses propres décisions, à tout le moins dans les cas de violation à l'obligation d'agir équitablement lors de la décision initiale<sup>288</sup>. Quant à la présomption ci-haut décrite, elle s'avère aussi, à notre avis, l'élément déclencheur qui permet au Directeur — Services de la solde, de procéder au paiement de la prestation sur la réception de la certification écrite de la raison de la retraite par le Conseil des pensions militaires.

La nature de la décision n'est pas, selon nous, le facteur déterminant qui assujettirait le Conseil des pensions militaires à l'obligation générale d'agir équitablement. Il suffit de dire, pour l'instant, que la nature des décisions du Conseil des pensions militaires nous

---

<sup>287</sup> *Ibid.*, art. 49(3).

<sup>288</sup> Voir l'arrêt *Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848, Alta. L.R. (2<sup>e</sup>) 193, [1989] 6 W.W.R. 521, relativement à l'application souple et moins formaliste du principe du *functus officio* dans le cas des tribunaux administratifs, notamment lorsqu'il y a un déni de justice naturelle.

permet de procéder à l'évaluation du deuxième critère. L'importance et la raison d'être d'un tel organisme émergent véritablement lorsque l'on procède à l'analyse des effets de ses décisions sur la partie visée.

## Sous-section 2 — L'effet de la décision du Conseil des pensions militaires sur l'officier ou le militaire du rang retraité

La retraite marque la fin de la vie active de tout individu dans notre société actuelle. L'individu actif sur le marché du travail doit préparer le plus tôt possible le jour où il n'exercera plus son métier ou sa profession. L'individu à la retraite ne pourra maintenir un niveau de revenu comparable à celui qu'il percevait au moment de sa vie active, à moins que le retraité n'ait pris, tout au long de sa carrière, des mesures de nature financière appropriées qui lui garantiront un revenu au-delà de sa période d'emploi<sup>289</sup>. L'épargne s'avère l'un des moyens privilégiés dans la planification financière d'une personne qui prépare sa retraite. Les contributions à un régime privé ou public de retraite constituent également un autre

---

<sup>289</sup> Ottawa, Statistique Canada (Division des enquêtes-ménages), *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu 1992*, Ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, catalogue 13-207, issn 0575-8750, 1993. Voir le tableau 5 (Répartition en pourcentage des familles selon la tranche de revenu, la région et l'âge du chef, 1992), aux pp. 60-62 de ladite publication; il y est démontré que le revenu des familles diminue considérablement lorsque le chef de famille vieillit. Par exemple, les familles dont le chef est âgé entre 45-54 ans avaient un revenu moyen (moyenne canadienne), pour l'année 1992, de \$66.219 alors que les familles dont les chefs sont âgés entre 55-59, 60-64 et 65-plus avaient des revenus moyens respectifs de \$59.350, \$54.928 et \$39.439.

moyen privilégié dans notre société. Les prestations de retraite varieront en fonction du nombre d'années de service, de l'ensemble des sommes consacrées par l'individu à son fond de retraite, de l'âge de la mise à la retraite ou de certaines autres conditions prévues par le régime de retraite spécifique.

L'officier ou le militaire du rang de la force régulière est admissible aux prestations de retraite ou une annuité selon les modalités prévues à la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*<sup>290</sup>. Selon ladite loi, le militaire retraité pourra recevoir un remboursement de ses contributions au compte de pension des Forces canadiennes, une allocation en espèces, une annuité immédiate ou différée<sup>291</sup>. Or, le législateur a expressément voulu qu'il ne sera versé aucune prestation ou annuité à un contributeur retraité de la force régulière sans l'établissement du motif de la retraite par le Conseil des pensions militaires et la certification écrite dudit motif<sup>292</sup>. Bref, un militaire retraité, ayant obligatoirement<sup>293</sup> contribué toute sa carrière au compte de pension des Forces canadiennes, ne pourra percevoir aucun revenu de retraite de ce fonds sans la décision préalable du Conseil des pensions militaires quant à la raison de cette retraite<sup>294</sup>.

---

<sup>290</sup> Voir l'art. 4 de cette loi.

<sup>291</sup> *Ibid.*, art. 10.

<sup>292</sup> *Ibid.*, art. 49(3).

<sup>293</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>294</sup> Sauf dans les cas ou catégories de cas spécifiées par le Conseil du Trésor; voir à ce sujet la note 261 et le texte correspondant tant dans la note que dans le texte.

L'effet de la décision du Conseil des pensions militaires affecte directement le droit à la pension d'un militaire retraité. Il s'agit là de l'un de ses moyens importants de subsistance. La décision du Conseil des pensions militaires pourra également avoir de graves répercussions sur la prestation potentielle du militaire retraité. Afin de mieux illustrer ce propos, nous proposons les exemples illustrés dans le tableau qui apparaît à la page suivante :

Tableau n° 3

HYPOTHÈSE	DÉCISION DU CONSEIL DES PENSIONS MILITAIRES	EFFETS DE LA DÉCISION SUR LE MILITAIRE RETRAITÉ
<p>1) Un militaire du rang, du grade d'adjudant, né en 1956 et comptant 19 années et 53 jours de service dans la Force régulière, est libéré des Forces canadiennes sous un motif de libération 5(f) en raison de ses pauvres performances. Les faits démontrent que les performances du retraité étaient dues, en partie, à un manque d'aptitude. Au moment de sa libération, l'individu percevait un revenu d'emploi de \$45,120.</p>	<p>raison de la retraite : «par souci d'économie ou d'efficacité» selon l'art. 18(2) de la <i>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes</i>.</p>	<p>le retraité est admissible, à son choix :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. à un remboursement de ses contributions (\$37,000) ;</li> <li>b. à une annuité différée jusqu'à l'âge de 60 ans (\$15,800 par an) ; ou</li> <li>c. à une annuité <u>immédiate</u> réduite, avec le consentement du ministre de la Défense nationale (\$15,800 par an).</li> </ul>
<p>2) Même hypothèse que ci-haut.</p>	<p>raison de la retraite : «autres raisons» selon l'art. 19(1) de la <i>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes</i>.</p>	<p>le retraité est admissible, à son choix :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. à un remboursement de ses contributions (\$37,000) ; ou</li> <li>b. à une annuité différée jusqu'à l'âge de 60 ans (\$15,800).</li> </ul>

HYPOTHÈSE	DÉCISION DU CONSEIL DES PENSIONS MILITAIRES	EFFETS DE LA DÉCISION SUR LE MILITAIRE RETRAITÉ
<p>3) Un militaire du rang, du grade de caporal, comptant 7 années et 283 jours de service, fut libéré des Forces canadiennes sous l'item 5(d). Les faits démontrent que cette personne a échoué un certain nombre de cours en raison d'un manque d'effort et d'une mauvaise attitude au travail. Sa solde annuelle s'établissait à \$37, 536 au moment de la libération.</p>	<p>raison de la retraite : «par souci d'économie ou d'efficacité» selon l'art. 18 (2) de la <i>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes</i>.</p>	<p>le retraité est admissible au plus élevé des montants suivants</p> <p>a un remboursement de ses contributions (\$12,703.27) , ou</p> <p>b. une allocation de cessation en espèces (\$20,244.33).</p>
<p>4) Même hypothèse que ci-haut.</p>	<p>raison de la retraite : «autres raisons» selon l'art. 19(1) de la <i>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes</i>.</p>	<p>le retraité est admissible à un remboursement de ses contributions (\$12,703.27).</p>

HYPOTHÈSE	DÉCISION DU CONSEIL DES PENSIONS MILITAIRES	EFFETS DE LA DÉCISION SUR LE MILITAIRE RETRAITÉ
<p>5) Un officier du grade de capitaine est libéré des Forces canadiennes sous le motif de libération 5(d), et ce après 26 années et 38 jours de service. Le rendement de cet individu, né en 1946, a périclité au cours des 5 dernières années, en raison de problèmes familiaux et une sévère tendance à l'alcoolisme. La solde de cet individu s'élève à \$55,942 au moment de la libération.</p>	<p>raison de la retraite : «par souci d'économie ou d'efficacité» selon l'art. 18(2) de la <i>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes</i>.</p>	<p>le retraite est admissible à une annuité immédiate (\$28, 279.89 par an)</p>
<p>6) Même hypothèse que ci-haut.</p>	<p>raison de la retraite : «autres raisons» selon l'art. 19(1) de la <i>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes</i>.</p>	<p>le retraité est admissible à une annuité immédiate <u>réduite</u> de 5% multiplié par le nombre d'années entières obtenu en soustrayant son âge au moment de sa retraite de l'âge de retraite applicable à son grade (\$25,451.90 par an).</p>

Les différents effets<sup>295</sup> d'une décision du Conseil des pensions militaires, dans le cadre du tableau ci-haut, ne sont pas exhaustifs. Nous les avons choisis parce qu'ils permettent d'illustrer, à l'aide d'hypothèses relativement simples, les effets importants de la décision du Conseil des pensions militaires sur son droit à la pension. Les hypothèses 1 et 2 démontrent que le militaire retraité sous le motif «autres raisons» ne pourra choisir de toucher une pension immédiate, mais recevra une pension différée lorsqu'il aura atteint l'âge de 60 ans, c'est-à-dire en l'an 2016. Selon ledit scénario, le retraité devra donc attendre 20 ans avant de percevoir des prestations de retraite, soit une perte de prestations approximative de \$300,000.

Les hypothèses 3 et 4 illustrent qu'un individu retraité «par souci d'économie ou d'efficacité» pourrait encaisser la plus élevée d'une somme représentant le remboursement de ses contributions ou une allocation en espèces. Or, l'intérêt desdites hypothèses va au-delà de la perte d'une option de pouvoir choisir une allocation en espèces dans le cas où la raison de la retraite attribuée serait «autres raisons». Il s'agit d'une illustration qui indique l'effet important d'une telle mesure, et ce même pour un militaire retraité comptant peu d'années de service( soit sept années). Dans l'hypothèse ci-haut, la différence entre les deux prestations s'élève à \$7,541.06, c'est-à-dire 20% de la solde annuelle du retraité au moment de la libération.

---

<sup>295</sup> Les sommes indiquées dans la colonne située à l'extrême droite du tableau ci-haut représentent le résultat des calculs effectués, à notre demande, par les autorités compétentes du Directeur — Services de la solde, en fonction des hypothèses que nous leur avons soumises

Les deux dernières hypothèses démontrent que le retraité pourrait voir le montant de ses prestations réduit en fonction de la raison de la retraite qui lui aura été attribuée. Ce scénario nous indique que le retraité est âgé de 48 ans au moment de la retraite. La différence entre l'annuité immédiate et l'annuité immédiate réduite correspond à une somme de \$2,827.99. Ladite somme ne constitue pas l'effet négatif important de la décision du Conseil des pensions militaires sur la pension de l'intéressé. La perte économique réelle s'accroîtra jusqu'au décès du retraité, et ce d'une année à l'autre. L'effet de la décision du Conseil des pensions militaires sera définitivement connu lorsqu'il sera possible de faire le cumul de la différence entre les deux annuités et le nombre d'années où le retraité percevra ses prestations de retraite. Si l'on considère l'espérance de vie d'une personne âgée de 48 ans, en bonne santé, nous croyons que l'effet d'une décision ayant pour effet de réduire une annuité immédiate est définitivement important pour tout individu visé par une telle mesure.

Ces scénarios nous amènent à dégager un constat certain. La nature de la prestation de retraite est directement liée à la décision du Conseil des pensions militaires. Au surplus, ladite décision pourra entraîner des pertes économiques importantes pour le militaire visé. Nous croyons que la décision du Conseil des pensions militaires est très importante pour l'intéressé. Les effets de ladite décision peuvent entraîner des pertes économiques appréciables et irréparables envers le retraité qui, il ne faut pas l'oublier, a été tenu de contribuer au compte de pension durant sa période d'emploi selon les modalités fixées par *la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

### Sous-section 3 — La relation entre le militaire libéré et le

#### Conseil des pensions militaires

Le législateur a voulu que le droit à la pension des militaires retraités de la force régulière soit régi par les dispositions de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*. Nous avons vu que le Conseil des pensions militaires a été créé pour assurer la transition essentielle entre un militaire libéré en vertu de la *Loi sur la défense nationale* et son nouveau statut de militaire à la retraite.

Le Conseil des pensions militaires a l'obligation d'établir le motif de retraite de tout contributeur de la force régulière, sauf les cas ou catégories de cas spécifiés par le Conseil du Trésor. Cette réalité illustre l'importance de la relation entre le Conseil des pensions militaires et le contributeur qui aspire à recevoir la prestation de retraite ou la somme forfaitaire qui lui est due selon la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*. La relation entre les parties est donc directe et primordiale. Bref, le rôle attribué au Conseil des pensions militaires crée, selon nous, une relation de dépendance unidirectionnelle où le militaire libéré par les Forces canadiennes doit s'en remettre à la décision d'un organisme administratif qui établit son motif de retraite, élément essentiel dans la détermination des avantages économiques accordés au moment de la retraite.

La relation entre les parties, la nature de la décision du Conseil des pensions militaires et les effets de celle-ci sur le droit à la pension du militaire, sont suffisamment importants pour assujettir le Conseil des pensions militaires à l'obligation d'agir équitablement. Certaines règles d'équité minimales doivent permettre au militaire libéré de pouvoir faire valoir ses moyens efficacement devant l'organisme administratif visé, sans toutefois créer des effets néfastes au processus administratif qui doit être le plus efficace possible. Toute mesure d'équité qui alourdirait inutilement le processus décisionnel du Conseil des pensions militaires, punirait inutilement le retraité. Nous ne pouvons ignorer que la promptitude du paiement du premier versement de la prestation de retraite sera toujours liée à l'efficacité du processus suivi par le Conseil des pensions militaires.

### **Section 3 — Le Conseil des pensions militaires et les règles minimales d'équité procédurale**

Il n'est jamais facile d'établir quelles devraient être les mesures d'équité procédurale dans le cadre d'un processus décisionnel précis, compte tenu de toutes les circonstances y compris les contraintes institutionnelles de l'organisme administratif. La jurisprudence nous a néanmoins fourni les objectifs essentiels qui doivent être atteints par tout organisme

assujetti à l'obligation d'agir équitablement. Dans l'arrêt *Thomson*<sup>296</sup>, le juge Cory a réitéré le principe suivant :

D'une manière générale, l'équité exige qu'une partie ait une possibilité suffisante de connaître la preuve contre laquelle elle doit se défendre, de la réfuter et de présenter sa preuve.<sup>297</sup>

La nature et l'étendue des mesures qui seront adoptées par le législateur ou par l'organisme administratif, maître de sa propre procédure, sont donc les outils qui permettront audit organisme de respecter l'obligation d'équité. Certaines exigences ont toutefois été jugées plus fondamentales que d'autres. Les remarques du juge Gonthier dans *Lakeside Colony of Hutterian Brethren c. Hofer*<sup>298</sup> correspondent à ce que nous croyons être les exigences fondamentales d'équité qui devraient être respectées par le Conseil des pensions militaires. Ces exigences sont la nécessité d'un avis, la possibilité de répondre et l'impartialité du tribunal ou du décideur.

---

<sup>296</sup> *Supra* note 134.

<sup>297</sup> *Ibid.*, à la p. 402.

<sup>298</sup> *Supra* notes 142 et 143.

## Sous-section 1 — L'avis

Nous savons que l'avis constitue la pièce indispensable de l'engrenage d'un processus décisionnel équitable. L'avis doit être suffisant et donné en temps opportun, sans quoi la personne visée par le processus administratif sera dans l'impossibilité de faire valoir ses moyens.

Il nous a été permis de constater que certains documents sont remis au militaire en voie d'être libéré des Forces canadiennes. Le premier document est une publication administrative non-officielle et il constitue un guide dont le but est de fournir, aux membres en voie de libération, des explications qui, de l'avis des rédacteurs, sont aussi cohérentes que possible sur cette étape extrêmement importante de la carrière d'un militaire qu'est la retraite<sup>299</sup>. Malheureusement, il n'y ait fait aucunement mention de l'existence du Conseil des pensions militaires. D'autre part, le militaire, en voie de libération, reçoit un document officiel intitulé «Sommaire des prestations de retraite des Forces canadiennes»<sup>300</sup>. Ledit sommaire fait état de l'existence du Conseil des pensions militaires de la manière suivante :

---

<sup>299</sup> Ce document, dont la dernière révision remonte au 16 novembre 1993, s'intitule «Avant votre départ» et est publié par le D Pers A.

<sup>300</sup> A-FN-109-001/ID-001, publié avec l'autorisation du chef d'état-major de la défense et rédigé par le Directeur — Services de la solde. Ce sommaire a pour objet de renseigner les militaires sur les aspects jugés importants de certaines lois applicables à la retraite, dont la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

Compte tenu du motif de votre libération, qui aura été établi et certifié par le Conseil des pensions militaires, ainsi que de la durée de votre service dans la Force (sic) régulière, (Voir le nota 1 du tableau A) vous toucherez, une fois à la retraite[.]<sup>301</sup>

Or, il est erroné de dire que le motif de libération est établi et certifié par le Conseil des pensions militaires. Nous avons vu que le motif de libération diffère de la raison de retraite. Nonobstant la gravité d'une telle erreur, ce genre d'information ne peut constituer un avis suffisant à la partie intéressée par le processus décisionnel du Conseil des pensions militaires.

L'avis doit être suffisamment précis. Il doit permettre au militaire, dont l'item de retraite sera déterminé par le Conseil des pensions militaires, d'être capable de réaliser l'importance de la décision qui risque d'affecter sa pension de retraite ou les autres options financières qui lui seront offertes. Le sens et la portée d'une telle mesure seraient grandement diminués si les autorités militaires incluaient un tel avis parmi la multitude de documents informatifs qui sont transmis au militaire en voie de libération. Bref, l'avis doit être spécifique et doit alerter le militaire quant à l'importance de la décision que s'apprête à rendre le Conseil des pensions militaires.

---

<sup>301</sup> *Supra*, art. 11; cet article énonce les différences entre une annuité immédiate ou différée, le remboursement des contributions et l'allocation de fin de service en espèces. L'art. 12 illustre, sous forme de tableau, les prestations payables en vertu de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* en fonction de l'item de libération, de la raison de la retraite attestée par le Conseil des pensions militaires et du nombre d'années de service dans la Force régulière.

Sous-section 2 — Qui doit aviser le militaire libéré ? — Quand doit-on l'aviser ? —

Que doit contenir l'avis ?

Nous avons vu que le D Pers A est au coeur de l'étape préliminaire qui précède immédiatement le processus administratif du Conseil des pensions militaires. Le D Pers A joue alors deux rôles déterminants. Il s'agira premièrement d'«enquêter» et de réunir le plus d'information possible sur la carrière du militaire, incluant les circonstances qui ont entouré la libération. En second lieu, le D Pers A jouira d'un pouvoir de «recommandation» auprès du Conseil des pensions militaires.

Considérant le processus actuel, nous croyons que le D Pers A serait parfaitement en mesure d'émettre un avis adéquat au militaire visé par le processus décisionnel du Conseil des pensions militaires. Ledit D Pers A possède l'information qui serait requise au militaire afin qu'il soit en mesure de faire valoir ses moyens devant le Conseil des pensions militaires. Le militaire doit être avisé expressément de la date et du lieu où le Conseil des pensions militaires décidera de la raison de sa retraite. Le militaire pourrait recevoir du même coup le sommaire de «preuve» et la recommandation préparés par le D Pers A. Une telle procédure nécessiterait l'envoi de correspondance supplémentaire, mais elle ne devrait pas créer de délai inutile puisque ladite information est déjà expédiée à l'avance aux membres du Conseil des pensions militaires, et ce afin d'accélérer le déroulement des séances. Évidemment, si le D Pers A devait apporter de nouveaux éléments de preuve avant la séance

du Conseil des pensions militaires, et ce à la demande de ses membres, il serait alors impératif de les communiquer à la personne visée avant ladite séance dudit conseil.

Le seul envoi d'un avis suffisant ne garantira pas un traitement équitable sans la possibilité, pour l'individu en cause, de faire valoir ses moyens. Que l'on permette à l'individu de faire des représentations écrites, voir même orales, après la décision du Conseil des pensions militaires, n'est pas en soi une garantie suffisante d'équité. L'intégrité du processus décisionnel actuel repose sur les qualités personnelles liées à l'intégrité et au sens de la justice des membres qui composent le Conseil des pensions militaires. Cela ne constitue également et définitivement pas une garantie suffisante d'équité en l'absence d'un mécanisme interne de révision des décisions ou d'un moyen d'appel. Le Conseil des pensions militaires doit intégrer, dans son processus décisionnel, des mesures formelles visant à permettre à l'individu de contester l'information présentée par le D Pers A et d'apporter les éléments qui pourraient influencer la décision dudit conseil avant qu'elle soit rendue.

### **Sous-section 3 — L'audition**

Toute mesure d'équité procédurale relative à la tenue d'une audition devant le Conseil des pensions militaires ne doit pas entraîner d'effets négatifs injustifiés. L'adoption de

mesures qui se rapprocheraient des règles applicables devant les cours de justice paralyserait ladite instance administrative. Une telle situation serait hautement préjudiciable aux intérêts des Forces canadiennes et à ceux du militaire retraité. D'une part, le processus décisionnel du Conseil des pensions militaires serait considérablement ralenti et ledit conseil ne pourrait remplir le mandat qui lui est confié par le législateur à l'intérieur d'un délai raisonnablement court. D'autre part, l'accroissement des délais priverait le retraité d'un revenu, peut-être unique, qu'il est en droit de recevoir dès qu'il acquiert son statut de retraité. Il est donc impératif que la nature de l'audition représente un équilibre approprié entre les intérêts de l'individu, le rôle et la nature de l'organisme administratif, y compris les contraintes institutionnelles de celui-ci.

Le Conseil des pensions militaires devrait, avant toute autre chose, prévoir un délai raisonnable entre le moment où le militaire est avisé par le D Pers A et la tenue d'une audition. Ce délai pourra être relativement court si l'on accepte l'hypothèse que tout contributeur a intérêt à ce que le Conseil des pensions militaires siège promptement s'il veut recevoir les prestations qui lui sont dues dans un délai minimal. Quant à l'audition, elle pourra être écrite. Les documents du retraité devraient être expédiés directement au Conseil des pensions militaires dans un délai imparti, ceci afin de répondre au souci d'efficacité et de rapidité du traitement des cas et non au D Pers A qui, selon nous, serait en conflit d'intérêts.

Ces simples mesures garantissent, à notre avis, une procédure équitable à tout intéressé, mais il y a plus. De telles mesures consacraient finalement l'importance du rôle confié par le législateur au Conseil des pensions militaires.

**Sous-section 4 — L'impartialité des membres du Conseil  
des pensions militaires — le concept de «bias»**

Peu importe les mesures d'équité procédurale qu'adopterait le Conseil des pensions militaires, celles-ci ne permettront jamais audit conseil de se décharger de l'obligation d'agir équitablement si les membres qui le composent ne respectent pas les principes d'indépendance et d'impartialité dans le déroulement de son processus décisionnel. Le problème relié à l'impartialité des décideurs découle, dans le contexte du Conseil des pensions militaires, de la nomination du président et des membres dudit conseil par le Ministre de la Défense nationale<sup>302</sup>.

Nous savons que le ministre s'est acquitté du devoir qui lui est imposé par la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* en désignant les personnes suivantes au sein du Conseil des pensions militaires :

---

<sup>302</sup> art. 49(1) de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

- a. président : le juge-avocat général ;
- b. membre représentant le ministre : le Directeur général — Rémunérations et avantages sociaux ; et
- c. membre représentant les Forces canadiennes : le Directeur général — Carrières militaires (Personnel non officier).

Avant d'énoncer les critères applicables au Conseil des pensions militaires en matière d'impartialité, il nous faut illustrer la conjoncture actuelle dans laquelle le Directeur général — Carrières militaires (Personnel non officier)<sup>303</sup>, un membre du Conseil des pensions militaires, remplit une autre fonction qui pourrait, à notre avis, entacher le degré d'impartialité requis d'un membre nommé au sein d'un organisme administratif.

Le DGCMP, représentant les Forces canadiennes au sein dudit conseil, est directement impliqué dans le processus décisionnel lié à la libération de militaires du rang. D'une part, le chef d'état-major de la défense en a fait l'autorité compétente<sup>304</sup> pour autoriser la libération des militaires du rang sous un motif 5(d) dans les cas reliés au harcèlement, à l'usage des drogues, à l'inconduite à caractère sexuel et à une condamnation devant un tribunal civil<sup>305</sup>.

---

<sup>303</sup> Ci-après, le DGCMP.

<sup>304</sup> Voir l'art. 15.01(3) des *ORFC*.

<sup>305</sup> Voir à ce sujet l'*OAFCC* 15-2 en matière de libération des militaires du rang.

Cette situation particulière illustre que le DGCMP exerce des fonctions cruciales au sein de deux processus décisionnels distincts, mais étroitement liés. Premièrement, le DGCMP agit à titre de décideur en matière de libération, selon les modalités prévues dans la *Loi sur la défense nationale* et ses règlements d'application. Deuxièmement, le DGCMP attribue la raison de la retraite, selon la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, en sa qualité de membre du Conseil des pensions militaires. Le DGCMP détermine alors la raison de cette retraite en tenant compte, comme nous le savons, notamment du motif de libération et des circonstances qui ont entouré ladite libération. Bref, le DGCMP est directement impliqué dans un premier processus décisionnel dont les éléments pourront s'avérer déterminants dans le cadre du second processus.

L'apparente dualité du pouvoir exercé par le DGCMP ne constitue pas, selon nous, un accomplissement de fonctions parallèles qui, de par nature, sont indépendantes l'une de l'autre. Il ne s'agit pas non plus d'un chevauchement classique de fonctions où le décideur est impliqué à différentes étapes d'un même processus décisionnel. En fait, le processus de libération et celui du Conseil des pensions militaires sont distincts et successifs. L'accomplissement du processus de libération est la condition préalable au déclenchement du second.

La question d'impartialité du DGCMP est secondaire. Nous croyons qu'il importe de déterminer, à la lumière de la jurisprudence et des principes élaborés en première partie,

les éléments d'impartialité requis au Conseil des pensions militaires qui est, selon nous, assujetti à l'obligation d'agir équitablement.

Les normes de l'obligation d'agir équitablement dépendent des circonstances de l'affaire, des dispositions législatives en cause et de la nature de la question à trancher<sup>306</sup>. Or, quel sera le degré d'impartialité requis de la part des décideurs qui composent le Conseil des pensions militaires ? Il est dorénavant acquis que le test applicable en matière d'impartialité s'apprécie par rapport au critère de la crainte raisonnable de partialité<sup>307</sup>. Ce test a toutefois été adapté pour répondre aux exigences de différents organismes administratifs. Le Conseil des pensions militaires est-il un organisme qui remplit des fonctions essentiellement juridictionnelles, comme les cours de justice, dont la conduite des membres ne doit susciter aucune crainte raisonnable de partialité selon le test qui consiste à se demander si un observateur bien renseigné pourrait raisonnablement percevoir de la partialité chez un décideur<sup>308</sup> ? À l'opposé, le Conseil des pensions militaires est-il un organisme administratif auquel l'impartialité du décideur s'apprécie en fonction du critère de l'«esprit ouvert», soit de ne pas avoir préjugé de l'affaire<sup>309</sup>.

---

<sup>306</sup> *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission des droits de la personne)*, *supra* note 211, aux pp. 895-896.

<sup>307</sup> Voir l'arrêt *Newfoundland*, *supra* note 58, à la p. 636.

<sup>308</sup> *Ibid.*

<sup>309</sup> *St-Boniface*, *supra* note 11, à la p. 1197; principe appliqué également dans l'arrêt *Save Richmond*, *supra* note 36.

La norme d'impartialité requise des membres du Conseil des pensions militaires s'effectuera donc en examinant le cadre législatif de cet organisme, son rôle et ses fonctions.

Nous savons que l'art. 49 de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* constitue le Conseil des pensions militaires dont le rôle exclusif consiste à établir la raison de retraite d'un contributeur de la force régulière. Le président et les membres du Conseil des pensions militaires sont nommés par le ministre de la Défense nationale et ceux-ci ne reçoivent aucune rémunération pour leurs services. Le Conseil des pensions militaires a donc un mandat très précis, soit d'établir la raison de la retraite. Nous avons vu que son processus décisionnel doit nécessairement aboutir à la détermination d'un motif de retraite prévu à la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*. Le Conseil des pensions militaires considère alors plusieurs facteurs tels le nombre d'années de service du retraité, son motif de libération et les circonstances entourant ladite libération. Le législateur n'a prévu aucune audition pour le retraité et il n'existe aucune règle formelle à cet effet dans la procédure suivie par le Conseil des pensions militaires. Nous ne pouvons toutefois conclure que ledit conseil a une vocation dite législative et il n'a pas à se prononcer sur des questions de principe. Le Conseil des pensions militaires jouit d'une énorme discrétion dans l'appréciation des cas qui lui sont soumis. Il faut croire, en l'absence d'indication contraire, que le législateur a voulu qu'il en soit ainsi. Or, nous croyons que le Conseil des pensions militaires remplit une fonction qui se rapproche des fonctions juridictionnelles auxquelles le critère de la crainte raisonnable de partialité doit s'appliquer.

Le législateur n'a certes pas autorisé le DGCMP à occuper simultanément les fonctions «d'autorité compétente en matière de congédiement» et de membre du Conseil des pensions militaires chargé d'établir la raison de la retraite. La nomination des membres du Conseil des pensions militaires incombe au Ministre de la Défense nationale qui doit utiliser ce pouvoir discrétionnaire avec discernement. Le DGCMP représente les Forces canadiennes au sein du Conseil des pensions militaires. Représente-il le système militaire ou l'individu ? La réponse à cette question a peu d'intérêt. La question primordiale est la suivante : Est-ce qu'une personne relativement bien renseignée du processus de libération des Forces canadiennes, notamment des pouvoirs du DGCMP en la matière, pourrait raisonnablement percevoir de la partialité de la part d'un membre du Conseil des pensions militaires, par exemple ce même DGCMP ? Nous croyons qu'une réponse affirmative s'impose. Toute personne relativement bien renseignée serait résolument inconfortable à l'idée d'un tel dédoublement. Bref, la composition actuelle du Conseil des pensions militaires soulève une crainte raisonnable de partialité et ceci constitue une violation des règles de l'obligation d'agir équitablement.

Il est certainement pertinent, voire souhaitable, qu'un des membres du Conseil des pensions militaires soit compétent dans le domaine de l'administration du personnel et de la gestion des carrières, incluant le processus de libération. Une telle expertise contribue favorablement au processus décisionnel dudit conseil. Il n'est toutefois pas de notre ressort d'identifier les candidats potentiels qui seraient habilités à siéger au Conseil des pensions militaires. Là n'est pas l'objet de notre propos. Mais, le scénario qui voudrait qu'un décideur

puisse jouir du pouvoir de congédier, d'une part, et de déterminer le motif de la retraite lorsque l'attribution d'un tel motif pourrait engendrer des effets néfastes sur le droit à la pension d'un retraité, nous paraît vulnérable en droit.

## Chapitre 3 — LE MÉCANISME INTERNE DE REDRESSEMENT DE GRIEF

Le législateur fédéral a fourni, aux officiers et aux militaires du rang des Forces canadiennes, un mécanisme interne de règlement des différends. Ce mécanisme est, comme nous le verrons ci-après, composé de plusieurs paliers d'appel où les décideurs sont des officiers de carrière et non des juristes. Ledit mécanisme sera utilisé lorsqu'une personne croit être lésée par une décision prise par les autorités militaires. La variété des décisions est impressionnante. Dans certains cas, il pourra s'agir d'une décision purement administrative, par exemple une affectation dans une autre unité, ou d'une autre, beaucoup plus grave concernant la libération des Forces canadiennes à la suite du processus administratif d'un conseil médical de révision des carrières<sup>310</sup>. Mais, le mécanisme de redressement de grief sera également l'outil choisi par la personne qui conteste une décision fondée sur des politiques d'application générale<sup>311</sup>. Bref, l'officier ou le militaire du rang qui se croit victime d'une oppression, d'une injustice ou d'un mauvais traitement pourra se plaindre, par voie de grief, à l'encontre de toute décision prise par les autorités des Forces canadiennes, quelles qu'elles soient.

---

<sup>310</sup> Voir généralement le chapitre 1 de cette deuxième partie qui traite du Conseil médical de révision des carrières.

<sup>311</sup> Par exemple, l'adoption d'une politique qui établirait des exigences minimales en matière de perfectionnement avant d'être éligible à une promotion.

Il n'est pas utile, selon nous, de déterminer, à la lumière des critères déjà vus<sup>312</sup>, si le mécanisme de redressement de grief est assujéti à l'obligation d'agir équitablement tant il apparaît que c'est effectivement le cas. Il serait, en effet, paradoxal et même absurde qu'un mécanisme de réparation d'injustice soit lui-même inéquitable ou oppressif. D'ailleurs la Cour fédérale l'a reconnu dans l'arrêt *Lee c. Cairns*<sup>313</sup> à la lumière des facteurs dégagés par le juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Knight*<sup>314</sup> quant à la nature de la décision, l'effet de cette décision sur la partie intéressée et la relation entre les parties :

Therefore, based on the above comments I am satisfied that Cairns in dealing with the applicant's redress of grievance had a duty to act fairly. I now have to determine the degree of fairness that is to be accorded to the applicant in the circumstances.<sup>315</sup>

[soulignés ajoutés]

Ce processus de réparation d'injustice est donc prévu par l'article 29 de la *Loi sur la défense nationale* qui énonce ce qui suit :

Sauf dans le cas d'une affaire pouvant faire l'objet d'un appel ou d'une demande en révision aux termes de la partie IX, ou d'une demande ou d'un appel aux termes de la partie IX.1, l'officier ou le militaire du rang qui s'estime lésé d'une manière ou d'une autre peut, de droit, en demander réparation

---

<sup>312</sup> Voir généralement le chapitre 1 de la première partie, mais voir surtout les sections 2, 3 et 4 dudit chapitre.

<sup>313</sup> *Supra* note 41.

<sup>314</sup> *Supra* note 9.

<sup>315</sup> *Lee c. Cairns, supra* note 41, à la p. 152.

auprès des autorités supérieures désignées par règlement du gouverneur en conseil, selon les modalités qui y sont fixées.

Le traitement des plaintes formulées dans le cadre du mécanisme de redressement de grief des Forces canadiennes est uniforme. Ce mécanisme ne fait aucune distinction entre la nature de l'injustice ou les effets qu'elle a eu ou pourrait causer chez la partie plaignante. Bref, la plainte d'une personne qui s'estime lésée parce que son supérieur immédiat a refusé de recommander à son commandant qu'un congé lui soit accordé pour conduire son chien chez le vétérinaire, bénéficiera de la même procédure de grief que la personne qui entend s'opposer à la décision des Forces canadiennes de le libérer pour quelque raison.

Le mécanisme de grief est un mécanisme interne d'appel, à paliers multiples, par lequel un officier ou un militaire du rang peut se plaindre s'il croit être victime d'une oppression, d'une injustice ou d'un autre mauvais traitement. Les dispositions réglementaires qui régissent ledit processus administratif se trouvent aux articles 19.26 et 19.27 des *ORFC* qui se lisent comme suit :

#### 19.26 — RÉPARATION D'UNE INJUSTICE

- (1) Si un officier ou militaire du rang croit qu'il a été victime d'une oppression, d'une injustice ou d'un autre mauvais traitement personnel, il peut demander à être entendu par son commandant.
- (2) Si un officier ou militaire du rang croit qu'un tort lui a été causé par son commandant, soit parce qu'il n'a pas été

fait droit à une réclamation présentée sous le régime du paragraphe (1) du présent article ou pour toute autre raison, il peut adresser une réclamation écrite à son commandant.

(3) Si le commandant ne fait pas droit à une réclamation présentée en vertu du paragraphe (2) du présent article dans les quatorze jours qui suivent la réception de cette réclamation, le requérant peut adresser la réclamation :

(a) au commandant de formation, si la base ou autre unité ou élément dont relève le requérant fait partie d'une formation ; ou

(b) à l'officier général commandant le commandement, si la base ou autre unité ou élément dont relève le requérant, ne fait pas partie d'une formation.

(4) Si le requérant qui présente une réclamation au titre de l'alinéa (3)(a) du présent article, estime que le commandant de formation ne lui a pas rendu justice, il peut adresser sa réclamation écrite à l'officier général commandant le commandement.

(5) Si le requérant estime que l'officier général commandant le commandement ne lui a pas rendu justice, il peut adresser sa réclamation écrite au chef d'état-major de la défense.

(6) Si le requérant estime que le chef d'état-major de la défense ne lui a pas rendu justice, il peut adresser sa réclamation écrite au ministre, et si le requérant en fait la demande, le ministre soumettra la réclamation écrite au gouverneur en conseil.

(7) Si le plaignant est un commandant d'unité ou de formation ou un officier général commandant un commandement, il doit d'abord adresser une réclamation écrite à son supérieur immédiat. À tout autre égard la procédure à suivre est la même que dans le cas des autres officiers.

(8) Chaque réclamation doit être soumise par les voies régulières. Toutefois, si un commandant d'unité ou de

formation, ou un officier général commandant un commandement, ne fait pas parvenir à l'autorité supérieure une réclamation qu'il a été prié de lui adresser, ladite réclamation peut alors être transmise directement.

(9) Toute personne saisie d'une réclamation au titre du présent article, doit voir à ce que ladite réclamation fasse l'objet d'une enquête et, si cette personne est convaincue du bien-fondé de la réclamation, elle doit, dans la limite de ses pouvoirs, prendre des mesures en vue de rendre pleine justice au plaignant, ou, si elle n'a pas le pouvoir d'assurer pleine justice soumettre la réclamation à l'autorité supérieure.

(10) Aucun officier ou militaire du rang ne doit être puni pour avoir présenté une réclamation au titre du présent article et de l'article 19.27.<sup>316</sup>

#### 19.27 — RÈGLES RÉGISSANT L'ÉNONCÉ D'UNE RÉCLAMATION

(1) L'énoncé d'une réclamation sous le régime de l'article 19.26 :

(a) doit

- (i) être fait aussitôt que possible pendant qu'il y a encore moyen de s'assurer des faits pertinents, et
- (ii) se borner à un exposé des faits dont on se plaint et aux prétendues conséquences pour le plaignant ; et

(b) ne doit pas

- (i) être soumis collectivement par plus d'un plaignant, ni
- (ii) être fait sous l'anonymat, ni
- (iii) renfermer de déclaration que le plaignant sait ne pas être fondée, ni
- (iv) inclure d'expressions ou de commentaires contraires ou nuisibles à la discipline, sauf

---

<sup>316</sup> Règlement du gouverneur en conseil sous la minute CP 1970-10/1494 du 9 septembre 1970.

dans la mesure où ils peuvent être nécessaires  
pour énoncer clairement la plainte.

(2) Si le plaignant a besoin d'aide pour formuler sa réclamation, le commandant, doit demander à un officier de l'aider, ledit officier devant être désigné par le plaignant, quand la chose est possible.

Les règlements ci-haut établissent effectivement un mécanisme de grief à paliers multiples, mais à leur lecture, on constate qu'ils sont vagues et imprécis. L'autorité décisionnelle — un officier ne jouissant pas d'une formation juridique — n'est assujettie à aucune mesure procédurale en matière de réponse dans un délai raisonnable, de divulgation de preuve qui pourrait être utile au requérant dans la formulation de son grief, de représentation par avocat ou autre personne. Bref, il s'agit d'un mécanisme où peu de balises ont été posées afin d'aider tant l'autorité décisionnelle que le plaignant dans l'évolution de ce mécanisme de grief.

La simplicité des articles 19.26 et 19.27 des *ORFC* et l'absence de règles procédurales liées à l'audition des griefs ne sont sans doute pas étrangères à l'adoption par les Forces canadiennes d'un document supplétif aux règles générales applicables en matière de grief. Le chef d'état-major de la défense a ainsi eu recours à son pouvoir d'émettre des ordres et instructions en promulguant un *O AFC* spécifique quant à la procédure qui doit être suivie en matière de redressement de grief. Il s'agit de l'*O AFC* 19-32<sup>317</sup>. Les mesures

---

<sup>317</sup> Le texte dudit *O AFC* 19-32 est reproduit à l'annexe H.

contenues dans cet ordre administratif visent à assurer un traitement équitable des plaintes, et ce à tous les paliers décisionnels.

Notre analyse portera donc brièvement sur la réserve exprimée par les tribunaux, en matière de surveillance et de contrôle, à réviser les décisions administratives des Forces canadiennes à moins que la personne n'ait épuisé ses recours internes, soit le mécanisme de redressement de grief. Nous aborderons ensuite certaines dispositions qui semblent, selon nous, contrevenir aux éléments nécessaires à une audition équitable de la plainte d'un officier ou militaire du rang. Nos commentaires porteront sur le processus en soi, les délais de traitement d'une plainte, la divulgation de la preuve et le rôle du conseiller juridique des Forces canadiennes dans le processus décisionnel du traitement des griefs. Finalement, nous aborderons certains éléments de réflexion quant à la pertinence de pouvoir tenir une audition orale dans le cadre du mécanisme de grief.

### **Section 1 — Le mécanisme de redressement de grief : une attitude prudente et réservée de la part des tribunaux**

L'existence d'un recours interne de règlement de grief prévu dans la *Loi sur la défense nationale* et ses règlements a provoqué une attitude particulièrement réservée de la part des tribunaux en matière de surveillance et de contrôle, sauf dans les cas où il y avait

eu violation de l'obligation d'agir équitablement<sup>318</sup>. Toutefois, il importe de préciser que cette réserve judiciaire tire également ses origines de la relation particulière entre le souverain et les personnes qui composent son armée.

Ladite réticence a été exprimée par le juge Marceau, avant l'entrée en vigueur de la *Charte*, dans l'affaire *Gallant c. The Queen*<sup>319</sup> alors qu'il s'exprimait comme suit :

*The National Defence Act*, R.S.C. 1970, c. N-4, carefully defines the status, fundamental rights and prerogatives of members of the Armed Forces. The Act is supported by Regulations, which govern relations among members of the military themselves, with respect to the internal organizational policies and the authority structures. Administrative directives such as in the case at bar are designed to order and regularize in a more detailed and concrete manner the application of the provisions of the Act and Regulations. Military life, especially the exercise of authority within the army, is precisely regulated. A decision such as that disputed by the plaintiff in the case at bar is certainly not left to the whims of superiors officers. However, only the internal appeal authorities formally provided for any person who feels his rights have been encroached upon can verify the regularity and the basis of this decision (Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces, Vol. 1 (Administration), s. 19.26, adopted to give effect to s. 29 of the National Defence Act). The civil Courts have absolutely no power of supervision or control in this regard.

In short, because the hiring of plaintiff in the Armed Forces does not create any contractual obligation whatever on the part of the Crown; because the release of the plaintiff, had it been unjustified, could not in any case be seen as having

---

<sup>318</sup> *Lee c. Cairns et al.*, supra note 41; voir aussi l'arrêt *Miller*, supra note 243.

<sup>319</sup> (1978), 91 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 695.

encroached upon his rights and, because only the appeal authorities to which plaintiff has already had recourse can grant a remedy with respect to his grievances concerning the way in which his commanding officer's decision was made, this court has no jurisdiction to hear the action as instituted, based as it is on facts which could not give rise to the remedies claimed.<sup>320</sup>

[soulignés ajoutés]

Plus récemment, la Cour fédérale réitérait ce principe en prenant soin d'ajouter les nuances qui s'imposent relativement à l'obligation d'agir avec équité. C'est ainsi que le juge Dubé rejetait la requête d'un individu insatisfait de son renvoi dans *Lévesque c. Canada (Forces armées canadiennes)*<sup>321</sup> :

La jurisprudence en la matière a clairement établi que la Reine n'assume aucune obligation contractuelle avec ses militaires et que ces derniers n'ont aucun recours relativement à leurs engagements dans les forces armées devant les tribunaux civils. La *Loi sur la défense nationale* régit le statut, les droits et les prérogatives des membres des Forces et stipule une procédure de redressement des griefs auprès des autorités militaires supérieures, tel que prévu par les règlements. Cette cour, en tant que tribunal civil, est donc dénuée de tout pouvoir de surveillance et de contrôle à cet égard.

De plus, même si cette Copur [*sic*] avait droit de regard en la matière, il n'a pas été démontré en l'espèce que la justice naturelle ou l'obligation d'agir équitablement n'ont pas été observés par les intimés à tous les niveaux de la procédure de

---

<sup>320</sup> *Ibid.*, aux pp. 697-698.

<sup>321</sup> (1990), 45 F.T.R. 22.

griefs prévus dans *Loi sur la défense nationale* et épuisés par le requérant.<sup>322</sup>

La Cour fédérale a donc adopté une attitude réservée avant d'examiner les décisions administratives des Forces canadiennes lorsque la partie plaignante n'avait pas épuisé les différents paliers du mécanisme de redressement de grief. Dans l'arrêt *Dressler c. Canada (Minister of National Defence) et al.*<sup>323</sup>, la Cour fédérale (1<sup>re</sup> inst.) a rejeté une requête qui demandait l'émission d'un *certiorari* visant à faire annuler la décision de libérer un militaire des Forces canadiennes. La Cour n'hésite pas à se prononcer sur la recevabilité de la requête :

In view of the grievance procedure which is provided under s. 29 of the *National Defence Act* and in art. 19.26 of the Q.R. & O., which the applicant has not exhausted, I feel that I am bound to decide that the present application is premature. This is so in spite of the view, which I take, that the actions taken by the respondent have not entirely complied with the requirements of procedural fairness in the circumstances.<sup>324</sup>

Ce même tribunal a conclu à la nécessité de l'épuisement du recours interne de redressement de grief dans l'arrêt récent *Miller*<sup>325</sup> où le requérant demandait l'annulation d'une décision du Directeur Général — Carrières (Officiers) qui entérinait la

---

<sup>322</sup> *Ibid.*, à la p. 23.

<sup>323</sup> (1989), 30 F.T.R. 13.

<sup>324</sup> *Ibid.*, à la p. 16.

<sup>325</sup> *Supra* note 243.

recommandation d'un conseil de révision des carrières de libérer l'officier Miller<sup>326</sup>. L'intérêt de cette décision, en matière de grief, porte sur la question accessoire soumise à la Cour par le requérant quant à la détermination suivante : «Whether the military grievance process is an adequate internal remedy»<sup>327</sup>. Le tribunal s'est toutefois refusé à se prononcer sur ladite question :

Given my findings above regarding the jurisdiction of the Career Review Board, the adherence of the respondent to the principles of fairness, and the fact that the grievance process is not yet complete, it is not necessary at this time to decide whether the grievance process is an adequate alternative remedy.<sup>328</sup>

[soulignés ajoutés]

Cette dernière décision de la Cour fédérale constitue à notre avis, un demi-refus. Les propos cités ci-haut démontrent que ce tribunal se prononcera, dès qu'il en aura l'occasion, — c'est-à-dire lorsqu'un requérant aura épuisé tous ses recours internes — quant au respect de l'obligation d'agir équitablement et des mesures d'équité requises du mécanisme de redressement de grief des Forces canadiennes.

Selon nous, l'avertissement lancé par la Cour fédérale représente donc une excellente opportunité pour les Forces canadiennes de se pencher sur la justesse de leur mécanisme

---

<sup>326</sup> Cette décision s'inscrit dans la perspective de l'affaire *Harekin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561, 26 N.R. 364, quant à la prudence que devrait manifester les Cours supérieures avant d'émettre des brefs de prérogative et ce, avant qu'il y ait eu épuisement des recours statutaires internes, sauf s'il existe des circonstances exceptionnelles. Voir aussi P. Garant, *op. cit.*, *supra* note 80, aux pp. 452-458.

<sup>327</sup> *Miller*, *supra* note 243, à la p. 19.

<sup>328</sup> *Ibid.*, à la p. 25.

de grief quant au respect des règles applicables en matière d'équité procédurale et de certaines lacunes potentielles d'un tel système à cet égard. Nous profiterons ici de cette même opportunité en abordant, ci-après, certaines réalités de ce mécanisme qui soulèvent, à notre avis, des interrogations qui méritent réflexion.

## **Section 2 — Le processus de grief et la marche à suivre du plaignant : les délais**

Le mécanisme de réparation d'injustice des Forces canadiennes compte au plus six paliers décisionnels dans l'éventualité où un plaignant devait aller jusqu'au gouverneur en conseil pour obtenir la réparation d'une injustice. Les autorités décisionnelles ne sont assujetties à aucun délai avant de rendre une décision, à l'exception du commandant (premier palier) qui ne peut conserver une plainte plus de 14 jours sans envoyer au militaire concerné une réponse provisoire ou informer ledit militaire que la plainte a été accordée, rejetée ou qu'elle fait l'objet d'un autre examen de la part de ce même palier<sup>329</sup>. En l'absence de délais spécifiques imposés aux différents paliers du mécanisme de grief, les rédacteurs de l'*O AFC* 19-32 ont préféré émettre la directive suivante :

**Une demande de redressement d'un grief doit être traitée  
aussi rapidement que possible, compte tenu de la nature de**

---

<sup>329</sup> *O AFC* 19-32, art. 10.

celle-ci et de la nécessité de procéder à une enquête minutieuse et adéquate.<sup>330</sup>

Cette «obligation» imposée à l'autorité décisionnelle signifie plus, à notre avis, qu'un simple devoir d'enquêter rapidement et d'obtenir les preuves nécessaires avant que ladite autorité puisse rendre une décision. La décision doit être rendue, elle aussi, le plus rapidement possible. Les propos de l'auteur Sarah Blake à cet effet sont tout à fait pertinents :

Where no time limit is stipulated, tribunals should endeavour to render decisions with dispatch. Tardiness on the part of a tribunal may entitle a party to apply to court for an order compelling the issuance of a decision.<sup>331</sup>

Nous croyons que l'imposition de délais spécifiques à une autorité décisionnelle qui l'obligerait à rendre une décision dans un délai prescrit n'est pas, en soi, garante d'un traitement équitable. En l'absence de délais, le décideur doit, de toute façon, agir avec célérité. Or, l'appréciation de ce qui constitue un délai raisonnable dépendra des circonstances entourant l'affaire. Il devient donc difficile pour le plaignant d'apprécier si l'autorité décisionnelle agit suffisamment vite. Les délais relatifs à l'enquête et à la décision seraient évalués par un tribunal selon le système actuel. Or, une approche qui favoriserait l'imposition de délais spécifiques aux autorités décisionnelles, peu importe le palier, aurait

---

<sup>330</sup> *Ibid.*

<sup>331</sup> S. Blake, *Administrative Law in Canada*, Markham (Ontario), Butterworths, 1992, à la p. 54. Voir également *Gill c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1984] 2 C.F. 1024 (C.A.); appl. dans *Dacosta c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (30 juin 1993), Toronto T-2176-92 (C.F. (1<sup>re</sup> inst.)) [non publié].

l'avantage certain de permettre au plaignant de mieux situer le traitement de son grief dans le processus décisionnel et rien ne pourrait empêcher ce même plaignant de renoncer à un ou des délais s'il estime qu'un tel geste est dans son plus grand intérêt et ne lui porterait pas préjudice<sup>332</sup>.

Nous avons vu que le plaignant doit toutefois présenter sa réclamation le plus tôt possible et pendant qu'il y a encore moyen de s'assurer des faits pertinents<sup>333</sup>. Cet énoncé de principe nous apparaît raisonnable. Nous déplorons toutefois le libellé de l'article 7 de l'*ORFC* 19-32 qui restreint la portée du règlement :

De toute façon, une demande de redressement d'un grief doit normalement être présentée au plus tard 30 jours après que le militaire se soit rendu compte de la situation qui a engendré cette demande.

[soulignés ajoutés]

L'utilisation du mot «normalement» implique qu'une réclamation présentée après l'expiration de ce délai de 30 jours ne sera pas rejetée de droit. Mais, un tel énoncé peut induire un plaignant en erreur et l'empêcher de soumettre une réclamation. Il aurait sans doute été préférable de s'en tenir à l'énoncé de principe général formulé dans le règlement

---

<sup>332</sup> Nous avons été informé durant la phase de notre recherche que les Forces canadiennes s'apprêteraient à réviser le mécanisme de redressement de grief en imposant notamment des délais de réponse aux autorités décisionnelles. La teneur des modifications proposées et la date de leur entrée en vigueur n'étaient pas disponibles.

<sup>333</sup> art. 19.27 (1)(a)(i) des *ORFC*.

<sup>334</sup> plutôt que de vouloir imposer un délai arbitraire de nature indicative qui n'a pour seul intérêt, selon nous, que d'ajouter une pression inutile au plaignant qui fut l'objet d'une décision administrative en sa défaveur.

L'imposition de délais de présentation et de traitement des griefs n'est pas en soi un élément qui favorisera automatiquement une audition équitable. Le véritable défi auquel le mécanisme de redressement de grief doit faire face, repose sur l'obligation d'agir avec célérité qui incombe à chacune des autorités décisionnelles impliquées dans ledit mécanisme. Considérant la multitude des paliers décisionnels potentiellement impliqués, ce défi est de taille.

### **Section 3 — La divulgation de la preuve**

Les articles 19.26 et 19.27 des *ORFC* ne contiennent aucune mesure d'équité procédurale en matière de divulgation de renseignements envers la partie intéressée ou le plaignant lors du processus de redressement de grief. Les seules mesures à cet effet se retrouvent à l'*OAFIC 19-32*<sup>335</sup>.

---

<sup>334</sup> *Ibid.* L'article 19.27 (1)(a)(i) énonce que: «l'énoncé d'une réclamation sous le régime de l'article 19.26 doit être fait aussitôt que possible pendant qu'il y a encore moyen de s'assurer des faits pertinents».

<sup>335</sup> Lesdites dispositions couvrent les articles 13 à 25 de l'*OAFIC 19-32*.

Nous avons vu que la personne visée par une décision d'un organisme administratif devrait avoir en main les éléments nécessaires qui lui permettront de répondre à l'information que détient le décideur<sup>336</sup>. La divulgation desdits éléments au plaignant, dans le cadre du processus de grief, est d'une importance capitale. Au fur et à mesure qu'une réclamation franchira les différents paliers décisionnels, l'information présente au dossier de grief s'accroîtra. L'OATC 19-32 émet le principe suivant :

Sous réserve de la Loi sur la protection des renseignements personnels et des paragraphes 14 à 18 de la présente ordonnance, les copies de toute correspondance ou de tout document devant être soumis à l'autorité arbitrale pour l'étude d'un grief, seront divulguées par le personnel de l'autorité arbitrale responsable de l'enquête du grief, au militaire ou ancien militaire qui a soumis la demande de redressement de grief, avant que l'autorité arbitrale ne l'examine et ne prenne sa décision.

[soulignés ajoutés]

La divulgation de la correspondance ou de tout document doit s'effectuer avant que l'autorité décisionnelle ne prenne sa décision, mais également avant que celle-ci n'étudie le grief. L'autorité décisionnelle doit donc communiquer à la partie intéressée toute la preuve présente au dossier. Nonobstant les particularités du mécanisme de redressement de grief des Forces canadiennes, cette situation nous indique que le décideur a recours à un nombre indéterminé de personnes qui lui procure des informations ou des documents afin qu'il soit bien informé. L'utilisation par une autorité décisionnelle du personnel de soutien

---

<sup>336</sup> Voir nos commentaires sur le sujet au chapitre 2 de la première partie, à la p. 83.

administratif, pour «monter» un dossier composé des éléments sur lesquels le décideur devra fonder sa décision, n'est pas répréhensible.

L'utilisation du personnel de soutien administratif soulève, selon nous, certaines interrogations. Qui détermine quels seront les éléments de preuve, les documents ou la correspondance qui seront soumis au décideur ? Quelle est la nature desdits documents ? Quel est le rôle exact de ce personnel administratif ? Malheureusement, l'absence de directives internes accessibles ne nous permet pas de pouvoir répondre à toutes ces questions. La réponse à ces questions pourra être extrêmement variable d'un décideur à l'autre, voire même d'un grief à l'autre. En l'absence de règles spécifiques quant à l'utilisation et au rôle du personnel de soutien administratif, il appert que le contexte actuel est fragile et à la merci de personnes qui s'improviseraient «procureur du système» dans une cause «*J. Bleau c. Autorité décisionnelle du 3<sup>e</sup> palier*». Nous sommes toutefois convaincus que l'utilisation erronée du soutien administratif affecte l'intégrité du processus décisionnel et viole l'obligation d'agir équitablement. Le mécanisme de redressement de grief est un mécanisme d'appel statutaire destiné au règlement d'un litige. Les tribunaux ont jusqu'ici accepté que ce système à paliers multiples soit fondé sur la hiérarchie militaire, mais il ne faudrait pas que ledit mécanisme ait recours à des procédures qui pourraient avoir l'effet de forcer ou d'inciter l'autorité décisionnelle à statuer à l'encontre de sa propre conscience et opinion<sup>337</sup> parce qu'elle aurait eu accès à une preuve sélectionnée à l'avance par des

---

<sup>337</sup> *SITBA, supra note 70, à la p. 333.*

personnes qui sont étrangères au processus décisionnel. Si notre crainte s'avérait fondée, cela pourrait signifier la fin de ce processus sous sa forme actuelle.

La procédure de grief des Forces canadiennes est essentiellement une audition écrite. Les termes utilisés à l'article 13 de l'*OAFIC* 19-32, ci-haut, ne permettent pas à l'autorité décisionnelle d'interroger des témoins pour compléter la preuve du dossier de grief, mais ladite autorité pourrait revoir des enquêtes sommaires, des rapports de commission d'enquête ou d'autres documents contenant des renseignements personnels sur certaines personnes<sup>338</sup>. Or, l'*OAFIC* 19-32 limite la portée de la divulgation de renseignements à la partie intéressée en invoquant la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>339</sup>. Ces limitations à la divulgation de la preuve peuvent être justifiées dans certains cas, mais cela ne peut constituer une règle rigide. Dans l'affaire *Lee c. Cairns*<sup>340</sup>, le requérant alléguait que le mécanisme de redressement de grief des Forces canadiennes ne lui avait pas permis d'obtenir une audition équitable, impartiale et efficace. Durant le processus de grief, *Lee* avait essayé d'obtenir copie de rapports d'enquêtes policières et des informations liées à ces enquêtes. Les autorités militaires refusèrent de lui divulguer l'information souhaitée à l'intérieur de la procédure de grief. *Lee* fit alors une demande en vertu de la *Loi sur la protection des*

---

<sup>338</sup> *OAFIC* 19-32, art. 15.

<sup>339</sup> L.R.C. 1985, c. P-21. Selon l'art. 3 de ladite loi, les renseignements personnels sont des renseignements concernant un individu identifiable notamment les idées ou opinions d'autrui sur lui, les renseignements relatifs à son éducation, à son dossier médical, à son casier judiciaire, à ses antécédents professionnels. Selon l'art. 8 de la même loi, les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale ne peuvent être communiqués, à défaut de consentement de l'individu qu'ils concernent, que conformément audit art. 8.

<sup>340</sup> *Supra* note 41.

*renseignements personnels* et obtint une version épurée de ces informations. La Cour conclut que l'ensemble des procédures à l'origine du grief et la manière dont les autorités décisionnelles s'étaient comportées dans l'étude du grief violaient les exigences minimales d'équité et le juge émet les commentaires suivants :

This unfairness stemmed from the failure of the Forces to follow their own grievance procedure, the inordinate delay for the grievance to be dealt with , the entire way the applicant was treated throughout by the investigation and by his superiors officers in which the redress was handled, including the lack of response to the applicant's requests for information, the fact that decisions were made prior to receiving the applicant's submissions, and that information was finally received under the Privacy Act as opposed to under the grievance procedure. All in all the entire situation is replete with unfairness.

[...]

Fairness requires, at a minimum, notice of the accusations against one and an opportunity to respond **BEFORE** a decision is made. This includes being provided with information so that the applicant can respond in a meaningful and informed manner. I make these comments cognizant of the fact that there is a need, particularly in a structured rank setting, to preserve the anonymity of witnesses and complainants, however, an individual should still be accorded some basic fairness, especially when dealing with one's career and livelihood.<sup>341</sup>

[soulignés ajoutés]

---

<sup>341</sup> *Ibid.*, aux pp.. 155-156.

La Cour poursuit alors son raisonnement en matière de divulgation d'information protégée par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour finalement conclure :

As noted by counsel for the respondents the liberty interest in *Gough* was so high that the level of disclosure was correspondingly high and therefore it did not avail to plead the provisions of the *Privacy Act*. In this case the interest may be lower and as such the reliance on the *Privacy Act* may have been justified but I am not satisfied that on these particular facts the information the applicant was given was sufficient to protect his fairness rights.<sup>342</sup>

[soulignés ajoutés]

Nonobstant les balises indiquées par l'OAPC 19-32 quant à la non divulgation de renseignements qui seraient protégés en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, nous croyons que ce genre de restriction à la divulgation de la preuve doit être évalué à la lumière des circonstances particulières d'un grief, y compris la nature de l'injustice alléguée par le plaignant et les effets de la décision contestée par ce dernier par l'entremise du mécanisme de grief. L'individu doit toujours être en mesure de participer efficacement et véritablement au processus décisionnel et la divulgation requise doit être adaptée aux circonstances<sup>343</sup>. Par exemple, l'individu qui s'oppose à la décision de l'autorité compétente de le libérer des Forces canadiennes, suite à la recommandation d'un conseil médical de révision des carrières, devrait recevoir copie de son dossier médical s'il le désire.

---

<sup>342</sup> *Ibid.*, à la p. 157.

<sup>343</sup> Voir par ex. les commentaires du juge Iacobucci dans *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*, *supra* note 148, aux pp. 181-182.

Bref, la divulgation des renseignements à la partie plaignante doit être la plus complète possible.

L'un des aspects importants en matière de divulgation des renseignements porte sur la remise au plaignant de documents protégés par le secret professionnel de l'avocat reçus par une autorité décisionnelle durant l'enquête d'un grief. L'article 17 de l'*OAFIC* 19-32 énonce que :

Les avis juridiques reçus durant l'enquête d'un grief sont normalement désignés par le privilège du secret professionnel de l'avocat. Lorsqu'un avis juridique est ainsi désigné, l'avis, ainsi que la demande d'avis, ne doivent pas être divulgués.

Cette autre restriction à la divulgation sous-tend, à notre avis, une dynamique beaucoup plus importante. Quel peut être le véritable rôle du conseiller juridique des Forces canadiennes dans le mécanisme interne de redressement de grief ? Plutôt que de limiter nos commentaires à l'aspect purement procédural de la divulgation des opinions juridiques à la partie plaignante, nous croyons qu'il est opportun de regarder le portrait du rôle du conseiller juridique de l'autorité décisionnelle dans le processus visé par notre étude.

## Section 4 — Le rôle du conseiller juridique des Forces canadiennes dans le mécanisme interne de redressement de grief

Les conseillers juridiques des Forces canadiennes oeuvrent au sein du Cabinet du juge-avocat général qui, lui, est responsable envers le ministre de la défense nationale des affaires juridiques ayant trait aux Forces canadiennes<sup>344</sup>. Lesdits conseillers juridiques ont diverses fonctions, dont celles d'agir à titre de procureur de la poursuite lors des cours martiales et de donner des avis juridiques aux commandant d'unités, commandants de formation, commandants commandant un commandement, au chef d'état-major de la défense et au ministre de la défense nationale. Ces conseillers juridiques peuvent donc être appelés à fournir de tels avis juridiques sur des questions variées de droit à chacun des paliers décisionnels du mécanisme de redressement de grief. Il faut toutefois préciser que les avocats du Cabinet du juge-avocat général ne font pas partie de l'état-major des autorités décisionnelles en matière de grief et ils ne peuvent donc pas être considérés comme des représentants d'une autorité décisionnelle qui seraient impliqués directement dans le processus de règlement de grief. Lesdits conseillers juridiques exercent leurs fonctions au nom du juge-avocat général.

---

<sup>344</sup> Voir généralement les articles 9 et 10 de la *Loi sur la défense nationale*; voir aussi l'article 4.08 des *ORFC* (fonctions et responsabilités générales du juge-avocat général) et l'*OAFK* 4-1 (fonctions et pouvoirs du personnel du juge-avocat général).

Il n'existe pas de processus de consultation institutionnalisé, en matière de grief, où les conseillers juridiques devraient examiner les ébauches de décisions des différentes autorités décisionnelles. Or, les fonctions des conseillers juridiques des forces canadiennes sont telles qu'il est raisonnablement possible qu'une instance décisionnelle demande certains avis juridiques sur des questions de droit liées à une décision en matière de grief. Les questions de droit qui risquent d'être soulevées en matière de grief sont aussi nombreuses que l'énorme variété des domaines à l'origine desdits griefs. Nous avons déjà affirmé que les décideurs sont des officiers de carrière et qu'ils ne jouissent pas d'une formation juridique. Ainsi, le recours aux services d'un conseiller juridique, sur des questions de droit ou sur la jurisprudence antérieure, revêt une importance primordiale tant pour le décideur que pour le plaignant qui a intérêt à ce que la décision soit fondée sur des principes de droit appropriés et valables.

Nous avons préalablement traité du rôle du conseiller juridique de l'organisme administratif dans le processus décisionnel<sup>345</sup>. Peu importe la nature ou l'étendue de la consultation du décideur auprès d'un conseiller juridique, ladite consultation ne doit jamais risquer de causer une crainte raisonnable de partialité chez le plaignant et constituer une entrave à la liberté de l'autorité décisionnelle de se prononcer selon sa propre conscience et ses opinions. Le décideur ne peut se soustraire à son obligation en demandant à un conseiller juridique de lui recommander la «décision à prendre» eu égard aux faits de la cause et des principes de droit applicables en l'espèce. Si le législateur avait l'intention que

---

<sup>345</sup> Voir nos commentaires sur le sujet, aux pp. 68-74.

les conseillers juridiques soient habilités à rendre des décisions en matière de grief, la réglementation applicable l'aurait sûrement indiqué. Ce n'est toutefois pas le cas. Les autorités décisionnelles ont été établies en fonction de la hiérarchie militaire. Il ne fait aucun doute que le rôle du conseiller juridique des Forces canadiennes, en matière de grief, est extrêmement limité. Le juriste n'est pas habilité à rédiger les motifs de la décision et son implication ne devrait pas outrepasser le cadre spécifique des questions de droit ou de politique. Dans la récente édition de leur ouvrage *Principles of Administrative Law*<sup>346</sup>, les auteurs Jones et de Villars émettent les propos suivants :

It must also be recognized that the volume and complexity of modern decision-making all but necessitates resort to "outside" sources and fairness problems that arise with regard to the rights defined by a statutory scheme. The common law indicates that legal counsel and advice is permissible as long as the role of counsel is confined, in fact and appearance, to be consistent with principles of fairness and natural justice.

The appointment of counsel must delegate the decision-making power of a board.

[...]

A tribunal cannot release any of its obligations to conduct the hearing or make the final decision to counsel. Any extensive participation by counsel will amount to the denial of a fair hearing.<sup>347</sup>

[soulignés ajoutés et notes omises]

---

<sup>346</sup> D.P. Jones et A.S. de Villars, *Principles of Administrative Law*, 2<sup>e</sup> éd., Scarborough, Carswell, 1994.

<sup>347</sup> *Ibid.*, aux pp. 285-286.

Bref, l'ingérence du conseiller juridique des Forces canadiennes, qu'elle soit sollicitée ou non, dans le processus décisionnel du règlement des griefs violerait les principes fondamentaux de l'obligation d'agir équitablement. À la lumière des principes développés par la Cour suprême dans *SITBA* et *Tremblay*<sup>348</sup>, nous croyons qu'il n'est pas possible de soutenir le contraire.

Ainsi, la nature des avis juridiques reçus durant l'enquête d'un grief, et dont il est fait mention à l'article 17 de l'*O AFC* 19-32, doit être distinguée. Il est évidemment inconcevable qu'une autorité décisionnelle sollicite un avis juridique déguisé qui ne serait rien d'autre qu'une décision rendue par un conseiller juridique, mais qui porterait ultimement la signature du décideur. Un tel document devrait évidemment être divulgué, mais avant tout, le conseiller juridique devrait refuser d'être ainsi impliqué dans une décision entachée d'illégalité.

Les avis juridiques sur des questions de droit, ou mixtes de fait et de droit, ou sur des questions de politiques sont ceux qui nous préoccupent pour les fins de notre discussion. Or, nous avons vu que ces avis devraient normalement être protégés par le secret professionnel de l'avocat et que, comme tels, ils ne devraient pas être divulgués au plaignant dans le cadre de la procédure de grief. L'énoncé de l'article 17 de l'*O AFC* 19-32 soulève deux questions. Est-ce que tous les avis juridiques donnés par les conseillers juridiques des

---

<sup>348</sup> *SITBA*, supra note 70; *Tremblay*, supra note 115; voir aussi *Bovbel c. Canada (Minister of Employment & Immigration)*, supra note 122 et *Weerasinghe c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 330, 161 N.R. 200, 17 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 214.

Forces canadiennes dans le cadre du mécanisme de grief devraient être protégés par le secret professionnel de l'avocat ? Et, lesdites opinions juridiques doivent-elles être divulguées à la partie plaignante pour respecter l'obligation d'agir équitablement ?

Nous ne pouvons souscrire à l'énoncé qui exprime que «les avis juridiques reçus durant l'enquête d'un grief sont normalement protégés par le secret professionnel de l'avocat»<sup>349</sup>. Cette règle générale va, à notre avis, à l'encontre du principe exprimé par la Cour suprême dans l'arrêt *Solosky c. La Reine*<sup>350</sup> quant à la portée du privilège avocat-client. Le juge Dickson y affirmait :

Comme le souligne le juge Addy, le privilège ne peut être invoqué que pour chaque document pris individuellement, et chacun doit répondre aux critères du privilège : (i) une communication entre un avocat et son client ; (ii) qui comporte une consultation ou un avis juridiques ; et (iii) que les parties considèrent de nature confidentielle.<sup>351</sup>

[soulignés ajoutés]

Il est certes acceptable qu'un certain nombre d'avis juridiques soient ainsi protégés par le secret professionnel, mais nous croyons qu'il est erroné en droit d'établir, à l'avance, que ces documents devraient tous normalement jouir d'un tel privilège. L'octroi dudit privilège aux avis juridiques devrait être établi sur une base individuelle. Le résultat final

---

<sup>349</sup> OAFIC 19-32, art. 17.

<sup>350</sup> [1980] 1 R.C.S. 821, 105 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 745, 50 C.C.C. (2<sup>e</sup>) 495 [ci-après *Solosky* avec renvois aux R.C.S.].

<sup>351</sup> *Ibid.*, à la p. 837.

d'un tel exercice pourrait révéler que la grande majorité des opinions juridiques devraient être protégés par le privilège avocat-client, mais la protection desdits avis juridiques aura été attribuée selon la procédure requise telle qu'elle fut formulée dans *Solosky*. Il est donc essentiel que le privilège soit accordé aux seules opinions juridiques qui méritent ce traitement particulier. Un manque de rigueur à ce chapitre risquerait d'affaiblir ou même d'annihiler une défense quant à la justesse de la décision de l'autorité décisionnelle de ne pas avoir divulgué une opinion juridique à la partie plaignante dans le déroulement du processus de grief.

Les opinions juridiques peuvent prendre la forme de mémoire, memorandum ou une autre forme de correspondance interne. La question de la divulgation de documents protégés, à la partie visée par un processus administratif, a été récemment abordée dans l'arrêt *Idziak*<sup>352</sup> où ce dernier soutenait que le ministre de la Justice avait contrevenu à la règle *audi alteram partem* parce qu'il avait examiné un mémoire confidentiel au moment de décider s'il y avait lieu d'émettre un mandat d'extradition. En fait, l'avocat de M. Idziak fut informé de l'existence de ce mémoire présenté au ministre de la Justice après que le Ministre ait pris la décision de signer le mandat d'extradition. Le Ministre avait bien entendu pris connaissance du mémoire avant de rendre sa décision. L'appelant Idziak soutenait qu'il aurait dû recevoir copie du mémoire, avant la décision du Ministre, afin de pouvoir préparer ses propres observations en parfaite connaissance de la cause contre lui, et ce même si les tribunaux d'instance inférieure avaient accepté la prétention du Ministre que le document

---

<sup>352</sup> *Supra* note 100.

devait être protégé par le secret professionnel de l'avocat et que ledit document ne devait pas être divulgué. Ce document avait été préparé par un avocat du Ministère de la justice et non par les représentants du Ministre qui avaient agi dans les procédures devant la Cour de district ayant abouti à la délivrance du mandat de dépôt. Le juge Cory — le juge en chef Lamer et le juge Sopinka étant dissidents sur ce point — émit alors les commentaires suivants quant à la protection qui devait être accordée audit mémoire :

Il convient de noter qu'à l'exception de la recommandation le document ne renfermait aucun élément inconnu de l'appelant. De plus, le document ne constituait pas un élément de preuve devant être utilisé dans une procédure accusatoire. Ce mémoire constituait plutôt une note documentaire présentée au Ministre par un membre de son personnel qui n'avait aucun intérêt dans l'affaire. Je suis d'accord avec la conclusion du juge Doherty que le document était effectivement protégé. Il satisfait aux critères énoncés dans *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821, à la p. 837. En conséquence, il n'avait pas à être divulgué à l'appelant. L'omission de le divulguer ne constituait pas une injustice compte tenu de la nature des procédures devant le Ministre.<sup>353</sup>

[soulignés ajoutés]

Les fonctions exercées par le ministre de la Justice, lorsqu'il exerce le pouvoir d'extrader une personne incarcérée, sont de nature législative. Nous avons vu que le critère de partialité requis du décideur est celui de ne pas avoir préjugé l'affaire au point de rendre vain tout argument contraire<sup>354</sup>. Or, les fonctions exercées par une autorité décisionnelle dans le mécanisme interne de redressement de grief des Forces canadiennes sont

---

<sup>353</sup> *Ibid.*, aux pp. 663-664.

<sup>354</sup> *Newfoundland*, *supra* note 58, à la p. 638.

essentiellement de nature juridictionnelle et le critère applicable en matière de partialité est celui de la crainte raisonnable de partialité<sup>355</sup>. Nous croyons que les propos du juge Cory dans l'affaire *Idziak* auraient pu être substantiellement différents sur la question de la divulgation d'un document protégé par le secret professionnel de l'avocat si les fonctions exercées par le ministre de la Justice avaient été de nature juridictionnelle.

Conséquemment, nous exprimons de sérieuses réserves quant à la légalité d'une mesure qui aurait l'effet de soustraire systématiquement les opinions juridiques à la divulgation en faveur d'un plaignant durant la procédure de grief. Le refus de divulguer des opinions juridiques qui ne rencontreraient pas les critères établis dans l'arrêt *Solosky* violeraient l'obligation imposée à l'autorité décisionnelle d'agir équitablement. Quant aux autres opinions, la décision de les divulguer ou non devra être prise avec une énorme prudence, sauf dans les cas où, par exemple, la divulgation pourrait mettre en danger la sécurité nationale.

---

<sup>355</sup> *Ibid.*, à la p. 638.

## Section 5 — La suffisance d'une procédure essentiellement écrite

Le mécanisme interne de redressement de grief fait appel à une procédure d'audition essentiellement écrite<sup>356</sup>. Le gouverneur en conseil<sup>357</sup> a donc voulu que ce mécanisme d'appel de règlement des différends soit limité à une forme d'audition. Il est raisonnable de présumer que l'audition écrite accordée au plaignant par la procédure de grief satisfasse la grande majorité des situations. Mais, lorsque l'objet de la plainte repose sur une décision administrative ayant de graves répercussions pour l'intéressé et que le dénouement d'une affaire repose, par exemple, sur la crédibilité d'intervenants, ne serait-il pas souhaitable, aujourd'hui, qu'une autorité décisionnelle puisse entendre la version de témoins et du plaignant et que ladite autorité soit en mesure d'évaluer cette crédibilité ? Cette ouverture permettrait, à notre avis, d'offrir à la partie visée une procédure variable et mieux adaptée aux circonstances de l'espèce.

La nature de l'audition représente plus qu'un simple mesure procédurale. Comme le soulignait les auteurs Dussault et Borgeat :

---

<sup>356</sup> Voir généralement l'art. 19.26 des *ORFC*. La seule possibilité de présenter verbalement une réclamation est prévue à l'art. 19.26(1) où l'officier ou le militaire du rang peut s'adresser verbalement à son commandant — le premier palier décisionnel — et présenter sa plainte originale.

<sup>357</sup> Le gouverneur en conseil est l'autorité compétente pour adopter les règlements en matière de grief en vertu de l'art. 29 de la *Loi sur la défense nationale*.

Parmi toutes les exigences procédurales découlant de l'obligation de justice naturelle ou d'équité, l'audition est sans contredit celle qui est la plus importante et dont le maniement est le plus délicat pour les fonctionnaires ou les membres des tribunaux administratifs dont la décision influe de façon immédiate sur les droits et les intérêts d'un individu.<sup>358</sup>

Nous avons précédemment mentionné que la nature orale ou écrite d'une audition constitue le prolongement de l'exigence minimale d'équité qui vise à permettre à un individu de faire valoir efficacement ses moyens<sup>359</sup>. Il serait erroné de vouloir catégoriser à l'avance les cas qui nécessiteraient la tenue d'une audition écrite lors du mécanisme de redressement de grief. L'imposition obligatoire d'une audition orale, pour certaines catégories de cas, alourdirait inutilement le processus administratif des griefs. Dans l'arrêt *Miller*, la Cour fédérale (1<sup>re</sup> inst.) a rejeté les prétentions d'un officier des Forces canadiennes qui s'opposait à la nature de la procédure écrite d'un conseil de révision des carrières parce que la crédibilité des témoins était en jeu :

The applicant submits that an oral hearing was required in addition to his written submissions because credibility was in issue and because there were contradictions between his and his Commanding Officer's accounts of the events of August 26. In *Re Cashin and CBC* (1984), 8 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 622, the Federal Court of Appeal found that a failure to allow a woman who filed a complaint against CBC with the Canadian Human Rights Commission to confront directly particular evidence against her and to test the credibility of its proponents amounted to a breach of natural justice.

---

<sup>358</sup> *Op. cit.*, *supra* note 35, à la p. 402.

<sup>359</sup> Voir nos commentaires portant sur la nature de l'audition, aux pp. 87-92.

However, in this instance, the applicant was provided ample opportunities to make written submissions, which he availed himself of on four occasions, and the evidence demonstrates that these submissions were taken into consideration during the decision making-process.<sup>360</sup>

[soulignés ajoutés]

Cette décision illustre parfaitement l'approche actuelle des tribunaux en matière d'équité qui requiert l'examen de toutes les circonstances d'une affaire dans l'évaluation des mesures nécessaires au respect de l'obligation d'agir équitablement. Or, il est peu probable que les tribunaux exigent la tenue d'une audition orale pour quelque grief que ce soit à la lumière de la procédure en vigueur. Nous partageons l'opinion exprimée par l'auteur P. Garant à l'effet que :

Lorsqu'un texte de loi ou de règlement prescrit qu'une audition doit être tenue, la jurisprudence est à l'effet que l'Administration doit s'y conformer strictement. À l'inverse si la loi confère expressément au tribunal le pouvoir discrétionnaire de décider s'il y aura ou non audition, la jurisprudence a tendance à respecter cette discrétion à moins qu'il y ait un abus flagrant.

Lorsqu'un texte prévoit expressément que la procédure sera écrite, sans audition formelle, les cours respecteront la volonté du législateur ou des auteurs de ce texte. Il en serait autrement si des droits visés par la Charte sont affectés, comme nous l'avons vu plus haut.<sup>361</sup>

[soulignés ajoutés et notes omises]

---

<sup>360</sup> *Supra* note 243, à la p. 13.

<sup>361</sup> *Op. cit.*, *supra* note 80, aux pp. 227-228.

Nous ne prôtons pas l'imposition systématique d'une procédure contradictoire orale, mais nous favorisons une approche souple qui accorderait, dans certains cas précis, un pouvoir discrétionnaire à une autorité décisionnelle d'ordonner la tenue d'une audition orale, dans l'intérêt de la justice, selon certaines modalités.

Or, nous savons que les autorités des Forces canadiennes apporteront, d'ici peu, certains changements à la procédure d'examen des griefs. Il serait tout à fait opportun, selon nous, que ces autorités étudient la possibilité d'accorder au décideur d'un palier décisionnel la discrétion de tenir une audition orale lorsque les circonstances de l'espèce l'exigeraient. La possibilité de tenir une audition orale insufflerait un élément de souplesse au mécanisme de redressement de grief et contribuerait, selon nous, à la recherche de la vérité. Finalement, l'audition orale pourrait favoriser l'obtention d'une preuve plus complète et conduire à des décisions plus rigoureuses. En n'accordant pas aux individus, dont les droits sont gravement affectés par une décision, la possibilité d'une audition orale, les Forces canadiennes risquent de voir les tribunaux l'exiger.

## **Section 6 — Épilogue : Un mécanisme vieillissant qui manque de souplesse**

Le mécanisme interne de redressement de grief des Forces canadiennes devrait posséder les qualités requises d'un tribunal administratif en matière d'efficacité. Il nous a

été permis de constater que ledit mécanisme interne a une vocation universelle quant aux plaintes qui y sont étudiées. Une autorité décisionnelle pourra examiner un grief d'une simplicité absolue, alors qu'à l'opposé, il pourra s'agir d'une situation où les faits à l'origine du grief et le droit applicable en l'espèce sont d'une rare complexité. Le grief pourra s'attaquer à une décision de l'Administration fondée sur certains ordres ou instructions ou certaines dispositions réglementaires, mais le fondement d'une plainte pourrait être lié à une décision émanant d'une politique d'application générale. La nature et la complexité des plaintes présentées sont donc extrêmement variables.

Le législateur a voulu que les militaires bénéficient d'un mécanisme interne de règlement des différends et que les autorités décisionnelles soient désignées en fonction de la hiérarchie militaire. Si le Parlement avait voulu que les militaires bénéficient d'un système similaire à celui des fonctionnaires fédéraux, soit une procédure d'arbitrage, il en aurait été ainsi. Or, ce n'est pas le cas et les tribunaux n'ont pas, jusqu'à ce jour, invalidé le mécanisme de redressement de grief. Les différents paliers décisionnels du mécanisme de redressement de grief sont néanmoins assujettis à l'obligation d'agir équitablement. Il ne fait plus de doute que les normes d'équité applicables selon l'espèce sont extrêmement variables et qu'un mécanisme interne de règlement de différends devrait avoir les caractéristiques suivantes : la simplicité, l'efficacité et la rapidité. Ces qualités doivent toutefois tenir compte des contraintes institutionnelles de l'instance administrative.

La multitude de paliers décisionnels constitue, selon nous, un obstacle majeur à la rapidité souhaitable de tout système interne de règlement des différends car le plaignant a droit à ce que sa plainte soit traitée avec célérité, mais le remède accordé doit être approprié. Le mécanisme de redressement de grief des Forces canadiennes comporte plus de niveaux d'appel que ceux mis à la disposition du citoyen qui s'adresserait aux tribunaux de droit commun. Au surplus, nous avons vu que la jurisprudence a adopté l'approche de l'épuisement du mécanisme interne de redressement de grief avant de réviser la légalité des décisions de l'Administration des Forces canadiennes. L'ensemble de ces facteurs peut, à notre avis, décourager le militaire dans sa démarche d'obtenir la réparation d'une injustice, d'une oppression ou d'un mauvais traitement. Nous croyons qu'il serait possible d'éliminer certains paliers décisionnels, purement et simplement, sans restreindre le droit des plaignants à l'équité. Il serait tout aussi possible de restreindre les niveaux d'appel pour certaines catégories de grief qui seraient considérées de nature mineure, c'est-à-dire les griefs présentés à la suite d'une décision ayant très peu d'impact pour l'intéressé.

Le mécanisme de traitement des griefs nous apparaît d'une simplicité remarquable. Il semble, *a priori*, que cela soit le défaut d'une telle qualité. L'uniformité de la procédure tend à banaliser les plaintes qui émanent d'une décision ayant de graves répercussions pour l'intéressé. À l'opposé, les plaintes mineures bénéficient d'un traitement disproportionné quant à la nature et l'effet de l'injustice alléguée par un plaignant. Le militaire peut adresser sa plainte à son commandant d'unité, au commandant de formation et ainsi de suite selon la chaîne de commandement. Cette procédure ne souffre d'aucune exception. Pourquoi une

autorité décisionnelle devrait-elle se saisir d'un grief si celle-ci n'a pas le pouvoir d'accorder le remède approprié ? Selon la procédure en vigueur, l'autorité décisionnelle qui n'a pas le pouvoir de rendre justice au plaignant, mais qui constate le bien-fondé d'une demande, doit transmettre la plainte à l'échelon suivant avec ses recommandations<sup>362</sup>. Or, nous croyons que l'efficacité et la rapidité de traitement des plaintes seraient améliorées si l'autorité décisionnelle, incapable d'agir, avait l'obligation d'identifier le palier décisionnel compétent à accorder un remède et d'y acheminer directement la plainte. Les paliers décisionnels esquivés pourraient être avisés des raisons et de la procédure suivie dans un cas donné, mais sans qu'ils aient eu, eux-aussi, l'opportunité de constater leur propre incapacité d'agir et d'occasionner des délais inutiles. Bref, le mécanisme de redressement de grief est victime d'un carcan hiérarchisé qui ne jouit d'aucune souplesse. L'inflexibilité de la procédure nous laisse perplexe quant à la réelle opportunité offerte au plaignant de faire valoir efficacement ses moyens.

Il est possible que le volume et la complexité des griefs constituent dorénavant un fardeau excessif pour les différentes autorités décisionnelles qui sont, d'abord et avant tout, des officiers commandants ayant d'énormes responsabilités. Nous avons été informés, dans la phase de notre recherche, que les Forces canadiennes s'apprêtaient à réviser substantiellement la procédure de redressement de grief afin qu'elle soit mieux adaptée à

---

<sup>362</sup> O AFC 19-32, art. 26(a)(2).

l'évolution récente du droit administratif en matière d'équité procédurale et pour améliorer l'efficacité administrative du mécanisme en soi. Cette attitude positive indique la volonté et la capacité des Forces canadiennes de s'adapter à l'évolution du droit et de la société malgré ses structures conservatrices. Souhaitons que les Forces canadiennes procèdent à une analyse exhaustive de ce système le plus rapidement possible et qu'elles ne se contentent pas de modifications purement esthétiques. Les modifications envisagées devraient être le fruit d'une réflexion globale qui doit nécessairement tendre vers l'équilibre essentiel entre le droit de l'individu de faire valoir efficacement ses moyens et les contraintes institutionnelles des Forces canadiennes. Les Forces canadiennes ont ici une excellente opportunité de s'illustrer en matière de respect des aspects fondamentaux de l'équité procédurale. L'avenir nous dira si notre optimisme était fondé.

## CONCLUSION

L'analyse de trois instances administratives des Forces canadiennes -- le Conseil médical de révision des carrières, le Conseil des pensions militaires et le mécanisme interne de redressement de grief -- nous a permis de réaliser qu'il existe un écart significatif entre les exigences de l'obligation d'agir équitablement et l'insuffisance des mesures d'équité procédurales durant le déroulement de chacun des processus décisionnels qui ont fait l'objet de notre étude.

Nous avons toutefois démontré que de simples mesures, tel un avis adéquat accompagné d'une divulgation de preuve suffisante et une audition écrite, pourraient faire toute la différence entre une procédure équitable et une autre qui, elle, ne le serait pas. Les autorités militaires ne peuvent, selon nous, se défilier de l'obligation d'agir équitablement au prétexte que le Conseil médical de révision des carrières ne jouit pas d'un pouvoir décisionnel. Le rôle essentiel dudit conseil dans la gestion des carrières du personnel des Forces canadiennes et la portée de ses déterminations sont telles que cette instance administrative doit agir équitablement.

Le Conseil des pensions militaires est une autre instance administrative dont le processus décisionnel peut engendrer des conséquences sérieuses pour la partie visée. Ledit conseil constitue la pierre angulaire de la transition entre le statut de militaire «libéré» et

celui de «retraité». Il est surprenant, et déplorable à la fois, qu'un tel mécanisme ne se soit pas vu confié de règles d'équité statutaires puisque l'existence du Conseil des pensions militaires est expressément prévue par la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*. Cette carence législative ne signifie toutefois pas que le Parlement entendait soustraire le Conseil des pensions militaires à l'obligation d'agir équitablement lors de son processus décisionnel. Là encore, un avis adéquat, la divulgation à la partie intéressée des éléments de preuve qui seront considérés par le Conseil des pensions militaires et l'opportunité de faire des représentations écrites audit conseil, constituent des exigences minimales d'équité. Au surplus, nous devons ajouter que cesdites exigences minimales tiennent compte d'éléments importants dans l'établissement de la nature et de la portée des règles d'équité tels que le mandat et les contraintes institutionnelles de chacun des instances administratives étudiées.

Quant au mécanisme de redressement de grief, nous avons pu constater que malgré la réticence des tribunaux à vouloir s'immiscer dans la gestion des affaires internes des Forces canadiennes, les décisions récentes de la Cour fédérale (1<sup>re</sup> inst.) dans *Lee c. Cairns et al.*<sup>363</sup> et *Miller*<sup>364</sup> laissent entrevoir la possibilité réelle d'une intervention plus agressive des tribunaux si la procédure de grief viole l'obligation d'agir équitablement. Nous croyons que la désuétude de ce mécanisme provoque la majorité des manquements au devoir d'équité. Nous espérons que la réforme anticipée de ce processus administratif saura le

---

<sup>363</sup> *Supra* note 41.

<sup>364</sup> *Supra* note 243.

moderniser et le rendre plus équitable pour le plaignant. Finalement, nous espérons que les autorités décisionnelles en matière de grief tirent grand profit de l'expertise des conseillers juridiques des Forces canadiennes dans l'accomplissement de leurs fonctions et ce, à la lumière et dans le respect des décisions *SITBA*<sup>365</sup> et *Tremblay*<sup>366</sup> en matière de procédure de consultation institutionnalisée. Il serait d'ailleurs opportun que les Forces canadiennes songent à instaurer une véritable procédure formelle de révision des ébauches des décisions. Une telle mesure apporterait, à notre avis, un secours précieux aux décideurs si l'on considère la complexité et la diversité des griefs.

---

<sup>365</sup> *Supra* note 70.

<sup>366</sup> *Supra* note 115.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Le devoir général d'agir équitablement est dorénavant imposé à une myriade d'organismes administratifs et de processus décisionnels tous aussi variés les uns que les autres. Les différents domaines d'application de l'obligation d'agir équitablement n'ont cessé de croître.

Le premier domaine d'application de l'obligation d'agir avec équité visait les relations de travail<sup>367</sup>. Cela ne veut pas dire que le devoir d'agir équitablement fait partie du droit commun du travail, mais comme le soulignait le juge L'Heureux-Dubé dans l'affaire *Knigh*<sup>368</sup> :

Il procède plutôt du fait que l'employeur est un organisme public dont les pouvoirs dérivent d'une loi et doivent s'exercer en conformité avec les règles du droit administratif. C'est dans ce contexte que doit être examinée la relation employé-employeur qui existe entre l'intimé et le Conseil, examen qui ne se borne pas au contrat d'emploi, mais qui tient compte d'arguments de principes.<sup>369</sup>

---

<sup>367</sup> *Nicholson, supra note 6.*

<sup>368</sup> *Supra note 9.*

<sup>369</sup> *Ibid.*, aux pp. 668-669.

L'obligation d'agir équitablement s'est définie peu à peu en matière du droit des détenus<sup>370</sup> et elle fut appliquée à une variété d'organismes publics dont les décisions, qui ne sont pas de nature législative, affectent les droits, privilèges ou les biens d'une personne<sup>371</sup>. Ce fut le cas notamment en matière d'immigration<sup>372</sup>, d'extradition<sup>373</sup>, d'habilitation de sécurité<sup>374</sup>, voire d'exploration pétrolière<sup>375</sup>.

Les Forces canadiennes ont été, jusqu'ici, raisonnablement épargnées par les tribunaux quant à l'assujettissement et au respect de l'obligation d'agir équitablement. Cette situation pourrait s'expliquer par plusieurs raisons. D'une part, il existe encore cette réserve exprimée par les tribunaux face au domaine particulier des relations entre les forces armées et les militaires<sup>376</sup> ou par déférence pour des processus décisionnels dont le rôle et l'importance demeurent peu connus. Certaines décisions récentes de la Cour fédérale<sup>377</sup> indiquent, à notre avis, que plusieurs mécanismes décisionnels des Forces canadiennes

---

<sup>370</sup> *Matineau no 2*, *supra* note 21; voir surtout *Cardinal*, *supra* note 23 et *Gallant*, *supra* note 17.

<sup>371</sup> *Cardinal*, *supra* note 23, à la p. 653.

<sup>372</sup> *Singh*, *supra* note 144; *Bovbel c. Canada (Minister of Employment & Immigration)*, *supra* note 122.

<sup>373</sup> *Idziak*, *supra* note 100.

<sup>374</sup> *Thomson*, *supra* note 134.

<sup>375</sup> *Mobil Oil*, *supra* note 26.

<sup>376</sup> *Gallant c. The Queen* (1978), 91 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 695; appl. dans *Lévesque c. Canada (Forces armées canadiennes)* (1990), 45 F.T.R. 22.

<sup>377</sup> *Lee c. Cairns et al.*, *supra* note 41; *Miller*, *supra* note 243.

feront l'objet, sous peu, d'un examen de la part des tribunaux. Il pourra s'agir de différents mécanismes tels que les Conseils de révision des carrières, les Conseils de promotion au mérite, les procédures de mise en garde et surveillance, le Conseil de révision des attestations de sécurité, le mécanisme de redressement de grief en soi ou, tout simplement, de décisions administratives ayant un impact sérieux sur les droits des militaires. Les hommes et les femmes qui composent les Forces canadiennes sont, au même titre que les citoyens du Canada, de plus en plus éduqués et informés. Ils n'hésitent plus à s'adresser aux tribunaux pour y faire valoir leurs droits.

Notre étude nous a permis de dégager un constat certain : les Forces canadiennes ne sont pas à l'abri de cette évolution jurisprudentielle en matière de l'obligation d'agir équitablement. Les trois organismes administratifs que nous avons analysés — le Conseil médical de révision des carrières, le Conseil des pensions militaires et le mécanisme interne de redressement de grief — sont tous assujettis au devoir général d'agir équitablement. Or, lesdites instances décisionnelles manifestent des failles et des faiblesses importantes en la matière, notamment en matière d'avis à la partie intéressée, d'une divulgation adéquate et suffisante de la preuve et de la tenue d'une audition équitable. Nous sommes également préoccupés du manque de souplesse manifesté par ces différents mécanismes et de leur incapacité de pouvoir s'adapter aux exigences de l'équité procédurale en fonction des circonstances.

Nous n'avions pas la prétention de régler tous les problèmes associés aux instances décisionnelles des Forces canadiennes quant à l'assujettissement et au respect de l'obligation d'agir équitablement. Notre objectif consistait principalement à poser différentes questions et tenter d'apporter des éléments de réponse nécessaires à l'amélioration et la modernisation des instances décisionnelles que nous avons étudiées.

Il est à espérer que notre réflexion contribue modestement aux efforts, présents et à venir, nécessaires qui doivent être effectués pour insuffler aux Forces canadiennes un souci permanent d'équité dans leurs relations avec les hommes et les femmes qui jouent au sein des forces armées.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

### I- MONOGRAPHIES ET RAPPORTS SPÉCIALISÉS

- S. Blake, *Administrative law in Canada*, Markham (Ontario), Butterworths, 1992.
- C. Brunelle, *L'application de la Charte canadienne des droits et libertés aux institutions gouvernementales*, Scarborough, Ont., Carswell, 1993.
- S.A. DeSmith, *Judicial Review of Administrative Action*, 4<sup>e</sup> éd., par J. Evans, Londres, Stevens and Sons, 1981.
- R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif*, 3 t., 2<sup>e</sup> éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 1989.
- P. Garant, *Droit administratif*, 3 vol., 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Yvon Blais, 1991.
- P.P. Graig, *Administrative Law*, 2<sup>e</sup> éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1989.
- N.R. Finkelstein et B.M. Rogers, *Administrative Tribunals and the Charter*, Toronto, Carswell, 1990.
- N.R. Finkelstein et B.M. Rogers, *Recent Developments in Administrative Law*, Toronto, Carswell, 1987.
- D.P. Jones et A.S. de Villars, *Principles of Administrative Law*, 2<sup>e</sup> éd., Scarborough, Carswell, 1994.
- D.P. Jones et A.S. de Villars, *Principles of Administrative Law*, Toronto, Carswell, 1985.
- R.W. Macaulay, *Practice and Procedure before Administrative Tribunals*, 2 vol., Carswell, 1988.
- G. Pépin et Y. Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Yvon Blais, 1982.

D. Proulx, *La discrimination dans l'emploi: les moyens de défense selon la Charte québécoise et la Loi canadienne sur les droits de la personne*, Cowansville (Qué.), Yvon Blais, 1993.

Québec, Ministère de la Justice, *Rapport du groupe de travail sur les tribunaux administratifs*, Québec, Éditeur officiel, 1987 (Président: Y. Ouellette).

R.F. Reid et H. David, *Administrative Law and Practice*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Butterworths, 1978.

H.W.R. Wade, *Administrative Law*, 6<sup>e</sup> éd., Oxford, Clarendon Press, 1988.

## II- CHRONIQUES DE LÉGISLATION ET DE JURISPRUDENCE

D.J. Baum, *Cases and Materials on Administrative Law*, Toronto, Butterworths, 1987.

J.M. Evans, *Administrative law: text, cases and materials*, supplément, Toronto, Osgoode Hall Law School, 1992.

J.M. Evans et al., *Administrative Law: Cases, Texts and Materials*, Toronto, Emond-Montgomery, 1989.

J.M. Evans et al., *Administrative law: cases, text and materials*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Emond-Montgomery, 1984.

P. Lemieux, *Les grands arrêts du contrôle judiciaire de l'administration (jurisprudence et commentaires)*, Sherbrooke, Les éditions Revue de droit de l'université de Sherbrooke, 1990.

D.J. Mullan, «Board of Education of the Indian Head School Division No 19 of Saskatchewan v. Knight: The Emergence of a Free Standing Right to Procedural Fairness», (1990) 43 Admin. L.R. 230-237.

### III- ARTICLES DE DOCTRINE

- I.A. Blue, «Administrative law hearings: a comparison of U.S. and Canadian practices» (1990) 6 Admin. L.J. 5-10.
- I.A. Blue, «Common evidentiary issues before administrative tribunals and suggested approaches» (1993) 14 Advocates' Q. 385.
- L.N. Brown, «La nouvelle justice naturelle: L'administrateur «équitable et raisonnable» (1980) 21 C. de D. 67.
- R. Dupont et L. Lesage, «L'équité procédurale» (1991) 32 C. de D. 485.
- J.M. Evans, «Developments in administrative law: the 1988-89 term [of the Supreme Court of Canada]» (1990) 1 Sup. Ct. L. Rev. 1.
- J.M. Evans, «Developments in administrative law: the 1987-88 term [of the Supreme Court of Canada]» 11 Sup. Ct. L. Rev. 1.
- J.M. Evans, «Developments in administrative law: the 1986-87 term [of the Supreme Court of Canada]» 10 Sup. Ct. L. Rev. 1.
- P. Garant et C. Dussault, «L'équité procédurale et la révolution tranquille du droit administratif» (1986) 16 R.D.U.S. 495.
- P. Garant, «La nouvelle justice naturelle : (Devoir «d'équité procédurale») Quelques problèmes de mise en oeuvre» (1983) R. du B. 409.
- J.H. Geyr & L.-M. Casgrain, «Jurisdiction, Fairness and Reasonableness» (1988) 4 Admin. L.J. 43.
- J.C. Hébert, «La divulgation de la preuve en droit disciplinaire» (1993) 53 R. du B. 379-397.

- L. Huppé, «L'obligation de motiver les décisions des tribunaux administratifs en l'absence d'obligation statutaire à cet effet» dans *Développements récents en droit administratif*, Cowansville (Québec), Yvon Blais, 1992, 31-46.
- D.P. Jones, «Natural Justice and Fairness in the Administrative Process» (1983) 43 R. du B. 441-461.
- J.A. Lamer, «Tribunaux administratifs: possibilités et perspectives d'avenir», Conférence au Conseil canadien des tribunaux administratifs à Ottawa, mars 1992, (1992) 5 Can J Admin Practice, 107-131.
- D. Lemieux, «La réforme du droit administratif fédéral» (1991) 44 Admin.L.R. 206-215.
- H.W. MacLauchlan, «Reconciling Curial Deference with a Functional Approach in Substantive and Procedural Judicial Review», (1993) 7C.J.A.L.P. 1-28.
- H.W. MacLauchlan, «Developments in administrative law: the 1990-91 term [of the Supreme Court of Canada]» (1992) 3 Sup. Ct. L. Rev. 29-71.
- H.W. MacLauchlan, «Developments in administrative law: the 1989-90 term [of the Supreme Court of Canada]» (1991) 2 Sup. Ct. L. Rev. 1-82.
- S.K. McCallum, «Recent Developments in Canadian Administrative Law» (1992) 5 C.J.A.L.P. 51-72.
- D.J. Mullan, «The procedural Obligations of Tribunals and Agencies that do not Hold Hearings» (1990) 47 Admin. L.R. 130.
- D.J. Mullan, «Natural Justice and Fairness – Substantive as well as Procedural Standards for the Review of Administrative Decision-Making?» (1982) 27 R.D. McGill 250-298.
- G. Pépin, «L'obligation de motiver une décision» (1991) 51 R. du B. 445-463.
- M. Rankin, «The Security Intelligence Review Committee: reconciling national security with procedural fairness» (1990) 43 Admin L.R. 78-84.
- M. Rankin, «The Security Intelligence Review Committee: Reconciling National Security with Procedural Fairness» (1990) 3 C.J.A.L.P. 173.
- M. Rankin et L. Greathead, «Advising the Board: The Scope of Counsel's Role in Advising Administrative Tribunal» (1993) 7 C.J.A.L.P. 29-66.

- P. Robardet, «Processus décisionnels, justice naturelle et équité procédurale dans la jurisprudence comparée de la Cour Fédérale et des cours ontariennes et québécoises» (1982) 23 C. de D. 687
- A.J. Roman, «Legal Constraints on Regulatory Tribunals: Vires, Natural Justice and Fairness» (1983-84) 9 Queen's L.J. 40-61.

## TABLE DE LA JURISPRUDENCE CITÉE

- Acker c. New Brunswick (Registrar of Motor Vehicles)* (1992), 84 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 555, 119 N.B.R. (2<sup>e</sup>) 77, 34 M.V.R. (2<sup>e</sup>) 101 (C.A. N.B.).
- Association des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, 75 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 385, 46 Admin. L.R. 161.
- Attorney General of Canada c. James Robinson and The Canadian Human Rights Commission* (24 mai 1994), Ottawa A-664-91 (C.F.A.).
- Bates c. Lord Hailsham of St. Marylebone*, [1972] 1 W.L.R. 1373, 3 All E.R. 1019 (U.K. Ch.).
- Beson et autre c. Director of Child and Welfare (I.-N.)*, [1982] 2 R.C.S. 717, 39 Nfld. & P.E.I.R. 246, 142 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 20.
- Bovbel c. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1994), 18 Admin.L.R. (2<sup>e</sup>) 169 (C.F.A.).
- Bovbel c. Canada (M.E.I.)*, [1994] 1 C.F. 340, 70 F.T.R. 66 (1<sup>re</sup> inst.).
- Breen c. Amalgamated Engineering Union*, [1971] 2 W.L.R. 742, [1971] 2 Q.B. 175 (U.K. C.A.).
- Brossard (Ville de) c. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 R.C.S. 279, 53 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 609, 88 N.R. 321.
- Brousseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301, 57 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 458, 93 N.R. 1, 35 Admin. L.R. 1.
- Canada (Forces armées canadiennes) c. Bouchard* (1991), 15 C.H.R.R. D/362 (T.D.P.).
- Cardinal c. Directeur de l'Établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, 24 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 44, 23 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 118, 16 Admin L.R. 233.
- Central Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 R.C.S. 489, 72 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 417, 113 N.R. 161.

- Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848, 70 Alta. L.R. (2<sup>e</sup>) 193, [1989] 6 W.W.R. 521.
- Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, 68 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 716, 9 N.R. 115.
- Conseil canadien des fabricants des produits du tabac c. Conseil national de commercialisation des produits de ferme*, [1986] 2 C.F. 247, 26 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 677, 19 Admin. L.R. 99 (C.A.).
- Crommer c. Mesbur* (1992), 6 Admin L.R. (2<sup>e</sup>) 78, 98 Sask. R. 213 (Sask. Q.B.).
- Dacosta c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (30 juin 1993), Toronto T-2176-92 (C.F.(1<sup>re</sup> inst.)) [non publié].
- Dressler c. Canada (Minister of National Defence) et al.* (1989), 30 F.T.R. 13.
- Éthier c. Canada (Commissioner of R.C.M.P.)* (1991), 45 F.T.R. 310.
- Éthier c. Canada (Commissaire de la GRC)*, [1993] 2 C.F. 659, 151 N.R. 374 (C.A.).
- Floyd Estate c. Minister of National Revenue* (1993), 68 F.T.R. 157, [1993] 2 C.T.C. 322, 93 D.T.C. 5499.
- Gallant c. Canada (Sous-commissaire, Service correctionnel, Canada)*, [1989] 3 C.F. 329, 92 N.R. 292, 36 Admin. L.R. 261 (C.A.), permission d'en appeler à la Cour suprême refusée par (1989), 102 N.R. 399n (C.S.C.).
- Gallant c. The Queen* (1978), 91 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 695.
- Gill c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1984] 2 C.F. 1024 (C.A.).
- Hammond c. Association of British Columbia Professional Foresters* (1991), 47 Admin. L.R. 20 (B.C.S.C.).
- Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561, 26 N.R. 364.
- Hébert c. Canada (Forces armées canadiennes)*, [1993] D.C.D.P. n° 14 (QL).
- Howard c. Établissement de Stoney Mountain*, [1984] 2 C.F. 642, 19 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 195, 45 C.R. (3<sup>e</sup>) 242 (C.A.).

- Idziak c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1992] 3 R.C.S. 631, 97 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 577, 9 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 1
- Irvine c. Canada (Pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181, 41 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 429, 24 Admin. L.R. 91.
- Irwin c. Canada (Forces armées canadiennes)*, [1994] D.C.D.P. n° 8 (QL).
- Kenney c. College of Physicians and Surgeons of New Brunswick* (1991), 85 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 637.
- Khan c. College of Physicians & Surgeons (Ontario)* (1992), 11 Admin L.R. (2<sup>e</sup>) 147, 94 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 193, 76 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 10 (Ont. C.A.).
- Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, 69 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 489, 106 N.R. 17.
- Lakeside Colony of Hutterian Brethren c. Hofer*, [1992] 3 R.C.S. 165, 142 N.R. 241, [1993] 1 W.W.R. 113..
- Lee c. Cairns et al.* (1992), 51 F.T.R. 136.
- Lévesque c. Canada (Forces armées canadiennes)* (1990), 45 F.T.R. 22.
- MacDonald c. Canada (National Parole Board)*, [1986] 3 C.F. 157, 2 F.T.R. 273, 18 Admin. L.R. 284 (1<sup>re</sup> inst.).
- Mandyhura c. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1994), 73 F.T.R. 274.
- Martineau c. Le Comité de discipline des détenus de l'institution de Matsqui* (1979), [1980] 1 R.C.S. 602, (sub. nom. *Martineau c. Le Comité de discipline des détenus de l'institution de Matsqui No. 2*) 106 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 385, 50 C.C.C. (2<sup>e</sup>) 353.
- Mensingher c. Canada (M.E.I.)*, [1987] 1 C.F. 59, 5 F.T.R. 64 (1<sup>re</sup> inst.).
- Miller c. Director General Postings and Careers Officers et al.* (1994), 76 F.T.R. 15.
- Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada- Terre Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202, 111 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 1, 163 N.R. 27.
- Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, 89 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 289, 4 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 121.

- Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)* (1990), 83 Nfld. & P.E.I.R. 257, 45 Admin. L.R. 291 (Nfld. C.A.).
- Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, 88 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 671, 23 N.R. 410.
- Ontario Human Rights Commission c. Etobicoke*, [1982] 1 R.C.S. 202, 132 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 14, 40 N.R. 159.
- Pearlberg c. Varty (Inspector of Taxes)*, [1972] 2 All E.R. 6, [1972] 1 W.L.R. 534 (U.K. H.L.).
- Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869, 84 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 105, 2 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 185.
- Pleasant View Holdings Ltd. c. Liquor Control Commission (P.E.I.)* (1993), 104 Nfld. & P.E.I.R. 66, 329 A.P.R. 66, 9 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 182 (P.E.I. S.C.A.D.).
- Prassad c. Canada (M.E.I.)*, [1989] 1 R.C.S. 560, 57 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 663, 36 Admin. L.R. 72.
- Québec (P.G.) c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1994] 1 R.C.S. 159, 163 N.R. 241.
- Québec (Procureur général) c. 2747-3174 Québec Inc.* (23 septembre 1994), Montréal 500-09-001165-935, J.E. 94-1502 (C.A.).
- R. c. Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 57, 30 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 481, 70 N.R. 1.
- R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259, 88 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 110, 70 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 1.
- R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, 64 C.C.C. 513, 128 N.R. 1.
- R. c. Sussex Justices*, [1924] 1 K.B. 256, 93 L.J.K.B 129.
- Reimer c. Saskatchewan (Human Rights Commission)* (1992), 8 Admin L.R. (2<sup>e</sup>) 1, 98 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 51, [1993] 1 W.W.R. 577 (Sask. C.A.).
- Rhéaume c. Canada* (1992), 11 Admin L.R. (2<sup>e</sup>) 124, 153 N.R. 270 (C.F.A.).
- Re Petroleum Products Act* (1986), 33 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 680, 62 Nfld. & P.E.I.R. 1, 190 A.P.R. 1 (P.E.I.C.A.).
- Ridge c. Baldwin* (1963), [1964] A.C. 40, [1963] 2 All E.R. 66 (U.K. H.L.).

- Rivard c. Québec Commission de police*, [1987] R.J.Q. 2157 (C.S.).
- Saulnier c. Commission de police du Québec*, (1976) 1 R.C.S. 572, 57 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 545, 6 N.R. 541.
- Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Saskatoon (Ville de)*, [1989] 2 R.C.S. 1297, 65 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 481, 103 N.R. 161.
- Saskatchewan Teachers' Federation c. Munro* (1993), 105 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 342, 113 Sask. R. 169, 15 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 307 (Sask. C.A.).
- Save Richmond Farmland Inc. c. Richmond (Canton)*, [1990] 3 R.C.S. 1213, 75 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 425, 46 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 264.
- Selvarajan c. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 13, [1975] 1 W.L.R. 1686 (U.K. C.A.).
- Siloch c. Canada (M.E.I.)* (1993), 10 Admin L.R. (2<sup>e</sup>) 285 (C.F.A.).
- Singh et autres c. M.E.I.*, [1985] 1 R.C.S. 177, 17 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 422, 12 Admin. L.R. 137.
- SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, 68 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 524, 42 Admin. L.R. 1.
- Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821, 105 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 745, 50 C.C.C. (2<sup>e</sup>) 495.
- St-Hilaire c. Bégin*, [1982] C.A. 25.
- Supermarchés Jean Labrecque c. Flamand*, [1987] 2 R.C.S. 219, 43 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 1, 28 Admin. L.R. 239.
- Sybarite Investments Ltd. c. British Columbia (Motor Carrier Commission)* (1992), 5 Admin L.R. (2<sup>e</sup>) 296, 33 M.V.R. (2<sup>e</sup>) 146 (B.C.S.C.).
- Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, 62 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 385, 100 N.R. 241.
- Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 R.C.S. 952, 90 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 609, 3 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 173.
- Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, 89 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 218, 3 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 242.

*Thwaites c. Canada (Armed Forces)* (1993), 19 C.H.R.R. D:259 (T.D.P.).

*Valente c. R.*, [1985] 2 R.C.S. 673, 24 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 161, 23 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 193.

*Weerasinge c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 330, 161 N.R. 200, 17 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 214 (C.A.).

*Wigglesworth c. La Reine et al.*, [1987] 2 R.C.S. 541, 45 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 235, 37 C.C.C. (3<sup>e</sup>) 385.

*Yerxa c. Canada* (1993), 66 F.T.R. 59.

2747-3174 *Québec Inc. c. Régie des permis d'alcool du Québec*, [1993] R.J.Q. 1877, 17 Admin. L.R. (2<sup>e</sup>) 69 (C.S. Qué.).

## LISTE DES ABBRÉVIATIONS MILITAIRES

<b>CMRB</b>	Career Medical Review Board
<b>CMRC</b>	Conseil médical de révision des carrières
<b>D Pers A</b>	Directeur — Personnel (Administration)
<b>DGCMP</b>	Directeur général — Carrières militaires (Personnel non officier)
<b>DSSS</b>	Directeur des soins Service santé
<b>EPJ</b>	Exigence professionnelle justifiée
<b>LPRFC</b>	<i>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes</i>
<b>OAFC</b>	Ordre administratif des Forces canadiennes
<b>ORFC</b>	Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes
<b>QGDN</b>	Quartier général de la défense nationale
<b>2088</b>	Formulaire 2088 — Avis de changement de profil médical ou de restrictions à l'emploi

## LISTE DES ANNEXES

- Annexe A** *Ordre administratif des Forces canadiennes 34-30* — NORMES MÉDICALES APPLICABLES AUX FORCES CANADIENNES
- Annexe B** *Ordre administratif des Forces canadiennes 34-26* — CONSEIL MÉDICAL DE RÉVISION DES CARRIÈRES
- Annexe C** Formulaire 2088 — Avis de changement de profil médical ou de restrictions à l'emploi
- Annexe D** Directive CPCD OPM 118-1
- Annexe E** Procès verbal du Conseil du Trésor portant la minute 689435 (23 mai 1969)
- Annexe F** Arrêté ministériel du 11 avril 1990 signé par l'honorable Bill Mcknight, en sa qualité de Ministre de la Défense nationale, désignant les membres du Conseil des pensions militaires
- Annexe G** Article 15.01 des *Ordonnances et Règlements royaux des Forces canadiennes* et le tableau qui s'y rapporte
- Annexe H** *Ordre administratif des Forces canadiennes 19-32* — REDRESSEMENT D'UN GRIEF

*Ordre administratif des Forces canadiennes 34-30* — NORMES MÉDICALES  
APPLICABLES AUX FORCES CANADIENNES

## MEDICAL STANDARDS FOR THE CANADIAN FORCES

### PURPOSE

1. This order summarizes the medical standards system with respect to recruits and serving members of the CF (complete details are contained in A-MD-154-000/FP-000 (CFP 154).

### GENERAL

2. The medical standards are expressed in a numerical category system to communicate to administrative and employment authorities a concise medical opinion of the employment capabilities of recruits and serving members.

3. The medical category includes year of birth (YOB) and six factors, and is expressed as:

YOB	V	CV	H	G	O	A
-----	---	----	---	---	---	---

#### Legend

V	—	Visual Acuity
CV	—	Colour Vision
H	—	Hearing
G	—	Geographical Limitation
O	—	Occupational Limitation
A	—	Air Factor.

### MEDICAL CATEGORY

4. The medical category of an individual is determined by the results of the medical examination and assessment in accordance with A-MD-154-000/FP-000 (CFP 154). Appropriate numerical gradings under the designated headings will be entered in the space provided on documents, or the medical category may be written as follows:

YOB	V	CV	H	G	O	A
40	2	2	1	3	3	5

or

40/221/33/5

5. **YOB — Year of Birth.** The year of birth is expressed by the last two digits of the year of birth.

## NORMES MÉDICALES APPLICABLES AUX FORCES CANADIENNES

### OBJET

1. La présente ordonnance donne une synthèse du système des normes médicales applicables aux recrues et aux militaires en service dans les Forces canadiennes (le document A-MD-154-000/FP-000 (PFC 154) renferme tous les renseignements à ce sujet).

### GÉNÉRALITÉS

2. Les normes médicales sont exprimées selon un système de cotes numériques ayant pour objet de présenter aux autorités en matière d'administration et d'emploi des militaires une évaluation concise, au point de vue médical, des possibilités d'emploi des recrues et des militaires en service.

3. La catégorie médicale comprend l'année de naissance (YOB) et six facteurs, et elle se présente sous la forme suivante:

YOB	V	CV	H	G	O	A
-----	---	----	---	---	---	---

#### Légende

V	—	Acuité visuelle
CV	—	Perception des couleurs
H	—	Ouïe
G	—	Facteur géographique
O	—	Facteur professionnel
A	—	Aptitude au vol.

### CATÉGORIE MÉDICALE

4. La catégorie médicale d'un militaire est établie selon les résultats de l'examen médical et de l'appréciation effectués conformément aux prescriptions du document A-MD-154-000/FP-000 (PFC 154). Les cotes numériques appropriées que l'on attribue pour chacun des facteurs sont inscrites dans l'espace prévue à cette fin, sous la rubrique pertinente. On peut aussi inscrire la catégorie médicale comme suit:

YOB	V	CV	H	G	O	A
40	2	2	1	3	3	5

ou

40/221/33/5

5. **YOB. Année de naissance.** Seuls les deux derniers chiffres de l'année de naissance sont inscrits.

6. **V — Visual Acuity.** Visual acuity is graded from 1 to 6 with increasing numerical value indicating decreasing visual acuity.

7. **CV — Colour Vision.** Colour vision is graded as follows:

Colour Vision Normal	— 1
Colour Defective Safe	— 2
Colour Defective Unsafe	— 3

8. **H — Hearing — Auditory Acuity.** Auditory acuity is graded from 1 to 5 with increasing numerical value indicating a decrease in auditory acuity.

9. **G — Geographical Factor.** This factor is based on the effects that environment, accommodation, living conditions and medical care available would have on the medical status of a member. It is graded from 1 to 6 with increasing numerical value indicating greater limitations in employment. For example, G1 indicates no limitations, whereas G4 precludes a member from serving at sea, in an isolated location of where physician service is not readily available.

10. **O — Occupational Factor.** Occupation involves physical and mental activity and stress. Physical or mental disabilities can limit a member's capability and performance of duties. The occupational factor is graded from 1 to 6 with increasing numerical value indicating greater limitations in employment. For example, O1 indicates above average fitness, whereas O4 indicates that a member is fit only for light duties because he has a physical disability or has demonstrated a mental incapacity to accommodate to the more severe and prolonged stressful demands when under pressure.

11. **A — Air Factor.** The air factor identifies the functional relationships in respect of aircrew, passengers and the unfit and is graded from 1 to 7. Aircraft in the CF are functionally classified at Annex A. A1 to A4 are aircrew factors and define the duties which a member can perform and specify limitations as to type of aircraft. A5 is assigned to non-aircrew who are medically fit to fly as passengers in CF aircraft, A6 is assigned to members who are medically unfit to fly in any capacity, while A7 is assigned to aircrew who are medically unfit for any flight duty but may still fly as passengers.

6. **V — Acuité visuelle.** L'acuité visuelle est indiquée par une cote allant de 1 à 6; moins la vision est bonne, plus la cote est élevée.

7. **CV — Perception des couleurs.** La perception des couleurs est évaluée comme suit:

Perception normale	— 1
Perception imparfaite légère	— 2
Perception imparfaite grave	— 3

8. **H — Ouïe — Acuité auditive.** L'acuité auditive est indiquée par une note allant de 1 à 5; plus l'acuité auditive est réduite, plus la cote est élevée.

9. **G — Facteur géographique.** Ce facteur est fondé sur les répercussions que l'environnement, le logement, les conditions de vie et les soins médicaux disponibles pourraient avoir sur l'état de santé du militaire. Ce facteur est évalué selon une cote de 1 à 6; plus la cote est élevée, plus grandes sont les restrictions d'emploi. Par exemple, la cote G1 indique qu'il n'existe aucune restriction, tandis que la cote G4 ne permet pas à un militaire de servir en mer, dans un endroit isolé ou dans un endroit où il est difficile d'avoir les services d'un médecin.

10. **O — Facteur professionnel.** Tout emploi suppose une activité physique et intellectuelle et une tension nerveuse. Une invalidité physique ou un trouble mental peut diminuer les capacités d'une personne et lui nuire dans l'exercice de ses fonctions. Le facteur professionnel est évalué selon une cote de 1 à 6; plus la cote est élevée, plus grandes sont les restrictions d'emploi. Par exemple, la cote O1 indique une condition générale supérieure à la moyenne, tandis que la cote O4 indique que l'intéressé peut effectuer uniquement de menus travaux parce qu'il souffre d'une incapacité physique ou qu'il a montré qu'il ne peut s'adapter, sur le plan psychologique, à des tâches plus ardues, pendant une période prolongée, lorsqu'il est soumis à une pression quelconque.

11. **A — Aptitude au vol.** Ce facteur a été conçu pour distinguer, sur le plan des fonctions, le personnel navigant, les passagers et les militaires inaptes au vol; il est évalué selon une cote de 1 à 7. Les aéronefs des FC sont classés selon leur rôle à l'annexe A. Les cotes A1 à A4 désignent les facteurs relatifs au personnel navigant, définissent les fonctions qu'un membre du personnel navigant peut exercer et précisent les restrictions quant au type d'aéronefs. La cote A5 est attribuée à des personnes qui ne sont pas membres du personnel navigant et qui sont aptes, sur le plan médical, à prendre place comme passager à bord d'un aéronef des FC. La cote A6 est attribuée aux militaires qui ne sont pas aptes, sur le plan médical, à voyager par avion, tandis que la cote A7 est attribuée aux membres du personnel navigant qui sont inaptes, sur

12. **Temporary Grading.** A medical category may have to be lowered temporarily and this will be shown immediately following the digit to which it refers, and will consist of a capital T for "temporary" plus a numeral to indicate the expected duration in months of the temporary state, eg, (T3), meaning a temporary limitation imposed for three months.

#### INTERPRETATION OF THE MEDICAL CATEGORY

13. **Common Enrolment Standard.** Recruits require a certain denominator in their medical category to be eligible for the widest selection of trades. Except when a recruit is being initially assigned to a trade requiring a better minimum standard, the minimum medical category for enrolment in the CF is V4-CV3-H2-G2-O2-A5. However, where an applicant possesses special qualifications or skills, administrative authority may waive this standard if the applicant meets the profile shown at Annex B for the employment for which he is being considered. Attached as Annex C is the metric table of height and weight from A-MD-154-000/FP-000 which the examining medical officer shall use as a guide in the selection of recruits.

#### MINIMUM MEDICAL STANDARD — CAREER IMPLICATIONS

14. Each classification and trade in the CF has been assigned a medical category — see Annex B. These categories specify the minimum grading for continued full employment of a member in a specific military occupation. When a member's grading falls below the appropriate level, the limitations upon his military career become a personnel administrative problem to be dealt with by the Career Medical Review Board.

15. A grading of V6, G6 or O6 means the member is medically unfit to perform duties as a member of the CF and a recommendation for his release under item 3(a) of the table to QR&O 15.01 will be made by medical authority.

16. The "G" and "O" factors describe, in broad terms, where a member may be employed and the degree to which he is employable. Specific limitations imposed will further delineate a member's full employment potential. A close liaison between medical and personnel administrative officers will ensure

le plan médical, à exercer toute fonction de vol, mais qui peuvent toujours prendre place comme passager à bord d'un aéronef des FC.

12. **Catégorie médicale temporaire.** Il se peut qu'une catégorie médicale doive être réduite temporairement; ce cas est indiqué en inscrivant, immédiatement après la cote numérique qui s'y rapporte, la lettre T en majuscule (abréviation de temporaire) et un chiffre pour indiquer, en mois, la durée prévue de cette situation; par exemple, la cote T3 signifie qu'une restriction temporaire est imposée pour 3 mois.

#### INTERPRÉTATION DE LA CATÉGORIE MÉDICALE

13. **Normes d'enrôlement.** Il est nécessaire qu'un barème assez souple s'applique à la catégorie médicale des recrues afin de leur ouvrir la porte à un très vaste éventail de métiers. Sauf lorsqu'une recrue est affectée d'abord à un métier exigeant une norme minimale plus élevée, la catégorie minimale aux fins d'enrôlement dans les FC est la suivante: V4-CV3-H2-G2-O2-A5. Toutefois, si un candidat possède des qualifications ou des compétences spéciales, l'autorité administrative peut le dispenser de satisfaire à la norme s'il répond au profil indiqué à l'annexe B à l'égard de l'emploi postulé. D'autre part, une table des poids et des tailles selon le système métrique, extraite du document A-MD-154-000/FP-000 est présentée à l'annexe C ci-jointe; le médecin militaire consultera cette table comme guide au moment de la sélection des recrues.

#### NORME MÉDICALE MINIMALE — RÉPERCUSSIONS SUR LA CARRIÈRE

14. Toutes les classifications et tous les métiers des FC se sont vu attribuer une norme médicale — voir l'annexe B. Ces normes précisent la cote minimale que doit atteindre un militaire pour être affecté à temps plein à un groupe professionnel militaire. Si la catégorie d'un militaire devient inférieure au niveau approprié, les restrictions entraînés au niveau de sa carrière militaire deviennent un problème administratif de personnel qui doit être réglé par le Conseil médical de révision des carrières.

15. Une cote V6, G6 ou O6 signifie que le militaire est inapte à exercer des fonctions comme membre des FC et les autorités médicales recommanderont sa libération en vertu du motif 3(a) du tableau ajouté à l'article 15.01 des ORFC.

16. Les facteurs «G» et «O» indiquent sommairement où un militaire peut être employé et dans quelle mesure il peut l'être. L'imposition de restrictions particulières permettront de préciser ensuite les possibilités d'emploi à plein temps d'un militaire. Une liaison étroite entre le service de santé et le service

that members are employed to their best advantage as well as in the best interest of the CF.

d'administration du personnel permettra d'assurer que les militaires occupent des postes qui leur conviennent le mieux et qui répondent aux meilleurs intérêts des FC.

(C)

1605-34-30 (DMTS)

(C)

1605-34-30 (DSSS)

Issued 1987-08-21

Publiée 1987-08-21

**INDEX**

**INDEX**

Categories  
Medical

Catégorisation  
Service de santé

**CLASSIFICATION OF AIRCRAFT / CLASSEMENT DES AÉRONEFS**

**Class / Classe A**

CF 188	CF18
CF 116	CF5
CT133	T33
CT114	Tutor

**Class / Classe C**

CC115	Buffalo
CP121	Tracker
CC129	Dakota
CT134A	Musketeer II
CC138	Twin Otter

**Class / Classe B**

CC109	Cosmopolitan
CC117	Falcon
CC130	Hercules
CC132	Dash-7
CC137	Boeing-707
CC144	Challenger
CC142	Dash-8
CP140	Aurora

**Class / Classe D**

CH113/113A	Labrador
CH118	Iroquois
CH124A	Sea King
CH135	Twin Huey
CH136	Kiowa
CH139	Jet Ranger
CH147	Chinook

Issued 26 Jun 87

Publiée le 26 juin 1987

**MEDICAL STANDARDS**

**NORMES MÉDICALES**

1. This annex is in two sections:
  - a. Section 1 — Minimum Medical Standards for Officers;
  - b. Section 2 — Minimum Medical Standards for Military Occupations.
2. For initial assignment the common enrolment standard shall apply except where a military occupation demands a higher standard.

1. La présente annexe comprend deux sections:
  - a. Section 1 — Normes médicales minimales applicables aux officiers;
  - b. Section 2 — Normes médicales minimales applicables aux non-officiers.
2. Dans le cadre d'une première affectation, les normes médicales communes à l'enrôlement sont applicables, sauf lorsque le groupe professionnel militaire exige l'attribution d'une norme plus élevée.

**SECTION 1**

**MINIMUM MEDICAL STANDARDS FOR OFFICERS /  
NORMES MÉDICALES MINIMALES APPLICABLES AUX OFFICIERS**

MOC/ GPM	MILITARY OCCUPATION/ GROUPE PROFESSIONNEL MILITAIRE	V	CV	H	G	O	A
21	Armour/Blindés	3	3	3	2	2	5
22	Artillery/Artillerie	3	3	2	2	2	5
23	Infantry/Infanterie	3	3	3	2	2	5
31	Air Navigator*/Navigateur aérien*	3	2	2	2	2	2
32	Pilot/Pilote	1	2	2	2	2	1
41	Aerospace Engineering/Génie aérospatial	4	2	3	3	3	5
42	Communications and Electronics Engineering/ Génie électronique et des communications	4	3	3	2	2	5
43	Land Electrical and Mechanical Engineering/ Génie électrique et mécanique — Terre	4	3	3	2	2	5
44	Maritime Engineering/Génie maritime	3	2	3	2	2	5
45	Military Engineering/Génie militaire	3	3	3	2	2	5
51	Dental/Art dentaire	4	3	3	3	3	5
52	Dental Associate/Officier d'administration dentaire	4	3	3	3	3	5
53	Physical Education and Recreation/Éducation physique et loisirs	4	3	3	3	3	5
54	Pharmacist/Pharmacien	4	3	3	3	3	5
55	Medical/Médecin	4	3	3	3	3	5
56	Medical Associate/Services paramédicaux	4	3	3	3	3	5
57	Nursing/Soins infirmiers	4	3	3	3	3	5
58	Social Work/Travail social	4	3	3	3	3	5
59	Pastoral Associate (RC)/Agent de pastorale (CR)	4	3	3	3	3	5
61	Chaplain (P)/Aumônier (protestant)	4	3	3	3	3	5
62	Chaplain (RC)/Aumônier (catholique)	4	3	3	3	3	5
63	Air Traffic Control*/Contrôle de la circulation aérienne*	3	2	2	3	3	4
64	Air Weapons Control*/Contrôle des armes aériennes*	3	2	2	3	3	4
65	Flight Engineer*/Officier mécanicien de bord*	3	2	2	2	2	2
66	Public Affairs/Affaires publiques	4	3	3	3	3	5
67	Legal/Droit	4	3	3	3	3	5
68	Personnel Administration/Administration du personnel	4	3	3	3	3	5
69	Logistics/Logistique	4	3	3	3	3	5
71	Maritime Surface and Sub-Surface/Opérations maritimes de surface et sous-marines	3	2	2	2	2	5
72	Personnel Selection/Sélection du personnel	4	3	3	3	3	5
73	Meteorology/Météorologie	4	3	3	3	3	5

MOC/ GPM	MILITARY OCCUPATION/ GROUPE PROFESSIONNEL MILITAIRE	V	CV	H	G	O	A
74	Training Development/Perfectionnement de l'instruction	4	3	3	3	3	5
75	Music/Musique	4	3	3	3	3	5
76	Postal/Poste	4	3	3	3	3	5
81	Security/Sécurité	4	2	3	3	3	5
82	Intelligence/Renseignement	4	2	3	3	3	5
R86	Naval Control of Shipping/Contrôle naval de la navigation commerciale	3	2	2	2	2	5
	General Officers and Colonels/Officiers généraux et colonels	4	3	3	3	3 or/ou	5 7

**OCCUPATION SPECIALTY/SPÉCIALITÉ**

	Flight Nurse/Convoyeuse de l'air	3	2	2	2	2	4
	Flight Surgeon/Médecin de l'air	4	3	3	3	3	4
	Aeromedical Training Officer/Officier instructeur — Techniques aéromédicales	4	3	3	3	3	4
	Clearance Diving Officer/Officier plongeur démineur	2	2	2	2	2	5
	Ship's Diving Officer/Officier plongeur de bord	2	2	2	2	2	5
	Submarine Diving Medical Officer/Médecin de plongée (Sous-marins)	2	2	2	2	2	5
	Combat Diving Officer/Officier plongeur de combat	2	3	2	2	2	5

\* Cycloplegic standards for restricted pilot and other aircrew apply.

\* Les normes cycloplégiques s'appliquent au pilote qui fait l'objet de certaines restrictions et aux autres membres de l'équipage.

**SECTION 2**

**MINIMUM MEDICAL STANDARDS FOR MILITARY OCCUPATIONS/  
NORMES MÉDICALES MINIMALES APPLICABLES AUX NON-OFFICIERS**

MOC/ GPM	MILITARY OCCUPATION/ GROUPE PROFESSIONNEL MILITAIRE	V	CV	H	G	O	A
011	Crewman/Homme d'équipage	3	3	3	2	2	5
021	Artillery Man/Artilleur	3	2	3	2	2	5
022	Artilleryman Air Defence/Artilleur — Défense aérienne	3	2	3	2	2	5
031	Infantryman/Fantassin	3	3	3	2	2	5
041	Field Engineer/Sapeur	3	2	3	2	2	5
042	Field Engineer Equipment Operator/ Sapeur-Opérateur d'équipement	3	2	3	2	2	5
052	Lineman/Poseur de lignes	3	2	3	2	2	5
065	Naval Weapons Technician/Technicien d'armes navales	3	2	3	2	2	5
081	Airborne Electronic Sensor Operator*/ Opérateur de détecteur électronique aéroporté*	3	2	2	2	2	2
091	Flight Engineer*/Mécanicien de bord*	3	2	2	2	2	2
111	Intelligence Operator/Préposé au renseignement	4	2	3	3	3	5
121	Meteorological Technician/Technicien de météorologie	4	2	3	3	3	5
131	Search and Rescue Technician/Technicien de recherche et sauvetage	2	2	2	2	2	4
141	Topographical Surveyor/Topographe	4	2	3	3	3	5
151	Map Reproduction Technician/Dessinateur cartographe	4	2	3	3	3	5

MOC/ GPM	MILITARY OCCUPATION/ GROUPE PROFESSIONNEL MILITAIRE	V	CV	H	G	O	A
161	Air Traffic Controller*/Contrôleur aérien*	3	2	2	3	3	4
162	Air Traffic Control Assistant*/Aide-contrôleur aérien*	3	2	2	3	3	4
171	Air Defence Technician**/Technicien en défense aérienne**	2	2	3	3	3	5
181	Boatswain/Manceuvrier	3	2	3	2	2	5
191	Oceanographic Operator/Opérateur (Océanographie)	4	2	2	2	2	5
211	Radio Operator/Radio	4	2	3	2	2	5
212	Teletype Operator/Télétypiste	4	3	3	3	3	5
R214	Radio and Teletype Operator/Radio et télétypiste	4	2	3	2	2	5
221	Radio Technician/Radiotechnicien	4	2	2	3	3	5
222	Terminal Equipment Technician/Technicien d'équipement terminal	4	2	2	3	3	5
223	Teletype and Cipher Technician/Technicien en télétypes et équipement cryptographique	4	2	3	3	3	5
224	Communications Technician/Technicien des communications	4	2	3	3	3	5
231	Radar Technician/Radariste	4	2	3	3	3	5
262	Naval Signalman/Signaleur naval	3	2	2	2	2	5
R263	Shipping Control Operator/Opérateur du contrôle naval de la navigation commerciale	3	2	2	2	2	5
273	Naval Acoustics Operator/Opérateur (Acoustique navale)	3	2	2	2	2	5
274	Naval Radio Operator/Opérateur (Radio Navale)	4	2	2	2	2	5
275	Naval Combat Information Operator/Opérateur (Information de combats navals)	3	2	2	2	2	5
276	Naval Electronic Sensor Operator/Opérateur de détecteur électronique naval	3	2	2	2	2	5
283	Naval Electronics Technician (Acoustics)/ Électrotechnicien naval (Acoustique)	3	2	2	2	2	5
284	Naval Electronics Technician (Communications)/ Électrotechnicien naval (Communications)	3	2	2	2	2	5
285	Naval Electronics Technician (Tactical)/ Électrotechnicien naval (Tactique)	3	2	2	2	2	5
286	Naval Electronics Technician (Systems)/ Électrotechnicien naval (Systèmes)	3	2	3	2	2	5
291	Communicator Research/Chercheur en communications	4	3	2	3	3	5
312	Marine Engineering Mechanic/Mécanicien de marine	4	2	3	2	2	5
313	Marine Engineering Technician/Technicien de marine	4	2	3	2	2	5
314	Marine Engineering Artificer/Maitre mécanicien de marine	4	2	3	2	2	5
321	Hull Technician/Technicien de coque	4	2	3	2	2	5
331	Electrical Technician/Électrotechnicien	4	2	3	2	2	5
332	Marine Electrician/Électricien de marine	4	2	3	2	2	5
341	Clearance Diver/Plongeur démineur	2	2	2	2	2	5
342	Clearance Diver Technician/Technicien plongeur démineur	2	2	2	2	2	5
411	Vehicle Technician/Technicien de véhicules	4	2	3	2	2	5
421	Weapons Technician (Land)/Technicien d'armement (Terre)	4	2	3	2	2	5
431	Electro-Mechanical Technician/Électromécanicien	4	2	3	2	2	5
432	Fire Control Technician (Electronic)/ Technicien de conduite du tir (Électronique)	4	2	3	2	2	5
433	Fire Control Technician (Optronic)/ Technicien de conduite du tir (Opto-électronique)	4	2	3	2	2	5
435	Fire Control System Technician (Land)/ Technicien en système de conduite du tir (Terre)	4	2	3	2	2	5

MOC/ GPM	MILITARY OCCUPATION/ GROUPE PROFESSIONNEL MILITAIRE	V	CV	H	G	O	A
441	Materials Technician/Technicien des matériaux	4	2	3	2	2	5
511	Aero Engine Technician/Technicien de moteurs d'avion	4	2	3	3	3	5
512	Airframe Technician/Technicien de cellules	4	2	3	3	3	5
513	Aviation Technician/Technicien en aéronautique	4	2	3	3	3	5
521	Integral Systems Technician/Technicien en systèmes intégrés	4	2	3	3	3	5
524	Communications and Radar Systems Technician/ Technicien en systèmes de communication et de radar	4	2	2	3	3	5
525	Avionics Technician/Technicien en avionique	4	2	3	3	3	5
531	Safety Systems Technician/Technicien en systèmes de sécurité	4	2	3	3	3	5
541	Photographic Technician/Technicien en photographie	4	1	3	3	3	5
551	Instrument Electrical Technician/Électrotechnicien d'instruments	4	2	3	3	3	5
561	Metals Technician/Métallurgiste	4	2	3	3	3	5
562	Machinist/Machiniste	4	2	3	3	3	5
563	Refinisher Technician/Finisseur	4	2	3	3	3	5
571	Weapons Technician (Air)/Technicien d'armement (Air)	4	2	3	2	2	5
572	Air Weapons Systems Technician/Technicien en systèmes d'armement (Air)	4	2	3	2	2	5
611	Construction Engineering Technician/Technicien en construction	4	3	3	3	3	5
612	Structures Technician/Technicien de charpentes	4	3	3	3	2	5
613	Plumber Gas Fitter/Plombier-gazier	4	3	3	3	2	5
614	Electrician/Électricien	4	2	3	3	2	5
615	Construction and Maintenance Technician/Technicien de construction et entretien	4	3	3	3	3	5
621	Refrigeration and Mechanical Technician/Technicien en réfrigération	4	3	3	3	2	5
622	Electrical Generating Systems Technician/Technicien de groupes électrogènes	4	2	3	3	2	5
623	Stationary Engineer/Mécanicien de machines fixes	4	3	3	3	2	5
624	Water, Sanitation and POL Technician/Technicien en carburants et épuration de l'eau	4	3	3	3	2	5
625	Mechanical Systems Technician/Technicien de systèmes mécaniques	4	3	3	3	3	5
631	Construction Engineering Procedures Technician/ Technicien des procédures Génie construction	4	3	3	3	3	5
651	Fire Fighter/Pompier	3	2	3	2	2	5
711	Medical Assistant/Adjoint médical	4	3	3	2	2	5
713	Operating Room Assistant/Auxiliaire de bloc opératoire	3	3	3	3	3	5
714	Laboratory Technician/Technicien de laboratoire médical	4	2	3	3	3	5
715	X-ray Technician/Technicien en radiologie	4	3	3	3	3	5
716	Preventive Medicine Technician/Technicien en médecine préventive	4	2	3	3	3	5
717	Aeromedical Technician/Technicien en médecine aéronautique	3	2	2	2	2	4
722	Dental Clinic Assistant/Auxiliaire de clinique dentaire	4	3	3	3	3	5
723	Dental Laboratory Technician/Technicien de laboratoire dentaire	4	3	3	3	3	5
724	Dental Equipment Technician/Technicien de matériel dentaire	4	2	3	3	3	5
725	Dental Hygienist/Hygiéniste dentaire	4	3	3	3	3	5
811	Military Police/Police militaire	3	2	3	3	2	5
831	Administrative Clerk/Commis d'administration	4	3	3	3	3	5
841	Finance Clerk/Commis comptable	4	3	3	3	3	5

MOC/ GPM	MILITARY OCCUPATION/ GROUPE PROFESSIONNEL MILITAIRE	V	CV	H	G	O	A
851	Physical Education and Recreation Instructor/ Moniteur d'éducation physique et de loisirs	4	3	3	2	2	5
861	Cook/Cuisinier	4	3	3	3	3	5
862	Steward/Steward	4	3	3	3	3	5
871	Musician/Musicien	4	3	3	3	3	5
881	Postal Clerk/Commis des postes	4	3	3	3	2	5
911	Supply Technician/Technicien en approvisionnement	4	3	3	3	2	5
921	Ammunition Technician/Technicien de munition	4	1	3	2	2	5
933	Traffic Technician/Technicien des mouvements	3	2	3	2	2	5
935	Mobile Support Equipment Operator/Conducteur de matériel mobile de soutien	3	2	3	3	2	5

OCCUPATION SPECIALTY/SPÉCIALITÉ	V	CV	H	G	O	A
Technical Crewman*/Technicien d'équipage*	3	2	2	2	2	4
Flight Attendant/Agent de bord	3	3	3	3	3	4
Flight Steward/Steward navigant	3	3	3	3	3	4
Loadmaster/Chef arrimeur-largueur	3	2	2	2	2	4
Medical Assistant (AIREVAC)/Adjoint médical (AIREVAC)	3	2	2	2	2	4
Parachutist/Parachutiste	3	3	3	2	2	5
Submariner/Sous-marinier	3	2	2	2	2	5
Ships Diver/Plongeur de bord	2	2	2	2	2	5
Combat Diver/Plongeur de combat	2	3	2	2	2	5
Tactical Helicopter Observer/Observateur — Hélicoptères tactiques	1	2	2	2	2	2

\* Cycloplegic standards for restricted pilot and other aircrew apply.

\*\* Experienced Air Defence Technicians may be retained under old standard of V4, CV3, providing performance is satisfactory.

\* Les normes cycloplégiques s'appliquent au pilote qui fait l'objet de restrictions et aux autres membres d'équipage.

\*\* On peut retenir les services des techniciens expérimentés de la Défense aérienne en vertu des anciennes normes V4 et CV3, à condition que leur rendement soit satisfaisant.

Issued 26 Jun 87

Publiée le 26 juin 1987

HEIGHT AND WEIGHT TABLE  
TABLE DE TAILLES ET DE POIDS

MALE/FEMALE  
HOMME/FEMME

HEIGHT TAILLE (CM)	DESIRABLE WEIGHT POIDS IDÉAL (KG)	OVERWEIGHT POIDS EXCESSIF (KG)	OBESE OBÈSE (KG)
152	46.2 – 57.8	62.4	69.3
154	47.4 – 59.3	64.0	71.1
156	48.7 – 60.8	65.7	73.0
158	49.9 – 62.4	67.4	74.9
160	51.2 – 64.0	69.1	76.8
162	52.5 – 65.6	70.9	78.7
164	53.8 – 67.2	72.6	80.7
166	55.1 – 68.9	74.4	82.7
168	56.4 – 70.6	76.2	84.7
170	57.8 – 72.3	78.0	86.7
172	59.2 – 74.0	79.9	88.8
174	60.6 – 75.7	81.7	90.8
176	62.0 – 77.4	83.6	92.9
178	63.4 – 79.2	85.5	95.1
180	64.8 – 81.0	87.5	97.2
182	66.2 – 82.8	89.4	99.4
184	67.7 – 84.6	91.4	101.6
186	69.2 – 86.5	93.4	103.8
188	70.7 – 88.4	95.4	106.0
190	72.2 – 90.3	97.5	108.3
192	73.7 – 92.2	99.5	110.6
194	75.3 – 94.1	101.6	112.9

**Notes**— 1. Desirable Weight calculated at BMI 20–25 kg/M<sup>2</sup>, overweight greater than 27. kg/M<sup>2</sup> and obesity greater 30 kg/M<sup>2</sup>.

2. These are population derived statistics and individual variation can occur within these broad categories.

**Nota:** 1. Le poids idéal est calculé selon l'Index de masse corporelle à 20–25 kg/M<sup>2</sup>, le poids excessif dépassant 27 kg/M<sup>2</sup> et le poids de l'obèse dépassant 30 kg/M<sup>2</sup>.

2. Cette table est établie d'après une population statistique. Des variations individuelles peuvent se produire à l'intérieur de ces grandes catégories.

Issued 26 Jun 87  
Publiée le 26 juin 1987

*Ordre administratif des Forces canadiennes 34-26*  
— CONSEIL MÉDICAL DE RÉVISION DES CARRIÈRES

## CAREER MEDICAL REVIEW BOARD

### General

1. When the medical category of a member of the Regular Force is lowered, the consequent occupational or geographical limitations may necessitate a change in classification or trade, a change in environment or employment, or release. To consider the best course of disposal of such members, NDHQ has established a Career Medical Review Board (CMRB). However, if a member has been declared medically unfit for military service by a local medical board, CMRB consideration and the provisions of this order do not apply.

2. Although it may not be readily apparent in peacetime, retention of members who are limited occupationally or geographically in their employment because of their medical category could have a detrimental effect on the efficiency of the Canadian Forces should an emergency arise. In addition, their retention results in an inequitable proportion of postings to bases and static units.

### Composition

3. The CMRB consists of representatives of the appropriate personnel and careers section and one representative from the Surgeon General's division.

### Requirement

4. Except where a member is declared medically unfit, the CMRB will consider all cases in which a medical board has been approved which permanently lowers the medical category of a member below the acceptable minimum for his classification, trade or area of employment. CMRB may also consider cases where a member's medical category has been raised or changed.

5. The CMRB will recommend:

- a. continued employment in present capacity with career limitations;
- b. continued employment in present capacity without career limitations;
- c. transfer, remuster or posting; or
- d. release.

### Submission

6. Form CF 2088, Notification of Change of Medical Category, shall be used to notify NDHQ of a change of a member's medical category.

## CONSEIL MÉDICAL DE RÉVISION DES CARRIÈRES

### Généralités

1. Lorsque la catégorie médicale d'un membre de la Force régulière est abaissée, les restrictions qui en découlent quant au genre ou au lieu de travail peuvent exiger un changement de catégorie ou de métier, un changement de lieu ou d'emploi, ou la libération. Afin de donner la meilleure orientation aux militaires en cause, le QGDN a institué un Conseil médical de révision des carrières (CMRÉ). Toutefois, si un conseil médical local juge qu'un militaire est inapte à servir dans les Forces canadiennes pour des raisons de santé, les considérations du CMRÉ et les dispositions de la présente ordonnance ne s'appliquent pas.

2. Même si cela n'est pas immédiatement évident en temps de paix, le maintien dans leurs fonctions de militaires qui sont limités quant au genre ou au lieu de travail en raison de leur catégorie médicale, pourrait nuire à l'efficacité des Forces canadiennes advenant une situation d'urgence. De plus, si l'on maintient ces militaires en fonction, la proportion des affectations aux bases et aux unités statiques serait déterminée de façon inéquitable.

### Composition

3. Le CMRÉ est composé de représentants des sections compétentes du personnel et des carrières et d'un représentant de la division du Chef du service de santé.

### Cas relevant du CMRÉ

4. Sauf lorsqu'un militaire est jugé inapte pour raisons de santé, le CMRÉ étudie tous les cas où l'on a approuvé la décision d'un conseil médical abaissant de façon permanente la catégorie médicale d'un militaire au-dessous du niveau acceptable pour sa catégorie d'emploi, son métier ou sa zone d'emploi. Le CMRÉ peut également étudier les cas où l'on a relevé ou changé la catégorie médicale d'un militaire.

5. Le CMRÉ recommandera:

- a. le maintien dans l'emploi actuel, mais avec des limitations de carrière;
- b. le maintien dans l'emploi actuel, mais sans limitation de carrière;
- c. une mutation, un changement de métier ou une affectation; ou
- d. la libération.

### Formalités

6. Pour aviser le QGDN du changement de catégorie médicale d'un militaire, il faut employer la formule CF 2088, "Notification of Change of Medical Category".

7. The command surgeon shall ensure that the remarks in Part III of form CF 2088 are as definite as possible with regard to prognosis and employment restrictions, both geographical and occupational, of the member.

8. The commanding officer (CO) shall make a recommendation in Part ~~II~~ of form CF 2088 in respect to retention, transfer, remuster or release of the member.

9. Where the CO recommends transfer, remuster or release, a Personnel Selection Report shall be completed and forwarded with form CF 2088. Where the CO recommends retention but the CMRB considers transfer, remuster or release to be the best course of action, a Personnel Selection Report may be requested from the unit.

**Pay Entitlement — Pilots and Air Navigators**

10. The pay entitlement of pilots and air navigators who are permanently grounded for medical reasons is prescribed in CFAO 204-8, paras 11 and 12.

(C) 5077-3 (DGPCOR)

Issued 13 Feb 76  
Supersedes order in AL 9/71

Indexing  
Medical

7. Le médecin-chef du commandement doit s'assurer que les observations qu'il a faites dans la partie III de la formule CF 2088 sont aussi catégoriques que possible en ce qui concerne le pronostic et les restrictions quant au genre et au lieu de travail du militaire.

8. Le commandant doit faire des recommandations, dans la partie ~~II~~ de la formule CF 2088, à l'égard du maintien en fonction, de la mutation, du changement de métier ou de la libération du militaire.

9. Lorsque le commandant recommande une mutation un changement de métier ou la libération, un "Rapport de sélection du personnel" doit être rempli et envoyé avec la formule CF 2088. Lorsque le commandant recommande le maintien en fonction d'un militaire, mais que le CMRB estime qu'il est préférable de le muter, de le changer de métier ou de le libérer, on peut demander à l'unité de préparer un "Rapport de sélection du personnel".

**Droit à la solde — Pilotes et Navigateurs aériens**

10. Le droit à la solde des pilotes et des navigateurs aériens à qui le vol est interdit de façon permanente pour des raisons de santé est prescrit dans les paragraphes 11 et 12 de l'O AFC 204-8.

(C) 5077-3 (DGCMP)

Date de publication: le 13 février 1976  
Remplace l'ordonnance du Mod. 9/71

Index  
Service de santé

FORMULE DE MESSAGE

FILE DOSSIER 5077-3-2

TAG

II	CLASS	CIC CT	OSR/ ISO	SSN NCS	DATE	TIME HEURE	CLASS	RC CD

COMMUNICATIONS USE - A L'USAGE DU CENTRE DES COMMUNICATIONS/TRANSMISSIONS

Oct 0 20 05 1986

PRECEDENCE ACTION PRIORITE ACTION	PRECEDENCE INFO PRIORITE INFO	DATE TIME GROUP GROUPE DATE HEURE	MESSAGE INSTRUCTIONS INSTRUCTIONS (MESSAGE)
ROUTINE	REP CORR	251830 Z SEP 86	

SECURITY CLASSIFICATION CLASSE DE SECURITE	SPECIAL HANDLING INSTRUCTION SPECIALE	ORIGINATOR'S NUMBER NUMERO DE L'EMPLOYEUR
UNCLAS		DPCAGR 5-3 036/86

FROM DE NDHQ EXPORT OTTAWA

TO-A CANFORGEN

INFO

SUBJ: CFAO 34-26 INK AMENDMENT

A MISPRINT HAS BEEN OBSERVED IN PARA 8 OF SUBJECT CFAO. THIS PARA SHOULD READ QUOTE CO SHALL MAKE A RECOMMENDATION IN PART VI OF FORM CF 2088 UNQUOTE VICE PART IV OF FORM CF 2088. IT IS REQUESTED THAT YOUR COPY OF SUBJECT CFAO BE INK AMENDED.

SUJET: OAFIC 34-26 MODIFICATION

UNE ERREUR AU PARA 8 DE L OAFIC AU SUJET A ETE FAITE LORS DE L IMPRESSION DE CETTE ORDONNANCE ADMINISTRATIVE. VOUS DEVRIEZ LIRE CITATION LE COMMANDANT DOIT FAIRE DES RECOMMANDATIONS DANS LA PARTIE VI DE LA FORMULE CF 2088 FIN DE CITATION A LA PLACE DE DANS LA PARTIE IV DE LA FORMULE CF 2088. VEUILLEZ MODIFIER A L ENCRE VOTRE COPIE DE L OAFIC

1 of 1	OFFICE BUREAU J.B.J. TAILLEFER, CAPT DPCAOR 5-3	TEL TEL 996-6928
--------	--	---------------------

CLASSIFICATION CLASSE DE SECURITE	SIGNATURE OF RECEIVING OFFICER DE L'OFFICIER ADRESSE
UNCLAS	<i>J. Taillefer</i>

**Formulaire 2088 — Avis de changement de profil médical  
ou de restrictions à l'emploi**

**NOTIFICATION OF CHANGE OF MEDICAL CATEGORY OR EMPLOYMENT LIMITATIONS  
AVIS DE CHANGEMENT DE PROFIL MÉDICAL OU DE RESTRICTIONS À L'EMPLOI**

SN / NM	SURNAME - NOM DE FAMILLE	RANK - GRADE	COMPONENT - ÉLÉMENT	MOC - OPM
DATE OF BIRTH - DATE DE NAISSANCE		MEDICAL FACILITY WHERE BOARD COMPLETED ÉTABLISSEMENT DE SANTÉ OÙ L'EXAMEN A EU LIEU		ESTABLISHMENT (URS) - ÉTABLISSEMENT (LISTE)

**PART I: MEDICAL CATEGORY - PARTIE I: PROFIL MÉDICAL**

CATEGORY PROFIL	VISION VUE	CLOUR VISION DES COULEURS	HEARING OÛË	GEOGRAPHIC GÉOGRAPHIQUE	OCCUPATIONAL OCCUPATIONNEL	AIR FITNESS APTITUDE AU VOL	DIAGNOSIS USE ICD (9) DIAGNOSTIC UTILISER LE CODE CIM (9)
FORMER ANCIEN							
CURRENT ACTUEL							

**PART II: TO BE COMPLETED BY ORIGINATING M.O. RECORDING IN SPECIFIC DETAIL LIMITATIONS AFFECTING EMPLOYMENT  
PARTIE II: RÉSERVÉ AU MÉDECIN, QUI INDIQUE EN DÉTAIL LES RESTRICTIONS RELATIVES À L'EMPLOI**

NAME AND RANK (TYPEWRITTEN) - NOM ET GRADE (DACTYLOGRAPHIE)			SIGNATURE			DATE		
---	--	--	-----------	--	--	------	--	--

**PART IIIA: APPROVING MEDICAL OFFICER'S REMARKS  
COMMENTAIRES DU MÉDECIN APPROBATEUR**

**PARTIE IIIB: DCIEM / CMB (IF INDICATED)  
IMCME / CMC (S'IL Y A LIEU)**

NAME AND RANK (TYPEWRITTEN) - NOM ET GRADE (DACTYLOGRAPHIE)		DATE	NAME AND RANK (TYPEWRITTEN) - NOM ET GRADE (DACTYLOGRAPHIE)		DATE
SIGNATURE			SIGNATURE		

**PART IV: SURGEON GENERAL'S REMARKS (IF INDICATED) - PARTIE IV: COMMENTAIRES DU CHEF SERVICE DE SANTÉ (S'IL Y A LIEU)**

NAME AND RANK (TYPEWRITTEN) - NOM ET GRADE (DACTYLOGRAPHIE)			SIGNATURE			DATE		
---	--	--	-----------	--	--	------	--	--

**PART V: ACKNOWLEDGEMENT BY MEMBER - PARTIE V: ATTESTATION PAR LE MILITAIRE**

Part V A: I have been advised of my limitations affecting my employment and the ensuing medical category. Partie V A: On m'a avisé(e) quant à mes restrictions relatives à mon emploi et du profil médical qui en découle.		Part V B: (if indicated): I have been briefed on the career consequences that could result from a CMRB decision. Partie V B: (S'il y a lieu): J'ai été avisé(e) quant aux décisions possibles du CMRC et des conséquences sur ma carrière.	
SIGNATURE	DATE	SIGNATURE	DATE

**PART VI: CO'S RECOMMENDATIONS (IF INDICATED) - PARTIE VI: RECOMMANDATIONS DU COMMANDANT (S'IL Y A LIEU)**

NAME AND RANK (TYPEWRITTEN) - NOM ET GRADE (DACTYLOGRAPHIE)			SIGNATURE			DATE		
---	--	--	-----------	--	--	------	--	--

**Directive CPCD OPM 118-1**

PART IGENERALCAREER MEDICAL REVIEW BOARD (CMRB)

- Refs:
- A. QR&O 15.01 item 3(b)
  - B. CFAO 34-26
  - C. CFAO 34-30
  - D. CFAO 19-40
  - E. CFAO 49-9
  - F. CFAO 6-2
  - G. CFAO 11-6
  - H. ADM(Per) Group  
Instruction 18/91 -  
Officer Production  
Control
  - I. A-MD-154-000/FP-000

1. Definitions:

- a. Percentage of Positions within Occupation and Rank (PPOR): Calculated using the formula at Appendix 1 to Annex A of this OPM, this is the quantity of positions within the member's occupation and rank that the member can fill, divided by the total number of positions, multiplied by 100 to give a percentage;
- b. Duty of Accommodation: Any CF rule or policy rationally related to the performance of duties in the CF, such as the requirement that members should meet a minimum PPOR (as calculated in Appendix 1 to Annex A) for continued service in the CF, which applies equally to all members but has a discriminatory effect on those members with career restrictions resulting from disabilities, may constitute adverse effect or indirect discrimination. In cases of adverse effect discrimination, the law imposes a duty of

accommodation on an employer which requires that employer to accommodate the employee to the point of undue hardship to the employer. Annex A includes factors to be reviewed by the CMRB in the consideration of undue hardship to the CF;

- c. Bona Fide Occupational Requirement (BFOR) - Any policy concerning a medical disability restricting or terminating the service of a member - in other words Direct Discrimination - must be justified by the CF as a BFOR. A BFOR is a rule which is reasonably necessary to assure the efficient and economical performance of the job without endangering the member, his fellow workers or the general public. A BFOR provides an exception to a refusal, exclusion, limitation or preference in relation to the service of the member on the prohibited ground of discrimination based on disability;
- d. Career Restrictions: means limitations placed on the service career of a member by the CMRB when geographical, occupational or other limitations are imposed on the service of a member as a result of a medical disability. These restrictions will include some or all of the following:
- (1) no further training or qualification courses except those essential for restricted service;

- (2) ineligibility for promotion; and
- (3) ineligibility for conversion of terms of service;

e. Reduced Boards -  
Composed of the Chairperson and the Secretary, and will normally review cases when only the vision, colour vision, hearing or air factor have been permanently modified below the minimum medical standards for the member's occupation, but where the PPOR indicates that there is no, or extremely little, effect on the continued service of the member. In addition, a reduced board will review those cases where the medical category has been permanently improved such that the member's medical category is now within occupation standards. Reduced Boards may be conducted as Secretarial (as defined below). Reduced Boards are convened at the direction of the Chairperson under the following guidelines:

- (1) the medical category affected is either Visual Acuity (V), Colour Vision (CV) or Hearing (H);
- (2) the member's Percentage of Positions within Occupation and Rank (PPOR) indicates that the member can fill virtually 100% of the positions; and
- (3) the recommendation is to retain

without career  
restriction;

- f. Secretarial Boards -  
When cases are  
considered to be  
straight forward, in the  
interest of expediency  
they may be placed on  
circulation for approval  
of all the Board members  
individually. Should  
there be any concerns  
regarding the  
recommended course of  
action, or should it be  
considered that  
discussion of the case  
would be appropriate,  
then a meeting of the  
Full Board is convened  
on the authority of the  
Board chairperson; and
- g. Full Boards - Composed  
of a meeting of all the  
Board members (para 5  
below) when cases  
require a collective,  
comprehensive review.

2. Purpose: CMRBs are charged  
with making recommendations as to  
the career disposition of officers  
and NCMs of the CF whose permanent  
medical category falls below that  
which is required for their  
occupation. The purpose of this OPM  
is to delineate the composition,  
authority, procedures and  
information required by CMRBs.

3. Policy: The CF has  
established general, MOC and  
environmental specifications from  
which a SFOR must be derived. While  
the best interests of the CF will be  
the primary concern of this Board,  
the interests of the individual will  
be taken into consideration whenever  
possible. All CMRB members should  
be cognizant that recommendations of  
the CMRE and the decisions of  
approving authorities may be subject  
to challenge under the Canadian  
Human Rights Act. Under this act it  
is a discriminatory practice,  
directly or indirectly, to refuse to  
continue to employ an individual  
because of a disability (ref D)

unless such refusal is established by the CF as being based on a BFOR. It is also discriminatory to establish or pursue a policy or practice affecting promotion or training that deprives or tends to deprive an individual of any employment opportunities because of a disability, unless such action is based on a BFOR.

4. Authority: CMRB authority comes from refs B and C. Approving authorities for recommendations made by CMRBs are:

- a. Gen - CDS;
- b. LCol and Col - CPCD  
(when CMRB recommendation is retention without career restrictions, DGPCO is the approving authority);
- b. Maj and below - DGPCO  
(when CMRB recommendation is retention without career restrictions, DPCAO is the approving authority); and
- c. NCMs - DPCAOR.

5. Type/Composition/Frequency of Boards: The type of Board (Reduced, Secretarial or Full) will be dependent upon the circumstances outlined in the definition of those Boards above. The Terms of Reference for the Chairperson, Secretary and Board Members are at Annex B. The composition of CMRBs shall be as follows:

	Generals	LCols and Cols	OCdts to Majs	NCMs
Chairperson	CPCD	DGPCO	DPCAO	DPCAOR 5
Members	As delegated by CPCD	DPC Col, DPCAO, and LCol Career Managers as appropriate	3 DPCO Career Managers - one from each element (Sea, Land Air)	3 DPCOR Section or Subsection Heads in rotation - one from each element (Sea, Land Air). A career manager acting as a subsection head in the rank of CWO/CPO1 may be selected for Boards not considering CWO/CPOs mbrs.
Medical Advisor	Surg Gen or Representative	DHTS	DHTS 2	DHTS 2-2
Secretary	SO/SA	DPCAO 2-3	DPCAO 2-3	DPCAOR 5-3

6. The CMRB will be convened on an as required basis for officers and weekly for NCMs at the direction of the chairperson.

7. Recommendations: For each case which comes before it, the CMRB will make one of the following recommendations:

- a. continued service in present occupation without career restrictions (RWOR);
- b. continued service in present occupation with career restrictions (RWR);
- c. occupation transfer (OT);
- d. release under the provisions of ref A; or
- e. relinquishment/release and re-enrolment from an officer occupation to an NCM occupation.

While members of the CMRB should strive to reach a consensus in making a recommendation to the approving authority, if this is not possible, the recommendation of dissenting member(s) will be set out for the consideration of the approving authority.

8. In making such recommendations the Board should be guided by the factors contained at Annex A.

9. Conditions: The following conditions apply to the recommendations made by the CMRB:

- a. Terms of Service. The CMRB decision applies to the member's current terms of service:
  - (1) where retention without career restrictions (RWOR) is approved, the member has full

career  
opportunities; and

- (2) where retention with career restrictions (RWR) is approved, and the member is within the quota for an offer of new terms of service, the member's case will be reviewed one year before the end of the current terms of service (prior to an offer of new terms of service being extended) in order to determine retention (if there has been an improvement in the member's medical condition such that retention with career restrictions would no longer be applicable) or release (to determine the most appropriate item of release);
- b. RWR cases will be reviewed by the CMRB as prescribed in sub-para 9(a)(2) above, where appropriate, or, otherwise, within two years of the date of approval of the RWR decision dependent upon the advice of the medical advisor with respect to the prognosis over those periods;
- c. where release under item 3(b) or retention with career restrictions is recommended, the minutes of proceedings shall specify the BFORS that the member cannot meet and/or show, through use of the PPOR, how continued service of the member will impose undue

hardship on the CF (Duty of Accommodation);

- d. where release under item 3(b) is recommended, the recommendation shall identify suitability for transfer to the Supplementary Reserve - normally members released under this item are fit for the Supplementary Holding Reserve (SHR) but must have a medical category no lower than G4 O4 to be considered for the Supplementary Ready Reserve (SRR);
- e. in cases involving commissioned officers or officer cadets who are eligible for relinquishment or release/re-enrolment to NCM status, the CMRB may recommend a 3(b) release or, provided that the member consents:
  - (1) relinquishment of the current rank and reversion to NCM status; or
  - (2) release/re-enrolment to NCM status (CFAO 6-2)contingent upon the availability of training and member's suitability for the NCM MOC; and
- f. Authority to approve extensions beyond the normal six months from the date of the decision to the commencement of retirement leave is granted to:
  - (1) CMRB Secretary - up to 30 days for administrative reasons only;
  - (2) CMRB Chairperson - up to six months

for unique service requirements/compassionate reasons;  
and

- (3) Approving Authority  
- for periods between six and twelve months or, alternatively, a decision to reconvene the CMRB.

## PART II

### PROCESS AND RESPONSIBILITIES

10. This section describes the sequential flow/processing of information leading to and necessary for the convening of a CMRB, together with the processing responsibilities of CPCD Branch personnel directly involved in the CMRB process. Annex C is a schematic depiction of the CMRB process.

11. CF 2088 (Notification of Change of Medical Category or Employment Limitations). The CMRB process starts with the approval of a CF 2088 by a designated authority in the Surgeon General's Office which:

- a. permanently lowers the medical category of a member below that required for the occupation;
- b. assigns a medical category which is within that required for the member's occupation, but the employment limitations severely restrict the member from performing essential components of occupational or general military functions; or
- c. permanently upgrades the medical category of a member when the member's case has been previously reviewed by a CMRB and the CMRB decision was .

retention with career restrictions.

12. There are three levels of medical review prior to the assignment of a final permanent medical category below minimum occupation standards (CFAO 34-33). These are:

- a. the attending Physician who makes the initial recommendation for change in the member's medical category;
- b. the Command Surgeon who reviews the recommended change in the member's medical category; and
- c. the Surgeon General who decides and approves the change in the member's medical category - it may not be the one originally recommended. The Surgeon General is the final authority for assignment of medical categories and this opinion takes precedence.

If any medical officer in this Review process is not satisfied with the medical assessment and the medical category assigned, the assessment may be challenged. It should be noted that when a review along the medical chain results in a worsening of the medical category/limitations, the file is returned to the attending MO for reconsideration of, and an amendment in the category/limitations. It is expected that the attending MO would discuss any new limits/category with the patient so that there is no surprise when the member finally signs acknowledgement of the CF 2088.

13. Creation of a CMRB case file. DHTS will prepare Medical Statements in the format at Annex D upon the Surgeon General's review and approval of the medical category and forward a copy of the CF 2088 and the Medical Statement to CPCD DSA, DPCAO 2-3 or DPCAOR 5-3 as

applicable. Upon receiving these documents, a CMRB case file is created by the CMRB Secretary who will then forward a photocopy of these documents and a copy of Annex E to this OPM to the member's Career Manager to assist in making a recommendation to the Board. The Medical Statements are retained by the CMRB Secretary on completion of proceedings and are not to be placed on the member's CPF microfiche held by the Career Manager.

14. Completion of the CMRB file documents. The Career Manager (CM), in completing Annex E to this OPM and making a recommendation, should be cognizant of the factors reflected in Annex A to this OPM which are considered by the CMRB members to arrive at a recommendation regarding the member's suitability for a continued career in the CF. The CM must calculate the member's PPOR within his current rank and within the matrix of his occupation's requirements. The formula and method of calculation is at Appendix 1 to Annex A to this OPM. One of the major factors considered by the CMRB is the PPOR as a guideline to determining retention with or without career restrictions or release (Annex A). The CM is to evaluate the following criteria, calculate necessary figures and provide resulting data to the CMRB Secretary:

- a. the total number of operational positions that the MOC is required to staff (includes all field, sea, UN Forces and medically isolated posts);
- b. the total number of personnel required to replace those in the operational posts such that the incumbent may be rotated into a non-operational or a training position before returning to operations;

- c. the total number of non-operational positions requiring personnel medically fit to:
- (1) perform all duties at the unit or other element.
  - (2) provide personnel to satisfy VCDS taskings,
  - (3) provide basic Trg, BOTC, JLC, SLC, parachute Trg etc, or
  - (4) provide sufficient personnel to staff BASF platoons and to provide local aid to the civil power and assistance to civil authority; and
- d. the total number of sedentary non-operational positions open to those personnel having a medical category below the minimum.

**Note:** The positions referred to in sub-paragraphs a to d must be calculated at least once annually for each MOC. The calculations must take place before 31 Mar.

15. The CM is to consider the following additional factors in providing comments/recommendations to the CMRE, and in the calculation of the PPOR:

- a. the total number of personnel in the MOC who currently do not meet medical standard;
- b. the G and O factors (ref I, paras 6 through 20) as they affect the PPOR and the specifications of the member's occupation:

- (1) the G factor will establish where the member may not be deployed;
  - (2) the O factor will establish the limits of physical and mental activity and stress to which a member may be subjected; and
  - (3) CMs must closely examine the limitations imposed by medical authorities when determining the PPOR and their recommendations to the CMRB; and
- c. in the calculation of the PPOR the CM must be cognizant that as a general rule members with any of the following limitations are so severely limited in their occupation as to be excluded from further service:
- (1) inability to use weapons;
  - (2) inability to parade or perform drill;
  - (3) restricted to light duties only; and
  - (4) inability to fly as a passenger.

16. The CM should also be aware that the CMRB, in deciding between a recommendation to retain with restrictions or a recommendation for release, will be significantly influenced by:

- a. the PPOR;
- b. the medical prognosis (for use if the PPOR is less than 60% but the prognosis is good);

- c. the number of positions remaining open in the MOC for those below the occupation's minimum medical category; and
- d. the member's occupational factor limitations being so severe as to prevent completion of the basic military duties as noted in para 15(c).

17. The Career Manager will forward to the Board Secretary:

- a. completed Annex E and Appendix 1 to Annex E to this OPM;
- b. an up-to-date Personnel Record Resumé;
- c. the CPF microfiche;
- d. the PER file (to include course reports - for NCMs who can be occupation transferred, for officers in all cases); and
- e. other relevant correspondence, as applicable.

Note: The CM shall keep the Board Secretary apprised of any change in the member's status (eg. posting, attached posting, TD, etc.).

18. On receipt of the completed Annex E and Appendix 1 to Annex E the Board Secretary will:

- a. if required forward a message to the member's CO requesting that the completion of the CF 2088 be expedited; and
- b. if necessary, request that a CF 285 (PSO Report) be completed (based on experience of the Board Secretary on whether OT or release may be possible CMRB

recommendations) and forwarded to the Board Secretary within 30 days. Should the Career Manager receive the original CF 2088 and/or PSO Report or any other document pertinent to the CMRB review, it is to be forwarded, immediately on receipt, to the Board Secretary.

19. Occupation Transfer. When occupation transfer (OT) (including reversion/release and re-enrolment for officers to NCM occupations) is an option, a copy of the Minute Sheet at Appendix 2 to Annex E will be forwarded by the Board Secretary to prospective Career Managers with the CMRB file for comments regarding OT suitability. The prospective Career Manager shall ensure that a detailed explanation is submitted when the member is not found acceptable for OT. The Board Secretary will attempt to obtain a training vacancy/concurrence from DIT (Offrs)/PCOR Coord (NCMs) for all members found suitable (PCOR Coord will contact CFTSHQ SO Prod for reversion/release re-enrolment from officer to NCM occupation). The course loading messages are sent by DACDS 3-6 (officers)/DACDS 2-2 (NCMs).

20. Members who have been OT'd by CMRB and subsequently fail occupation training are to be dealt with in accordance with the applicable OPMS dealing with Career Review Boards for officers or NCMs. As of 1 Sep 93, franco candidates may no longer be loaded on anglo QL3 serials unless their english language profile is 3333.

21. For officers only - When a member has been found suitable by the Career Manager for OT but the occupation is overborne, the CMRB Secretary may seek the approval of DEMR (thru DIT), in accordance with ref H, for overproduction, provided that circumstances such as performance, potential, service requirements etc...., warrant.

22. Staffing to the Board Members/Advisors. Once preparatory staffing is completed, the CMRB Secretary will present the case, with recommendations, to the Chairperson for consideration. The proforma at Annex F will be used for Secretarial Boards. The Personnel Board Report (CF 74) will be used for Full Boards. At the CMRB the documentation is reviewed and the factors listed at Annex A are assessed in the decision process.

23. Once the CMRB recommendation has been approved, the member's CO is notified by message by the Board Secretary. Copies of all correspondence (except the Medical Statement provided by DHTS, copies of which will be retained by DHTS and the CMRB, since medical information is not to be copied to a personnel file) are then forwarded to the Career Manager along with the Career Manager's files.

24. Changes to Fulfilling Service Requirements or Medical Limitations. Subsequent to a decision for release or retention with career restrictions having been rendered, should the capability for filling positions or a member's medical limitations change such that, in the opinion of the CM, the member's PPOR factor would increase or decrease, application shall be made by the CM to the CMRB Chairperson (through the CMRB Secretary) for further CMRB review.

24. Conclusion. It is the responsibility of all concerned to ensure that cases are referred to the CMRB without delay. All CMRBs shall handle each case expeditiously and promulgate administrative follow-up in a timely manner.

Annexes:

- |            |  |
|------------|--|
| Annex A    | Factors Considered during CMRB Deliberations                 |
| Appendix 1 | Calculation of Percentage of Positions within Occupation and |

Rank (PPOR) - Duty of Accommodation

Annex B Board Members Terms of Reference

Annex C Career Medical Review Board - Process

Annex D Career Medical Review Board - Medical Statement

Annex E Career Medical Review Board

Appendix 1 PPOR Sheet

Appendix 2 Minute Sheet for CMRB OT

Annex F Career Medical Review Board - Decision Slip

Item date:

Review date:

OPI: DPCAO

Sponsor: DPCAO 2-3

OCIs: D Law/HRI  
DPLS  
DHTS  
DPCO  
DPC Col  
DPCOR  
DPCAOR  
DGPCOR  
DSA

Factors Considered during  
CMPE Deliberations

1. Service Requirements - takes into consideration the probability of return to an operational position and is dependent on rank, number of tours already completed, and the member's training/qualifications (ie. service in the field, sea, isolated posting, UN tour versus static units, and flying positions versus ground tours). Current service requirements are affected by the number and percentage of personnel in the occupation and rank who have medical limitations. They are also affected by the operational state of the occupation as well as the CF in general. The guideline for recommending retention or release is based on the Calculation of Percentage of Positions within Occupation and Rank (PPOR) which can be filled by the member. As a general rule the CF considers that:

- a. members suitable for 80% or greater of all positions for their occupation and rank may be retained without career restrictions (RWOR). By virtue of the method used by the CF to train members for occupations and rank advancement, members must be able to serve in a wide variety of positions in order to gain the required knowledge. In addition, a number of occupations require individuals to serve at sea, in the field, on operations and exercises and in isolated locations. If members cannot so serve, it places undue hardship on other members who must serve in their stead;
- b. members suitable for 60% or more but less than

80% of all positions for their occupation and rank may be retained with career restrictions (RWR) until the end of their current terms of service. Members serving in some occupations at certain rank levels are not eligible for consideration for RWR. Specifically, MOCs 011, 021, 022, 031 and 081 require members to be suitable for 80% or greater of positions since the majority of their positions are on board ships or are with combat arms units. The CF recognizes that personnel in some occupations may have service restrictions which would permit them to serve in an adequate number of positions such that they do not cause undue hardship to others; nevertheless, they cannot gain adequate experience to warrant career advancement or career training; and

- c. members suitable for less than 60% of the positions for occupation and rank and for whom OT is not possible should be released under the provisions of ref A.

2. Medical Prognosis for Continued CF Service - this considers:

- a. the probability of degeneration of medical condition and rapidity of degeneration as identified by the Medical Advisor; and

- b. the probability of remission, cure or amelioration of condition allowing restoration of higher category (cases of this nature could be retained subject to further review in one or two years dependent upon the counsel of the medical advisor with respect to the likelihood of a change in medical condition over those periods).

3. Time Until CRA/End of Current Terms of Service - circumstances may indicate that the member could be considered capable of serving in a specific position until the end of the current terms of service when the member possesses special qualifications or skills and there is a service requirement.

4. Performance/Experience - an untrained member's capability to serve is limited. The adaptability of a trained member as well as the member's likely continued reliable performance in proposed areas of duty are important. The member's demonstrated willingness to carry out fully the duties of rank, occupation and general military responsibilities despite adversity are also considered.

5. Rank/Promotion Potential - this depends on the extent of capability to serve and the full spectrum of CF prerequisites for promotion. The ability of the CF to retain medically unfit members is limited by a concern for a deterioration of operational readiness, imbalance in ship/shore, fixed/field and flying/non-flying ratios and the reduced promotion prospects of other members.

6. Suitability for Occupational Transfer - dependent on minimum medical category established in regulations for each MOC.

7. Training Availability - retention should not unduly increase the time "awaiting training" of a new entrant into the occupation; nor should the member be required to wait an unreasonable amount of time for further occupation training. Training should normally be available within one year of CMRB date.

8. Service Limitations - these limitations are directly related to bona fide occupational requirements and the rank of the member. The "essential components of a job" and "reliable performance" are considered as well as such things as inability to use weapons and to parade.

9. Risk to Member, Other Members and the Public - safety is considered specifically with respect to team work (eg. aircraft operations, transportation, operation of mechanized equipment, firefighting, flood control, rescue or evacuation of personnel, weapons handling, etc.).

10. Fairness to CF and Fellow Workers - must balance between discriminating against fit members and the expression of paternalistic concern.

11. Current Regulations and Approved Administrative Procedures - although guidelines can be amended, they exist primarily to ensure consistency of decisions.

CALCULATION OF PERCENTAGE OF  
POSITIONS WITHIN OCCUPATION  
AND RANK (PPOR)

DUTY OF ACCOMMODATION

1. When advised that a member of the CF has been awarded a medical category which is below the minimum standard for a particular military occupation the responsible career manager (CM) must determine what PPOR the member can fill. To determine the PPOR, the CM will use the formula

$$100 \times \frac{A + B + C + D}{E} = \% \text{ PPOR}$$

where (from the positions and rationale at para 11 of this OPM, Annex A and Appendix 1 to Annex E of this OPM)

A - total number of operational positions available to the member.

B - the total number of positions required to provide immediate replacements to operational positions open to the member (ratios as at Appendix 1 to Annex E).

C - the total number of non-operational positions requiring personnel fit to carry out the full range of MOC and military duties open to the member.

D - the total number of non-operational positions which are able to be manned by personnel who have a medical category below the minimum standard for the MOC.

E - the total number of positions for the MOC

2. Two examples of how to calculate PPOR are outlined below:

- a. EXAMPLE 1 - Member (rank - LS) assigned G403 for operational occupation having G202 as minimum medical category.

Occupation/Rank Profile

- A = 77 operational positions  
B = 10 back-up required (CMs call, max as per ratio given at Appendix 1 to Annex E)  
C = 2 Both positions associated with BTL  
D = 5 Positions are in non-operational units and incumbents may be excused from arduous and shift duties. Units are in major population centres having specialist medical services  
E = 94 total positions

Calculation of PPOR which can be filled by the member

- A = 0 No position open to member  
B = 0 As at A  
C = 0 Member cannot perform associated duties  
D = 5  
$$PPOR = 100 \times \frac{0 + 0 + 0 + 5}{94} = 5.3\%$$

- b. EXAMPLE 2 - Member (rank - Cpl) assigned G403 for support occupation having G303 as minimum medical category.

Occupation/Rank Profile

- A = 17 operational positions
- B = 17 back-up required (each OP position is critical and immediate back-up is necessary)
- C = 7 one position is in an isolated unit; one position is with the UN (ratio is 2:1); four positions are with small units and are required for search and rescue duties in rugged country
- D = 107 positions are with sedentary units in population centres having medical specialists available. Units are not required to provide troops for auxiliary security forces
- E = 148 total positions

Calculation of PPOR which can be filled by the member

- A = 0 No position can be filled by pers with G403
- B = 0 As at A
- C = 0 Although non-operational position, member with G403 cannot be assigned
- D = 107 Open to G403 due to sedentary nature of units

$$PPOR = 100 \times \frac{0 + 0 + 0 + 107}{148} = 72\%$$

NOTE: The Formula provides a means of calculating the actual PPOR of a member but it does not allow for consideration of either the peculiar operation/training needs of a MOC neither does it allow for specific humanitarian or personnel considerations.

APPENDIX 1  
TO ANNEX A  
TO CPCD OPM 118-1

APPENDICE 1  
À ANNEXE A  
À CCDF GPM 118-1

In any human endeavour it is only right to make some allowance for the "human" factor. Therefore, career managers should, when calculating the distribution of positions by classification (operational or non-operational) and rank, determine the total number of personnel who may be retained even though their medical categories are below standard. The CM is therefore able to set the ceiling of unfit members for this rank and occupation as either the total or as a percent of the total number of positions falling into classification D. The decision should be based on a consideration of the physical or mental limitations imposed by medical authorities, the unique qualifications held by the member, personal circumstances affecting the member, the member's ability to continue to perform MOC duties and any other pertinent factor. In all cases, should a CM decide to recommend retention of an individual who's PPOR is less than 60%, he/she must document the reasons in the appropriate space.

TERMS OF REFERENCE

CHAIRPERSON - CAREER MEDICAL  
REVIEW BOARD

SUMMARY

1. The Chairperson of the CMRB is responsible for the management and administration of the policies and procedures governing the CMRB to:

- a. DPCAOR (NCM CMRBs);
- b. DGPCO (Officer CMRBs - Ocdt to Maj);
- c. CPCD (Officer CMRBs - Col and LCol); and
- d. ADM(Per) (Officer CMRBs - Generals).

MAJOR RESPONSIBILITIES

2. The Chairperson:

- a. administers the CMRB by:
  - (1) reviewing and analyzing all case files submitted for CMRB consideration;
  - (2) assessing the limitations imposed by the medical authority and the recommendations made by COs, CMs, and PSOs;
  - (3) consulting with medical, administrative and legal authority to obtain professional advice and guidance;
  - (4) communicating with units, and commands to acquire information and recommendations;

- (5) making recommendations to the approving authority;
  - (6) determining appropriate courses of action and issuing instructions accordingly; and
  - (7) reviewing the policy and procedures governing the conduct of the NCM CMRB and recommending changes to CFAO 34-26 and CPCD OPM 118-1 accordingly; and
- b. manages the assigned policies set forth in various orders and instructions by:
- (1) ensuring Board members are cognizant of all current policies and procedures;
  - (2) convening and chairing the meetings of the Board;
  - (3) striving to reach a consensus in making a recommendation to the approving authority, or if this is not possible, set out the recommendation of dissenting member(s) for the consideration of the approving authority;
  - (4) setting out the BFOR or the specific hard ship

- which will be incurred when recommending adverse career action;
- (5) rejecting any case file which is deemed not ready for CMRB deliberation; and
- (6) being accountable for all recommendations forwarded to the approving authority.

INTERRELATIONSHIPS

3. The Chairperson:
- a. reports directly to DPCAOR, DGPCO, CPCD, ADM(Per), as applicable;
  - b. maintains a continuing relationship with medical authority on the medical aspects of each case and with legal staff concerning specific interpretation of appropriate legislation and CF regulations governing the CMRB's conduct;
  - c. maintains a continuing relationship with DPPCS on policy matters;
  - d. for NCM Chairperson only
    - maintains a close working relationship with DPCAOR 4 to offer advice and guidance on the preparation of responses to applications for Redress of Grievance, Human Rights Complaints and Ministerial Inquiries; and

- e. maintains contact with other Chairpersons to ensure similarity in interpretation of policy.

#### ASSISTANCE

4. The Chairperson is assisted in the satisfaction of responsibilities and assigned tasks by the Secretary, the Medical Advisor and the members of the CMRB.

#### MEMBERS OF THE CAREER MEDICAL REVIEW BOARD

##### SUMMARY

5. The members of the CMRB are responsible to the Chairperson for the review of each case file submitted for consideration and the joint development of Board recommendations for the disposition of each case.

#### MAJOR RESPONSIBILITIES

6. The Members assist in developing recommendations for the disposition of cases by:
  - (a) acquiring a comprehensive knowledge of CMRB policies and procedures;
  - (b) reviewing prior to Full or Reduced Boards, individual case files submitted for CMRB consideration and recommendation;
  - (c) communicating verbally to the secretary, prior to Full or Reduced Boards or sign-off of Secretarial cases, any discrepancy noted in a case file;
  - (d) discussing and achieving a consensus on the disposition of individual cases for

recommendation to the  
approving authority; and

- (e) being jointly  
accountable for Board  
recommendations  
submitted to the  
approving authority  
while striving to reach  
a consensus, or if this  
is not possible, set out  
the recommendation of  
dissenting member(s) for  
the consideration of the  
approving authority;

#### INTERRELATIONSHIPS

- 7. The members:
  - a. report directly to the  
Chairperson; and
  - b. maintain a close working  
relationship with the  
Secretary.

#### ASSISTANCE

- 8. The members are assisted in  
their responsibilities and assigned  
tasks by the Medical Advisor, the  
Secretary and the Secretary's staff.

#### SECRETARY OF THE CAREER MEDICAL REVIEW BOARD

#### SUMMARY

- 9. The Secretary of the CMRB is  
responsible to the Chairperson for  
the administration and proper  
functioning of the CMRB.

#### MAJOR RESPONSIBILITIES

- 10. The Secretary:
  - a. administers the CMRB by:
    - (1) preparing the  
annual duty roster  
of Board members  
needed from DPC  
Col, DPCO and DPCOR  
(as applicable);

- (2) overseeing the preparation of case files;
  - (3) consulting with bases and CMS as well as with medical, legal and administrative authority to ensure that information and recommendations are complete and appropriate;
  - (4) analyzing case files to be submitted to the Chairperson to ensure they are accurate and complete;
  - (5) scheduling case files, when complete, for Board review;
  - (6) reviewing cases decided by previous boards in light of new medical information and recommending appropriate courses of action; and
  - (7) acting as an expert witness at Human Rights Tribunals;
- b. conducts Board Proceedings by:
- (1) ensuring files are distributed to Board members one week prior to the sitting of Full Boards;
  - (2) reviewing case files and providing recommendations for the disposition of cases to the Chairperson;

- (3) briefing Board members prior to Board deliberations on any agenda changes;
- (4) recording the deliberations of the Board, ensuring particular attention is paid to the reasons for decisions about specific career action;
- (5) ensuring Board members sign the Personnel Board Report form (CF 74) for Full or Reduced Boards and Annex E to this OPM for Secretarial Boards;
- (6) producing the proceedings of each sitting of the Board; and
- (7) acting as the Chairperson as directed.

INTERRELATIONSHIPS

11. The Secretary:
  - a. reports directly to the Chairperson;
  - b. maintains a close working relationship with the Medical Advisor on the medical aspects of each case and with Career Managers concerning recommendations for retention, release or Occupational Transfer; and
  - c. maintains a continuing relationship with units and commands on the

ANNEX B  
TO CPCD OPM 118-1

ANNEXE B  
À CCDF GPM 118-1

completion and staffing  
of documentation.

ASSISTANCE

12. The Secretary is assisted in the satisfaction of responsibilities and assigned tasks by the Medical Advisor, the members of the CMRB and their staff.

(when completed)

ANNEX E  
TO CPD OPM 118-1

CAREER MEDICAL REVIEW BOARD

SN	RANK	NAME & INIT	MOC	SEX	ELEMENT
Enrolment Date: _____		Engagement Type: _____			
Expiry Date: _____		Birth Date: _____			
Obligatory Service (if applicable) _____					
Unit/UIC _____					
COS Date _____		CHQ _____			
CF 2088 Date _____					

<u>CURRENT MEDICAL CATEGORY</u>						<u>MINIMUM MEDICAL CATEGORY FOR MOC</u>					
V	CV	H	G	O	A	V	CV	H	G	O	A

(Appendix 1 to Annex A)

OCCUPATION/RANK PROFILE: A=\_\_\_\_ B=\_\_\_\_ C=\_\_\_\_ D=\_\_\_\_ E=\_\_\_\_

SUITABLE FOR: A=\_\_\_\_ B=\_\_\_\_ C=\_\_\_\_ D=\_\_\_\_ E=\_\_\_\_

$$100 \times \frac{A( ) + B( ) + C( ) + D( )}{E( )} = \text{ } \% \text{ PPOR}$$

\_\_\_\_\_ members ( \_\_\_\_\_ %) are presently below medical standards at this rank and MOC.

Ceiling of unfit members for this rank and MOC is \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ %)

CAREER MANAGER'S RECOMMENDATION (check most appropriate)

RWOR \_\_\_\_\_ RWR \_\_\_\_\_ OT \_\_\_\_\_ RELEASE \_\_\_\_\_ & ITEM \_\_\_\_\_

COMMENTS (including extenuating circumstances if below 60%)

SECTION/SUB-SECTION HEAD RECOMMENDATION

\_\_\_\_\_  
SIGNATURE

\_\_\_\_\_  
SIGNATURE

PROTECTED B  
(when completed)

CALCULATION OF PERCENTAGE OF POSITIONS WITHIN OCCUPATION AND RANK (PPOR)  
WHICH CAN BE FILLED BY THE MEMBER

MOC	SN	RANK	NAME & INIT
-----	----	------	-------------

OPERATIONAL

Number of Positions Member Can Fill

A - For Officers or For NCMS	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center;">COL</td> <td style="text-align: center;">LCOL</td> <td style="text-align: center;">MAJ</td> <td style="text-align: center;">CAPT</td> <td style="text-align: center;">LT</td> <td style="text-align: center;">2LT</td> <td style="text-align: center;">OCDT</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">CWO</td> <td style="text-align: center;">MWO</td> <td style="text-align: center;">WO</td> <td style="text-align: center;">SGT</td> <td style="text-align: center;">MCPL</td> <td style="text-align: center;">CPL</td> <td style="text-align: center;">PTE</td> </tr> </table>	COL	LCOL	MAJ	CAPT	LT	2LT	OCDT	CWO	MWO	WO	SGT	MCPL	CPL	PTE	= A
COL	LCOL	MAJ	CAPT	LT	2LT	OCDT										
CWO	MWO	WO	SGT	MCPL	CPL	PTE										

(Ratio)

FIELD FMC	(2:1)
FIELD UN (6 mos duration)	(3:1)
FIELD UN (12 mos duration)	(2:1)
SEA	(2:1)
OPERATIONAL AIR	(2:1)
ISOLATION AIR	(2:1)
ISOLATION CFCC	(2:1)

Total No. of posns:

Total No. of replacements:

NOTE: Use a (3:1) ratio for 6 month taskings.

B - STATIC/GARRISON

Number of Positions Member Can Fill

C/D- For Officers or For NCMS	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center;">COL</td> <td style="text-align: center;">LCOL</td> <td style="text-align: center;">MAJ</td> <td style="text-align: center;">CAPT</td> <td style="text-align: center;">LT</td> <td style="text-align: center;">2LT</td> <td style="text-align: center;">OCDT</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">CWO</td> <td style="text-align: center;">MWO</td> <td style="text-align: center;">WO</td> <td style="text-align: center;">SGT</td> <td style="text-align: center;">MCPL</td> <td style="text-align: center;">CPL</td> <td style="text-align: center;">PTE</td> </tr> </table>	COL	LCOL	MAJ	CAPT	LT	2LT	OCDT	CWO	MWO	WO	SGT	MCPL	CPL	PTE	=C/D
COL	LCOL	MAJ	CAPT	LT	2LT	OCDT										
CWO	MWO	WO	SGT	MCPL	CPL	PTE										

(Ratio)

FMC GRN	(1:1)
SEA SHORE	(1:1)
AIR STATIC	(1:1)
CFCC NON-ISOLATION	(1:1)
NDHQ	(1:1)
CFTS NON/BTL/OCS	(1:1)

Total No. of posns:

Total No. of posns for MOC and rank:

(± Fit):

Ceiling of Unfit Mbr in this MOC and rank:

E -

(when completed)

APPENDIX F  
TO ANNEX E  
TO CPD OPM 114 1

MINUTE SHEET

security classification  
PROTECTED B

file no.

subject  
CMRB OCCUPATION TRANSFER (OT) REQUEST

dated

referred to

remarks

( ) 1. (PB) Medical category of \_\_\_\_\_ (Rank) \_\_\_\_\_ (Name) (Initials)  
is below \_\_\_\_\_ standards.  
(MOC)

2. (U) Please assess member's suitability for OT to \_\_\_\_\_. If found unsuitable please state why. (For officers on reversion or release/re-enrolment to NCM status when applicable seek CFTSHQ so Prod concurrence).

(Date)	Rank	Name	Initials	Phone
--------	------	------	----------	-------

( ) 1. (U) The member has been found suitable/unsuitable for occupation transfer to \_\_\_\_\_. If member is found suitable forward to DIT (officers)/PCOR Coord (NCMs) to concur/not concur with occupation transfer. If member is found unsuitable forward to DPCAO 2-3 (officers)/DPCAOR 5-3-4 (NCMs).

2. (U) Comments: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

(Date)	Rank	Name	Initials	Phone
--------	------	------	----------	-------

( ) 1. (U) Please advise DPCAO 2-3 (officers)/DPCAOR 5-3-4 (NCMs) if you concur/do not concur with the decision to Occupation Transfer the member to the MOC stated above. If you concur please advise training commencement date.

2. (U) Comments: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

(Date)	Rank	Name	Initials	Phone
--------	------	------	----------	-------

PROTECTED B  
(when completed)

ANNEX F  
TO CPD OPM 115-1  
DATED

CAREER MEDICAL REVIEW BOARD

DECISION SLIP

\_\_\_\_\_  
(SN) (RANK) (NAME & INITIALS) (OCCUPATION)

1. The circumstances concerning the above named member of the Canadian Forces have been reviewed by the Career Review Board members listed hereunder. The Board recommends that:

ADVISORS

\_\_\_\_\_  
( )

MEMBERS

\_\_\_\_\_  
( )

\_\_\_\_\_  
( )

\_\_\_\_\_  
( )

CHAIRPERSON

\_\_\_\_\_  
( )

\_\_\_\_\_  
Date

BOARD RECOMMENDATION IS  
APPROVED/NOT APPROVED

\_\_\_\_\_  
( )

\_\_\_\_\_  
Date

PROTECTED B  
(when completed)

**Procès-verbal du Conseil du Trésor portant la minute 689435 (23 mai 1969)**



The Honourable the Treasury Board  
L'honorable Conseil du Trésor

689435  
T.B. Number - C.T. N°

NATIONAL DEFENCE  
Department - Ministère

HQ D 5585-2  
File - Dossier

MAY 23 1969  
Date

**SUBJECT:** PAYMENT OF BENEFITS UNDER THE CANADIAN FORCES SUPERANNUATION ACT

**PROPOSAL:** To specify, pursuant to subsection (4) of section 20 of the Canadian Forces Superannuation Act, the classes of cases where no determination or certificate in writing of the Service Pension Board is required.

**REMARKS:** By Minutes 658305 dated July 27, 1966, and 661060 dated October 20, 1966, the Treasury Board specified pursuant to subsection (4) of section 20 of the Canadian Forces Superannuation Act, the classes of cases where no determination or certificate in writing of the Service Pension Board is required.

The Statute Law (Superannuation) Amendment Act, 1969, which came into force on April 1, 1969, contains amendments to certain provisions of the Canadian Forces Superannuation Act which describe the reasons for the retirement of a contributor from the regular force of the Canadian Forces. The classes of cases specified previously by the Treasury Board in which no determination or certificate in writing by the Service Pension Board is required, requires revision consequent upon the recent amendments to the Canadian Forces Superannuation Act. The classes of cases referred to in the Schedule attached are those where the factual reasons for retirement, as certified by the appropriate Service authorities, are such that an entitlement exists under the Act to a benefit.

**RECOMMENDATION:** It is recommended that The Honourable The Treasury Board revoke Treasury Board Minutes TB 658305 of July 27, 1966, and TB 661060 of October 20, 1966, and specify the classes of cases enumerated in the attached Schedule.

**AUTHORITY:** Subsection (4) of section 20 of the Canadian Forces Superannuation Act

23 V 69

Controlled by a Service of the Government of Canada  
Contrôlé par un Service du Gouvernement du Canada

2000

SCHEDULE

PAYMENT OF BENEFITS - SECTION 20(4) OF THE  
CANADIAN FORCES SUPERANNUATION ACT

- (1) Except where the Service Pension Board otherwise directs, no determination or certificate in writing of the Service Pension Board in accordance with subsections (2) and (3) of section 20 of the Canadian Forces Superannuation Act is required for the payment of a benefit under that Act under the following circumstances:
- (a) where the contributor has served for 3 years or less in the regular force,
  - (b) where the reason for retirement from the regular force of a contributor, as certified by the Service authorities, is due to the contributor having reached retirement age,
  - (c) where the contributor is compulsorily retired from the regular force by reason of having become disabled provided that he has been certified to be disabled by the Surgeon General and is compulsorily released for that reason,
  - (d) where the contributor has served in the regular force for less than 10 years and has been compulsorily retired for any of the reasons described in subsection (5) of section 10 of the Canadian Forces Superannuation Act,
  - (e) where the contributor, not having reached retirement age, has been released from the regular force under Item 4 (voluntary) of the Table to article 15.01 of the Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces,
  - (f) being a female contributor who has been released under Item 5 of the Table to article 15.01 of the Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces (compulsory retirement) by reason of her marriage.

**Arrêté ministériel du 11 avril 1990 signé par l'honorable Bill McKnight, en sa  
qualité de Ministre de la Défense nationale, désignant  
les membres du Conseil des pensions militaires**



**Article 15 .01 des *Ordonnances et Règlements royaux des Forces canadiennes*  
et le tableau qui s'y rapporte**

## CHAPITRE 15

## LIBÉRATION

(Avoir soin de se reporter à l'article 1.02 (Définitions)  
à propos de chaque règlement contenu dans le présent chapitre.)

## Section 1 — Généralités

## 15.01—LIBÉRATION DES OFFICIERS ET DES MILITAIRES DU RANG

- (1) Un officier ou militaire du rang ne peut être libéré au cours de son service militaire qu'en conformité des dispositions du présent article et du tableau s'y rapportant.
- (2) Lorsque la mort met fin au service militaire d'un officier ou d'un militaire du rang, on inscrit dans les dossiers une mention indiquant qu'il a été libéré pour cause de décès.
- (3) Sous réserve des dispositions du paragraphe (4) du présent article, les personnes ci-après peuvent autoriser la libération:
- (a) le gouverneur général, dans le cas d'un officier autre qu'un officier subalterne; ou
  - (b) le chef d'état-major de la défense, ou tout officier désigné par lui, dans le cas d'un officier subalterne ou d'un militaire du rang.
- (4) Dans le cas d'un officier ou militaire du rang qui a été condamné à la destitution ignominieuse, ou à la destitution, du service de Sa Majesté, la libération ne peut être autorisée que par la personne qui peut approuver l'imposition de la peine en question aux termes de l'article 114.08 (*Approbaton de la destitution ignominieuse ou de la destitution*), et l'on considérera que la libération est approuvée d'office au moment où l'imposition de la peine est autorisée.
- (5) Lorsqu'un officier ou militaire du rang est libéré, on inscrira sur son état de service la mention suivante:
- (a) s'il est libéré en vertu du numéro 1(a), la mention "Destitué ignominieusement pour inconduite" ou "Destitué pour inconduite", selon le cas;
  - (b) s'il est libéré en vertu du numéro 1 pour un motif autre que celui qui figure au numéro 1(a), la mention "Libéré pour inconduite";
  - (c) lorsqu'il est libéré en vertu du numéro 2, la mention "Cessation du service";
  - (d) lorsqu'il est libéré en vertu du numéro 3, 4 ou 5, la mention "Libéré honorablement".
- (6) Un officier ne peut être libéré en vertu du numéro 1, 2, 3 ou 5(b), (c), (d), (e) ou (f) si l'officier occupe un poste mentionné à l'alinéa (1) de l'article 4.09 (*Accomplissement des fonctions judiciaires aux cours martiales*). (20 décembre 1990)
- (G) (CP 1990-2782 du 20 décembre 1990)

## TABLEAU AJOUTÉ À L'ARTICLE 15.01

(voir page suivante)

**TABEAU AJOUTÉ À L'ARTICLE 15.01**

Numéro	Catégorie	Motifs de libération	Instructions spéciales
1	Inconduite	<p>(a) Condamné à la destitution.</p> <p>(b) Inconduite relative au service militaire.</p> <p>(c) Absence illégale.</p> <p>(d) Déclaration frauduleuse au moment de l'enrôlement.</p>	<p>(Voir l'article 15.21 — Avis d'intention de recommander la libération — Officiers et l'article 15.36 — Avis d'intention de recommander la libération — Militaires du rang.)</p> <p>S'applique à la libération d'un officier ou militaire du rang: lorsqu'il est condamné, par une cour martiale, à la destitution ou à la destitution ignominieuse du service de Sa Majesté: (Voir l'article 114.08 — Approbation de la destitution ignominieuse ou de la destitution.)</p> <p>lorsqu'il est déclaré coupable, par un tribunal militaire, d'un délit grave qui justifie sa libération en vertu de la présente catégorie;</p> <p>lorsqu'il est déclaré coupable, par des tribunaux militaires, d'un certain nombre de délits indiquant qu'il est engagé dans une mauvaise voie, et que, de ce fait, sa libération aux termes de la présente catégorie, est justifiée; (Voir le numéro 2 (a).)</p> <p>lorsqu'il est reconnu coupable, par les autorités civiles, d'un délit de nature grave en rapport avec l'exécution de ses fonctions et que ce délit aurait justifié sa libération aux termes de la présente catégorie s'il en avait été reconnu coupable par un tribunal militaire;</p> <p>qui s'est absenté illégalement et dont les services ne sont plus requis en vertu des règlements actuels des forces armées;</p> <p>qui, au moment de son enrôlement, a fait une déclaration frauduleuse qui, eu égard aux circonstances dans lesquelles elle a été faite, et à ses conséquences, justifie sa libération aux termes du présent numéro. Lorsqu'un candidat trop jeune fait une fausse déclaration concernant son âge ou lorsqu'un candidat omet, dans sa déclaration, des détails d'importance secondaire ou qu'il fait une déclaration ambiguë dans son enthousiasme à se joindre aux forces, il ne devrait pas, de ce fait, être libéré en vertu de la présente catégorie. (Voir l'article 15.32 — Libération pour enrôlement frauduleux et le numéro 5 (e) du présent tableau.)</p>
2	Service non satisfaisant	<p>(a) Conduite non satisfaisante.</p>	<p>(Voir l'article 15.21 — Avis d'intention de recommander la libération — Officiers et l'article 15.36 — Avis d'intention de recommander la libération — Militaires du rang.)</p> <p>S'applique à la libération d'un officier ou militaire du rang: lorsqu'il a été reconnu coupable, par un tribunal militaire, d'un délit qui justifie sa libération en vertu de la présente catégorie, mais qui ne justifie pas sa libération aux termes du numéro 1 (b);</p>

TABLEAU AJOUTÉ À L'ARTICLE 15.01 (Suite)

Numéro	Catégorie	Motifs de libération	Instructions spéciales
		(h) Rendement non satisfaisant.	<p>lorsqu'il a été reconnu coupable, par des tribunaux militaires, d'un certain nombre de délits indiquant qu'il est engagé dans une mauvaise voie et que sa libération est ainsi justifiée aux termes de la présente catégorie mais non en vertu du numéro 1 (b);</p> <p>en conséquence de sa conduite non satisfaisante dans le civil, ou d'une condamnation par les autorités civiles pour un délit de nature grave qui ne se rapporte pas à l'exécution de ses fonctions, mais jette du discrédit sur le service;</p> <p>qui est capable de s'améliorer mais continue de faire preuve d'un manque d'application ou d'effort dans l'exécution de ses fonctions. (Voir le numéro 5 (d) dans le cas où le rendement non satisfaisant est attribuable à un manque inhérent d'habileté ou d'aptitude.)</p>
3	Raisons de santé	<p>(a) Lorsque, du point de vue médical, le sujet est invalide et incapable de remplir ses fonctions en tant que membre des forces armées.</p> <p>(b) Lorsque, du point de vue médical, le sujet est invalide et incapable de remplir les fonctions de sa présente spécialité ou de son présent emploi et qu'il ne peut pas être employé à profit de quelque façon que ce soit, en vertu des présents règlements des forces armées.</p>	
4	Sur demande	(a) Sur demande — S'il a droit à une pension immédiate. (18 décembre 1980)	<p>(Voir l'article 15.02 — « Libération de droit » et l'article 15.18 — « Demande de libération — Officiers ».)</p> <p>S'applique à la libération, sur demande:</p> <p>d'un officier ou d'un homme qui n'a pas atteint l'âge de la retraite conformément à l'article 15.17 ou 15.31, mais qui, en raison de ses années de service, a droit à une pension immédiate en vertu de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes; ou</p> <p>d'un officier ou d'un homme qui n'a pas atteint l'âge de la retraite conformément à l'article 15.17 ou 15.31, et qui a terminé une période intermédiaire de service telle que définie dans la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes s'il a refusé, avant la fin de cette période déterminée de service, une offre de service ultérieure qu'il aurait terminée au moment où il aurait atteint l'âge de la retraite qui s'applique à son cas conformément à l'article 15.17 ou 15.31. (18 décembre 1980)</p>

**TABLEAU AJOUTÉ À L'ARTICLE 15.01 (Suite)**

Numéro	Catégorie	Motifs de libération	Instructions spéciales
		(b) À l'expiration d'une période déterminée de service.	<p>S'applique à la libération:                      d'un officier, à la fin ou au cours de la dernière année de sa période déterminée de service, telle que définie dans la <i>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes</i>, sauf une période intermédiaire de service, si, avant la fin de cette période déterminée de service, il n'a pas présenté une demande en vue de poursuivre son service ou s'il a refusé ce type d'offre; ou                      d'un homme, à la fin de sa période déterminée de service, sauf une période intermédiaire de service telle que définie dans la <i>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes</i>, si, avant la fin de cette période déterminée de service, il n'a pas présenté de demande de prolongation de service ou s'il a refusé ce type d'offre. (18 décembre 1980)                      S'applique à la libération sur demande d'un officier ou d'un homme autorisée dans des circonstances autres que celles qui sont prescrites en (a) ou (b) du présent numéro. (1<sup>er</sup> avril 1972)</p>
5	Service terminé	<p>(a) Âge de la retraite.                       (b) Réduction des effectifs.                       (c) Au terme de la période pour laquelle ses services sont requis.</p>	<p>(Voir l'article 15.21 — - Avis d'intention de recommander la libération — Officiers - et l'article 15.36 — - Avis d'intention de recommander la libération — Hommes -.)                      S'applique à la libération:                      d'un officier ou d'un homme parce qu'il a atteint l'âge de la retraite conformément à l'article 15.17 ou 15.31; ou                      d'un officier ou d'un homme qui a atteint l'âge de la retraite conformément à l'article 15.17 ou 15.31 mais qui a continué à servir conformément au paragraphe (2) de l'article 15.02, (5) de l'article 15.17 ou (7) de l'article 15.31. (18 décembre 1980)                      S'applique à la libération d'un officier ou d'un homme par suite d'un programme de réduction, aux termes de l'article 15 de la <i>Loi sur la défense nationale</i>, du nombre maximal d'officiers et d'hommes dans les Forces canadiennes.                      S'applique à la libération:                      d'un officier ou d'un homme qui, bien que n'ayant pas atteint l'âge de la retraite conformément à l'article 15.17 ou 15.31, a terminé la période de service requise en vertu de la politique actuelle; ou                      d'un officier ou d'un homme qui, bien que n'ayant pas atteint l'âge de la retraite conformément à l'article 15.17 ou 15.31, a terminé la période de service requise en raison d'un changement des normes de sa classification ou de son métier ou des besoins en effectifs des Forces canadiennes; ou</p>

TABLEAU AJOUTÉ À L'ARTICLE 15.01 (Suite)

Numéro	Catégorie	Motifs de libération	Instructions spéciales
		<p>(d) Ne peut être employé avantageusement.</p> <p>(e) Enrôlement irrégulier.</p> <p>(f) Inapte à continuer son service militaire.</p>	<p>d'un officier, à la fin de sa période déterminée de service, sauf une période intermédiaire de service telle que définie dans la <i>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes</i>, ou au cours de la dernière année de celle-ci, si sa demande de prolongation de service n'est pas approuvée ou si on ne lui fait pas ce type d'offre; ou</p> <p>d'un membre sans brevet d'officier, à la fin de sa période déterminée de service, sauf une période intermédiaire de service telle que définie dans la <i>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes</i>, si la demande de prolongation de service n'est pas approuvée ou si on ne lui fait pas ce type d'offre; ou</p> <p>d'un officier ou d'un membre sans brevet d'officier qui n'a pas atteint l'âge de la retraite conformément à l'article 15.17 ou 15.31, et qui a terminé une période intermédiaire de service telle que définie dans la <i>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes</i> si, avant la fin de cette période déterminée de service, on ne lui a pas fait d'offre de service ultérieure qu'il aurait terminé au moment où il aurait atteint l'âge de la retraite qui s'applique dans son cas conformément à l'article 15.17 ou 15.31.</p> <p>(18 décembre 1980)</p> <p>S'applique à la libération d'un officier ou d'un membre sans brevet d'officier: à cause d'un manque inhérent d'habileté ou d'aptitude afin de répondre aux normes militaires de l'emploi ou du métier; ou</p> <p>qui est incapable de s'adapter à la vie militaire; ou</p> <p>qui, soit entièrement soit principalement à cause des conditions de la vie militaire ou d'autres facteurs hors de son pouvoir, manifeste des faiblesses personnelles ou a des problèmes de famille ou personnels, qui compromettent gravement son utilité ou imposent un fardeau excessif à l'administration des Forces canadiennes.</p> <p>S'applique à la libération d'un officier ou d'un membre sans brevet d'officier en raison d'un enrôlement irrégulier non prévu au numéro 1 (d).</p> <p>S'applique à la libération d'un officier ou d'un membre sans brevet d'officier qui, soit entièrement soit principalement à cause de facteurs en son pouvoir, manifeste des faiblesses personnelles ou un comportement, ou a des problèmes de famille ou personnels, qui compromettent grandement son utilité ou imposent un fardeau excessif à l'administration des Forces canadiennes.</p> <p>(1<sup>er</sup> avril 1972)</p>

(C) (CP 1980-2/3497 du 18 décembre 1980)

*Ordre administratif des Forces canadiennes 19-32*  
— REDRESSEMENT D'UN GRIEF

## REDRESS OF GRIEVANCE

### PURPOSE

1. This order amplifies the regulations in QR&O articles 19.26 and 19.27.

### DEFINITION

2. In this order:  
**adjudicative authority**  
means a commanding officer (CO), formation commander, officer commanding a command, the Chief of the Defence Staff (CDS), or the Minister of National Defence.

### GENERAL

3. Before a formal statement of a complaint is submitted in writing in the form of an application for redress of grievance, reasonable efforts should be made to resolve the complaint at the lowest level. These efforts may include providing information that might in itself solve the complaint.

4. Section 29 of the National Defence Act provides in part:

an officer or non-commissioned member who considers that he has suffered any personal oppression, injustice or other ill-treatment or that he has any other cause for grievance may as a matter of right seek redress from such superior authorities in such manner and under such conditions as shall be prescribed in regulations made by the Governor in Council.

Pursuant to this section, the regulations in QR&O articles 19.26 and 19.27 have been made. These regulations, as amplified in this order, establish the procedures to be followed in the submission and adjudication of an application for redress of grievance.

5. The superiors of an officer or non-commissioned member who is exercising the right to seek redress should appreciate that the member is entitled to have an application for redress of grievance assessed by the successive levels of authority prescribed by QR&O article 19.26. In addition, all officers and others involved in the processing of an application for redress, and in particular the CO of the member seeking redress, shall ensure that the member is not penalized as a result of submitting an application for redress. Correspondence pertaining to the application for redress shall not be placed on the personal files of the member, nor shall it be made available to career boards at any level. Such correspondence shall be treated in a confidential manner and bear an appropriate security classification or designation.

## REDRESSEMENT D'UN GRIEF

### OBJET

1. La présente ordonnance s'ajoute aux règlements des articles 19.26 et 19.27 des ORFC.

### DÉFINITION

2. Dans la présente ordonnance:  
**autorité arbitrale**  
désigne un commandant (Cmdt), un commandant de formation, un commandant de commandement, le Chef d'état-major de la Défense (CEMD), ou le ministre de la Défense nationale.

### GÉNÉRALITÉS

3. Avant qu'un militaire ne fasse une demande écrite officielle de redressement d'un grief, les autorités directement concernées doivent veiller à résoudre le problème qui est à l'origine de cette plainte en fournissant à l'intéressé, par exemple, des renseignements pertinents qui permettraient d'en arriver à une solution à l'amiable.

4. L'article 29 de la Loi sur la défense nationale stipule notamment que:

"...l'officier ou le militaire du rang qui s'estime lésé d'une manière ou d'une autre peut, de droit, en demander réparation auprès des autorités supérieures désignées par règlement du gouverneur en conseil, selon les modalités qui y sont fixées."

Les règlements prévus aux termes des articles 19.26 et 19.27 des ORFC ont été établis en vertu de cet article. Ces règlements, ainsi que les dispositions de la présente ordonnance, établissent la marche à suivre pour présenter une demande de redressement d'un grief et régler le litige dont elle fait l'objet.

5. Les supérieurs d'un militaire qui choisit d'exercer son droit au redressement d'un grief doivent reconnaître que le militaire en question a droit à ce que sa demande de redressement soit évaluée aux divers échelons de décision prévus à l'article 19.26 des ORFC. De plus, toutes les personnes impliquées dans le traitement d'une demande de redressement, et en particulier le Cmdt du militaire désirant obtenir réparation, doivent s'assurer que l'intéressé n'est pas puni pour avoir présenté une telle demande. La correspondance relative à la demande de redressement d'un grief d'un militaire ne doit pas être versée à son dossier personnel ni être portée à la connaissance d'un conseil de révision des carrières à quelque niveau que ce soit. Cette correspondance doit être traitée comme confidentielle et porter la cote de sécurité appropriée.

**SUBMISSION BY COMPLAINANT**

6. If a member thinks that he or she has been wronged by the CO, either because a complaint made orally to the CO has not been redressed, or for any other reason, the member may complain in writing to the CO. Where the determination by a CO or other adjudicative authority in respect of a complaint made in writing does not afford the redress to which the complainant feels entitled, the complainant may submit the complaint in writing through the chain of command to the next higher adjudicative authority, and subsequently to the Governor in Council, as provided for in QR&O article 19.26.

7. Sub-subparagraph 1(a)(i) of QR&O article 19.27 provides that a statement of grievance presented under article 19.26 shall be made as early as practicable while it is still possible to ascertain the facts of the case. While a complainant may not be able to fully comply with this provision in all cases, every effort shall be made to do so, as compliance is invariably in the best interests of both the member concerned and the Canadian Forces (CF). In any event, an application for redress of grievance should normally be submitted within 30 days after the member first becomes aware of the situation giving rise to the complaint. The statement of grievance should also state clearly the redress being sought by the member.

8. Section 29 of the National Defence Act, as quoted in part in paragraph 4, provides that an officer or non-commissioned member may seek redress; accordingly, an application for redress of grievance may only be submitted before the member's release from the CF. After release, a former member may not submit an application for redress but may, in respect of any application for redress submitted before release, provide additional information to the adjudicative authority, or, after determination by an adjudicative authority, request that the application for redress be considered by the next higher adjudicative authority, or by the Governor in Council, as applicable. Correspondence relating to an application for redress made by a member who is subsequently released will be forwarded to the address provided by the former member or, upon request, to legal counsel for the former member.

9. The CO shall advise a member that he or she has the right to request an officer to assist in the preparation of an application for redress of grievance for the adjudication of that CO, and that such assistance is also available if the application for redress is submitted subsequently by the member to any higher level of adjudication, and also to the Governor in Council. The CO shall also advise the member that the right to request an officer to assist will continue

**PLAINANT — MARCHÉ À SUIVRE**

6. Si un militaire croit que son Cmdt l'a traité de façon injuste, soit parce qu'il n'a pas été fait droit à une réclamation qu'il lui a présentée oralement, ou pour toute autre raison, il peut lui adresser une réclamation écrite. Lorsque la décision d'un Cmdt ou autre autorité arbitrale concernant une plainte faite par écrit n'accorde pas le redressement auquel le militaire concerné estime avoir droit, il peut présenter ladite réclamation, par écrit, en suivant la voie hiérarchique, à l'autorité arbitrale suivante et ainsi de suite jusqu'au gouverneur en conseil, comme le prévoit l'article 19.26 des ORFC.

7. Aux termes du sous-alinéa 1(a)(i) de l'article 19.27 des ORFC, l'exposé du grief soumis selon l'article 19.26 doit être fait le plus tôt possible pendant qu'il y a encore moyen de vérifier les faits relatifs au cas en question. Même si un plaignant peut ne pas être en mesure de se conformer entièrement à la règle précitée, il doit faire tout son possible pour le faire, car l'application de cette règle sert invariablement tant les intérêts du militaire en question que ceux des Forces canadiennes (FC). De toute façon, une demande de redressement d'un grief doit normalement être présentée au plus tard 30 jours après que le militaire concerné se soit rendu compte de la situation qui a engendré cette demande. Il faut également que l'objet du grief soit énoncé clairement dans ladite demande.

8. En vertu de l'article 29 de la Loi sur la défense nationale, cité en partie au paragraphe 4, un officier ou un militaire du rang peut présenter une demande de redressement d'un grief; toutefois, il faut que le militaire présente cette demande avant d'être libéré des FC. En effet, après sa libération, un ancien membre des FC ne peut plus présenter de demandes de redressement d'un grief. Toutefois, lorsque la demande de redressement est présentée avant sa libération, il peut fournir d'autres renseignements à l'autorité arbitrale intéressée, ou, après que la demande a été examinée par cette dernière, demander qu'elle soit étudiée par l'autorité arbitrale suivante, ou le gouverneur en conseil, selon le cas. La correspondance relative à une demande de redressement d'un grief présentée par un militaire qui, par la suite de la présentation de celle-ci, est libéré des FC sera envoyée à l'adresse fournie par l'ancien militaire ou, sur demande, à son avocat.

9. Le Cmdt devra aviser un militaire de son droit de se faire assister par un officier pour la préparation d'une demande de redressement d'un grief à soumettre à la décision arbitrale de ce Cmdt; il devra également l'informer que cette assistance est aussi disponible si la demande de redressement est ultérieurement resoumise par le militaire à tout autre niveau arbitral supérieur, et même au gouverneur en conseil. Le Cmdt devra aussi aviser le militaire que ce droit de

even if the member is released subsequent to the submission of that application for redress. If requested, the CO of the member, or the base commander of the releasing base or CO of the releasing unit of the former member, shall detail an officer to assist that member or former member. If practicable, the officer shall be an officer designated by the member or former member. An officer appointed to assist shall treat all discussions with the member or former member as confidential.

## PROCESSING

10. An application for redress of grievance shall be dealt with as expeditiously as possible, having regard to the nature of the matter complained about and the need to make a full and proper investigation. Applications for redress will deal with matters of varying complexity and will take varying lengths of time to resolve; however, no application for redress shall remain initially longer than 14 days in the possession of any adjudicative authority without the member being given an interim reply or being advised of the granting, denial or other determination of the application for redress by that authority.

11. Sometimes, information necessary to assess properly the merits of an application for redress of grievance will not be available immediately, as, for example, in respect of an application for redress relating to the interpretation or implementation of regulations, orders and instructions from higher headquarters. The adjudicative authority in receipt of the application for redress shall take steps to obtain such information as is considered necessary to assess properly the merits of the complaint. In so doing, judgment must be exercised to ensure that undue delay does not occur, having regard to the nature of the complaint and to the possibility of prejudice to the complainant. If doubt exists, the application for redress should be forwarded without delay to the next higher level authorized by QR&O article 19.26 to deal with applications for redress.

12. Originals of correspondence and other documents pertaining to an application for redress of grievance shall, where available, be submitted to the adjudicative authority considering the application for redress. If originals are not available, legible copies shall be submitted.

## DISCLOSURE

13. Subject to the Privacy Act and to paragraphs 14 to 18 of this order, copies of any correspondence or other documents to be reviewed by an adjudicative

demandeur de l'assistance continue à s'appliquer, même si le militaire est libéré après avoir soumis sa demande de redressement. Lorsqu'un militaire ou un ancien militaire demande assistance, le Cmdt du militaire, ou le commandant de la Base ou de l'unité de libération de l'ancien militaire, devra désigner un officier pour l'assister, tel que requis. Si cela est possible, cet officier sera celui que le militaire ou l'ancien militaire aura choisi. L'officier ainsi désigné doit considérer toutes ses conversations avec ce militaire comme confidentielles.

## TRAITEMENT

10. Une demande de redressement d'un grief doit être traitée aussi rapidement que possible, compte tenu de la nature de celle-ci et de la nécessité de procéder à une enquête minutieuse et adéquate. Les demandes de redressement d'un grief peuvent avoir trait à des sujets plus ou moins complexes et, par conséquent, peuvent prendre plus ou moins de temps à être traitées; toutefois, aucune autorité arbitrale ne peut, au début, conserver une demande plus de 14 jours sans envoyer au militaire concerné une réponse provisoire ou sans l'informer que sa demande a été soit accordée, soit rejetée, ou qu'elle fait l'objet d'un autre examen de la part de cette autorité arbitrale.

11. Il est possible, à l'occasion, que les renseignements nécessaires pour bien évaluer une demande de redressement d'un grief ne soient pas disponibles sur-le-champ; il peut s'agir par exemple d'une demande de redressement relative à l'interprétation ou à l'application des règlements, des ordonnances et des instructions émanant de quartiers généraux supérieurs. En pareil cas, l'autorité arbitrale qui reçoit une demande de ce genre doit prendre les mesures requises pour obtenir les renseignements qu'elle juge nécessaires pour bien évaluer le bien-fondé de ladite demande. En agissant ainsi, elle doit cependant rendre une décision à cet égard sans causer de retard indu, compte tenu de la nature de la demande de redressement d'un grief et de la possibilité de causer un préjudice au plaignant. Si un doute subsiste, la demande de redressement doit être transmise sans délai à l'autorité supérieure suivante autorisée à s'en occuper en vertu de l'article 19.26 des ORFC.

12. Il faut fournir à l'autorité arbitrale qui examine une demande de redressement d'un grief les originaux des pièces de correspondance et des autres documents relatifs à cette demande, lorsqu'ils sont disponibles. Sinon, il faut en fournir des copies lisibles.

## DIVULGATION

13. Sous réserve de la Loi sur la protection des renseignements personnels et des paragraphes 14 à 18 de la présente ordonnance, les copies de toute

authority in the consideration of an application for redress of grievance shall be disclosed by the staff of the adjudicative authority responsible for the investigation of the application for redress to the member or former member submitting the application for redress before the adjudicative authority considers the complaint and renders a decision.

14. To avoid unnecessary delay, the documentation referred to in paragraph 13 shall not be disclosed if the adjudicative authority does not have the power to grant the redress sought. For example, if a member complains about a performance evaluation report (PER) which NDHQ has already monitored and accepted, unit, formation and command authorities do not have the power to amend the PER. Such an application for redress of grievance would still be investigated and adjudicated at lower levels, and disclosure would occur first only at the CDS level if the application for redress should be forwarded to that level.

15. The normal protections provided to "personal information", as that term is defined in section 3 of the Privacy Act, apply. For example, an adjudicative authority in the review of an application for redress of grievance may consider summary investigations, boards of inquiry or other documents containing personal information about a number of individuals. Personal information in such documents concerning individuals other than the member or former member submitting the application for redress shall not be disclosed. Any question relating to the release of personal information or any other application of the Privacy Act shall be referred to NDHQ/D Pers A (Director Personnel Administration).

16. If information in a military police investigation case file, including a daily occurrence book, a military police report or a notebook, or in a Special Investigation Unit report, is to be reviewed by an adjudicative authority who has power to grant the redress sought, and the information has not previously been provided to the member or former member, the documents containing the information shall be forwarded for review by NDHQ/D Pers A, who shall provide, in accordance with the Privacy Act, one expunged copy of each page of the documents provided, to the staff of the adjudicative authority providing disclosure. Copies disclosed pursuant to this paragraph shall also be placed on the grievance file of the member or former member. If a document forwarded to D Pers A has been released previously to the member or former member under the Privacy Act, D Pers A shall so inform the staff of the adjudicative authority and provide copies to the staff to be placed on the grievance file; however, in such

correspondance ou de tout document devant être soumis à l'autorité arbitrale pour l'étude d'une demande de redressement de grief, seront divulguées par le personnel de l'autorité arbitrale responsable de l'enquête du grief, au militaire ou ancien militaire qui a soumis la demande de redressement de grief, avant que l'autorité arbitrale ne l'examine et ne prenne sa décision.

14. Pour éviter les délais inutiles, la documentation mentionnée au paragraphe 13 ne sera pas divulguée si l'autorité arbitrale n'a pas le pouvoir d'accorder le redressement demandé. Par exemple, si un militaire se plaint d'un rapport d'appréciation du rendement (RAR) qui a déjà été revu et accepté par le QGDN, les autorités de l'unité, de la formation, et du commandement n'ont pas le pouvoir de modifier ce RAR. Une telle demande de redressement de grief serait quand même étudiée et jugée aux échelons inférieurs, mais la première divulgation n'aurait lieu qu'à l'échelon du CEMD si la demande de redressement devait se rendre jusqu'à cet échelon.

15. Les protections normales accordées à «l'information personnelle», telle que celle-ci est définie à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, s'appliquent. Par exemple, l'autorité arbitrale, dans son étude d'un grief, peut revoir des enquêtes sommaires, des rapports de commission d'enquête ou d'autres documents contenant des renseignements personnels sur certaines personnes. L'information personnelle contenue dans ces documents et touchant des personnes autres que le militaire ou l'ancien militaire soumettant le grief ne sera pas divulguée. Toutes questions reliées à la divulgation des renseignements personnels ou à l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels devraient être soumises au Directeur — Personnel (Administration) (D Pers A)/QGDN.

16. Si une autorité arbitrale détenant le pouvoir d'accorder le redressement demandé, doit examiner des renseignements dans un dossier d'enquête de la Police militaire, y compris un journal quotidien des incidents, un rapport de Police militaire ou un carnet de notes, ou un rapport de l'unité des enquêtes spéciales, mais que ces renseignements n'ont pas déjà été divulgués au militaire ou à l'ancien militaire, les documents contenant ces renseignements devront alors être envoyés au D Pers A/QGDN pour étude, et celui-ci devra en fournir une copie expurgée selon la Loi sur la protection des renseignements personnels, au personnel de l'autorité arbitrale responsable de l'enquête et de la divulgation. Les copies de tels documents divulgués conformément au présent paragraphe devront aussi être versées au dossier de grief du militaire ou de l'ancien militaire. Si un document envoyé au D Pers A a déjà été divulgué au militaire ou à l'ancien militaire selon la Loi sur la protection des

a case, no second disclosure of the document to the member or former member is necessary.

17. Legal opinions received in the course of the investigation of an application for redress are normally designated as being subject to solicitor-client privilege. Where a legal opinion is designated as being subject to solicitor-client privilege, the opinion, and any request for the opinion, shall not be disclosed.

18. Copies of regulations, orders and instructions available to the member at unit level need not be disclosed. Also, correspondence and other documents already provided by or to the member or former member pursuant to the Privacy Act or to this order need not be provided again.

19. If a copy of any document is disclosed to a member or former member pursuant to paragraph 13, the document on the grievance file shall be clearly stamped or marked as having been disclosed.

20. Disclosure pursuant to this order shall be effected by the staff of the adjudicative authority responsible for the investigation of the application for redress of grievance directly to:

- a. the member at his or her unit;
- b. the former member at his or her civilian address; or
- c. if requested by the member or former member, to his or her lawyer or assisting officer.

21. After review of the disclosed correspondence and other documents, the member or former member may provide written comments, and submit other documents, directly to the staff of the adjudicative authority responsible for the investigation of the application for redress of grievance. These comments and documents must be received by the appropriate staff within 35 days of the date of dispatch of the disclosed information. Subject to paragraphs 22 and 23, the adjudicative authority shall consider the application for redress without delay:

- a. upon receipt of the comments and documents or upon notification that no comments or documents will be provided, where either is received within 35 days; or

renseignements personnels, le D Pers A devra en informer le personnel de l'autorité arbitrale et fournir des copies du document qui seront versées au dossier de grief. Dans ce cas, cependant, une nouvelle divulgation du document ne sera pas requise.

17. Les avis juridiques reçus durant l'enquête d'un grief sont normalement désignés comme étant protégés par le privilège du secret professionnel de l'avocat. Lorsqu'un avis juridique est ainsi désigné, l'avis, ainsi que la demande d'avis, ne doivent pas être divulgués.

18. Aucune copie des règlements, ordonnances, et instructions auxquels le militaire peut avoir accès au sein de son unité ne sera fournie. De plus, la correspondance et les autres documents que le militaire ou l'ancien militaire a fournis ou reçus précédemment, conformément à la Loi sur la protection des renseignements personnels ou à la présente ordonnance, ne seront pas fournis à nouveau.

19. Si une copie d'un document est divulguée au militaire ou à l'ancien militaire conformément au paragraphe 13, ce document, contenu au dossier du grief, sera clairement estampé ou marqué comme ayant été divulgué.

20. Toute divulgation faite en conformité avec cette ordonnance doit l'être par le personnel de l'autorité arbitrale responsable de l'enquête du grief directement:

- a. au militaire, à son unité;
- b. à l'ancien militaire, à son adresse civile; ou
- c. lorsque le militaire ou l'ancien militaire le demande, à un officier désigné pour l'assister, ou à son avocat.

21. Après avoir revu la correspondance et les autres documents divulgués, le militaire ou l'ancien militaire pourra fournir des commentaires écrits, et soumettre d'autres documents, directement au personnel de l'autorité arbitrale responsable de l'enquête du grief. Ces commentaires devront être reçus par ledit personnel dans les trente-cinq (35) jours suivant la date de l'envoi des documents divulgués. Sous réserve des paragraphes 22 et 23, l'autorité arbitrale devra considérer le grief sans délai:

- a. sur réception des commentaires et des documents ou d'un avis l'informant qu'aucun commentaire ou document ne sera fourni, lorsque l'un ou l'autre est reçu avant la fin de la période de 35 jours; ou

- b. at the expiration of 35 days where no comments, documents or notification are received.

22. Where more than 35 days are required by the complainant to provide written comments or documents as a result of the complexity of the application for redress of grievance, exigencies of the Service or any other valid reason, the member or former member shall advise within 35 days the staff of the adjudicative authority responsible for the investigation of the application for redress that additional time is required. The adjudicative authority shall not consider the application for redress until those comments or documents are received or until the member or former member advises that comments or documents will not be provided.

23. Comments and documents provided by a member or former member pursuant to paragraphs 21 or 22 may cause further investigation and thus additional disclosure of correspondence and documents resulting from this further investigation.

24. The disclosure of information will result in some delay in the adjudication of most applications for redress of grievance. Accordingly, to expedite a decision, a member or former member seeking redress may request that an application for redress be considered by an adjudicative authority without disclosure.

25. The submission to the Governor in Council for an application for redress of grievance submitted to that level is not disclosed to a member or former member. However, copies of any correspondence or other documents containing comments originated during the investigation of the application for redress to be submitted to Governor in Council, and not previously disclosed at a lower level, shall, subject to paragraphs 14 to 18, be disclosed.

## ADJUDICATION

26. An adjudicative authority to whom an application for redress of grievance is submitted shall cause the matter to be investigated and:

- a. if personally satisfied of the justice of the complaint —
- (1) afford redress if it is within the power of the adjudicative authority to do so, or

- b. à la fin de la période de 35 jours, lorsqu'aucun commentaire ou avis n'a été reçu.

22. S'il faut plus de 35 jours pour fournir ces commentaires écrits ou ces documents, en raison de la complexité de la plainte, des exigences du service ou pour toute autre raison valable, le militaire ou l'ancien militaire devra aviser, dans les 35 jours, le personnel de l'autorité arbitrale responsable de l'enquête du grief qu'il requiert plus de temps. La demande de redressement de grief ne sera alors pas considérée par l'autorité arbitrale avant que ces commentaires ou ces documents n'aient été reçus ou que le militaire ou l'ancien militaire n'ait signifié qu'aucun commentaire ou document ne sera fourni.

23. Les commentaires et les documents qui sont fournis par un militaire ou un ancien militaire conformément aux paragraphes 21 ou 22 peuvent exiger un complément d'enquête et donc une ou plusieurs divulgations supplémentaires de correspondance et de document.

24. La divulgation de ces informations retardera quelque peu la décision arbitrale dans la plupart des cas de griefs. Par conséquent, pour obtenir une décision plus rapide, un militaire ou un ancien militaire peut demander qu'une autorité arbitrale étudie son grief sans qu'il y ait divulgation de renseignements.

25. Le contenu d'une présentation faite au gouverneur en conseil concernant un grief soumis à ce niveau n'est pas divulgué à un militaire ou à un ancien militaire. Toutefois, on doit fournir au militaire ou à l'ancien militaire des copies de tous les documents contenant des commentaires formulés au cours de l'enquête menée au sujet d'un grief devant être présenté à ce niveau et n'ayant pas été divulgué précédemment à un niveau moins élevé, sous réserve des exceptions mentionnées aux paragraphes 14 à 18.

## SENTENCE ARBITRALE

26. L'autorité arbitrale saisie d'une demande de redressement d'un grief doit l'examiner et prendre l'une ou l'autre des mesures suivantes:

- a. si elle constate le bien-fondé de la demande —
- (1) elle rend justice au plaignant si elle a le pouvoir de le faire, ou

- (2) if redress is beyond the powers of the adjudicative authority, forward the application for redress to the next higher adjudicative authority or, in the case of the CDS, to the Minister, with recommendations, and inform the complainant of the recommendations made and the action taken; or
- b. if not personally satisfied of the justice of the complaint —
- (1) if it is within the power of the adjudicative authority to grant redress, advise the complainant that redress is not granted and the reasons therefor, and that the complainant has the right to seek redress from the next higher authority under QR&O article 19.26, or
- (2) if it is not within the power of the adjudicative authority to grant redress, advise the complainant that the application for redress is not supported and the reasons therefor, and that the complainant has the right to seek redress from the next higher authority under QR&O article 19.26.

(C) 1605-19-32 (DPLS)

Issued 1991-07-19

## INDEX

Discipline  
Grievances

- (2) si elle n'a pas le pouvoir de rendre justice au plaignant, elle transmet la demande de redressement à l'autorité supérieure suivante; dans le cas du CEMD, celui-ci fait parvenir la demande au ministre, avec ses recommandations, et en informe le plaignant en lui faisant connaître les recommandations jointes à la demande de redressement; ou
- b. si elle n'est pas persuadée du bien-fondé de la demande —
- (1) et qu'elle ait le pouvoir d'accorder le redressement, elle informe le plaignant des raisons pour lesquelles sa demande a été rejetée, puis elle lui fait part de son droit d'appel auprès de l'autorité supérieure suivante en vertu de l'article 19.26 des ORFC; ou
- (2) qu'elle n'ait pas le pouvoir d'accorder le redressement, elle informe le plaignant des raisons pour lesquelles elle n'appuie pas sa demande, puis elle lui fait part de son droit d'appel auprès de l'autorité supérieure suivante en vertu de l'article 19.26 des ORFC.

(C) 1605-19-32 (DSJP)

Publiée 1991-07-19

## INDEX

Discipline  
Griefs

le 1er novembre 1996

**NOTE DE L'AUTEUR**

L'ordonnance administrative des Forces canadiennes 34-30 est émise sous l'autorité du chef d'état-major de la défense en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés. Ce document est public et disponible à tous les membres des Forces canadiennes et aux personnes qui en font la demande.

Mario Dutil

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mario Dutil', written in a cursive style.