

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20130305**

**Dossier : T-249-12**

**Référence : 2013 CF 218**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 5 mars 2013**

**En présence de monsieur le juge Mosley**

**ENTRE :**

**ANTHONY SNIEDER**

**demandeur**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE**

[1] En janvier 2012, le demandeur, le Capitaine Anthony Snieder, a présenté une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'alinéa 18.1(3)a) de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7, parce que le Chef d'état-major de la Défense (CEMD) n'avait pas rendu de décision relativement à quatre griefs militaires liés qu'il avait présentés en janvier et en février 2011. Le Capitaine Snieder s'est représenté lui-même dans la présente demande.

[2] Pour situer le contexte, il est utile de souligner que l'ancien juge en chef du Canada a fait observer ce qui suit dans *Le premier examen indépendant par le très honorable Antonio Lamer C.P, C.C., C.D., des dispositions et de l'application du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la Défense nationale et d'autres lois en conséquence, conformément à l'article 96 des Lois du Canada (1998), ch. 35* (le 3 septembre 2003) (disponible en ligne à l'adresse suivante :

[http://www.cfgb-cgfc.gc.ca/documents/LamerReport\\_f.pdf](http://www.cfgb-cgfc.gc.ca/documents/LamerReport_f.pdf)) [le Rapport Lamer] :

Il est devenu de plus en plus évident, au cours de mon examen de l'application du projet de loi C-25, que la procédure de règlement des griefs des Forces canadiennes ne fonctionne pas adéquatement. Cette conclusion résulte de l'analyse de la procédure elle-même et de sa performance, déclenchée par de nombreuses plaintes formulées par les membres des FC sur les bases que j'ai visitées et dans les mémoires qui ont été déposés. La constitution du Comité des griefs a accru la perception d'une procédure impartiale, mais les longs délais entre le dépôt du grief et la décision rendue par l'autorité de dernière instance, le CEMD, est (*sic*) source de graves inquiétudes. [...] Les soldats ne sont pas des citoyens de seconde classe. Ils ont le droit d'être traités avec respect et, en ce qui concerne le règlement des griefs, selon une procédure équitable. (À la page 88.)

[3] Le Rapport Lamer contenait les deux recommandations suivantes :

(74) Je recommande que, à partir de maintenant, un délai de 12 mois s'applique aux décisions relatives à un grief, qui court depuis la date de présentation du grief au commandant jusqu'à la décision du chef d'état-major de la Défense ou de son délégué (en vertu du régime de règlement des griefs modifié que je propose). Ce délai de 12 mois s'appliquerait à tous les griefs, sauf ceux que doit trancher personnellement le chef d'état-major de la Défense parce qu'ils sont visés par les directives qu'il aura établies. En cas de non-respect du délai d'un an, à l'exception des griefs que le chef d'état-major de la Défense doit lui-même trancher, le plaignant devrait avoir le droit de s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir la réparation que celle-ci juge appropriée. Il devrait également avoir droit à ses frais sur la base procureur-client, peu importe l'issue de l'affaire. (À la page 104.)

(75) Je recommande que la *Loi sur la Défense nationale* soit modifiée afin d'obliger le chef d'état-major de la Défense et la personne qu'il peut désigner comme délégué à titre d'autorité de dernière instance à agir avec célérité et sans formalisme. (À la page 105.)

[4] Le délai d'un an n'avait pas été mis en œuvre au moment où le Capitaine Snieder a déposé son grief.

[5] Le juge Patrick J. LeSage, juge en chef à la retraite de la Cour supérieure de justice de l'Ontario a récemment fait observer ce qui suit dans le *Rapport final de l'autorité indépendante chargée du deuxième examen à l'honorable Peter G. MacKay, ministre de la Défense nationale* (décembre 2011) (disponible en ligne à l'adresse suivante : [http://www.forces.gc.ca/site/reports-rapports/patrick-lesage/\\_pdf/DND-Final-French-Report.pdf](http://www.forces.gc.ca/site/reports-rapports/patrick-lesage/_pdf/DND-Final-French-Report.pdf) [le Rapport LeSage] :

Malheureusement, bon nombre des mêmes préoccupations ont été exprimées par des membres des FC dans les bases où je me suis rendu à l'été 2011 et aussi dans les mémoires qui m'ont été transmis, soit maintenant huit ans après la publication du Rapport Lamer. (À la page 62.)

[...]

[I]l faut réfléchir plus à fond à la question des retards constants qui surviennent dans le système. Bien que de grands progrès aient été enregistrés, j'estime que d'autres mesures doivent être prises. Des ressources supplémentaires et une rationalisation de la procédure devraient permettre de donner suite à la recommandation du Rapport Lamer selon laquelle les griefs doivent être réglés dans un délai d'un an tel que préconisé dans le Rapport Lamer. [...] Je pense que de nombreux griefs peuvent et doivent être réglés dans une période beaucoup plus courte. (À la page 65.)

[6] Le Rapport LeSage contenait la recommandation suivante :

Recommandation 38 :

Il faudrait établir un délai de un (sic) an, à partir de la date où le grief est déposé jusqu'à la date où une décision est rendue par le CEMD ou son représentant. Je recommande également que le membre lésé soit régulièrement tenu au courant du suivi de son grief. (À la page 66.)

## CONTEXTE

[7] Le 14 juillet 2010, alors qu'il vivait à Honolulu, en Hawaï, le Capitaine Snieder, a accepté une offre de réenrôlement de la part des Forces canadiennes à titre de pilote que le centre de recrutement des Forces canadiennes à Toronto (Ontario) lui a présentée. Il avait auparavant servi dans les forces armées, mais avait ensuite travaillé comme pilote de ligne dans l'aviation civile pendant plusieurs années. Avant d'être assermenté, le Capitaine Snieder a demandé au recruteur de Toronto de revoir l'offre écrite avec lui, ligne par ligne, car celle-ci n'était pas claire. Il soutient que le recruteur l'a assuré à trois reprises que les mesures relatives à sa réinstallation, telles que décrites dans l'offre, étaient entièrement autorisées et financées. Il a ensuite été affecté à Moose Jaw (Saskatchewan).

[8] Le défendeur ne conteste pas que le recruteur a mal informé le Capitaine Snieder à propos des composantes des mesures relatives à sa réinstallation.

[9] Le 1<sup>er</sup> septembre 2010, la Section des décisions en matière de réinstallation du bureau du directeur – Rémunération et avantages sociaux (Administration) des Forces canadiennes a publié une directive à l'égard des mesures relatives à la réinstallation du Capitaine Snieder, lui refusant une indemnité d'affectation pour voyager de Toronto à Moose Jaw, la prime de courtage concernant sa résidence principale à Hawaï, les frais de déplacement de deux voyages effectués pour participer à une entrevue et subir un examen médical à Toronto et les frais de déménagement dépassant ceux d'un déménagement de Toronto à Moose Jaw. Selon les calculs du Capitaine Snieder, il s'agissait d'un écart de plus de 25 000 \$ par rapport à ses prestations de réinstallation.

[10] Comme l'a indiqué le Capitaine Snieder dans ses observations, s'il avait reçu des renseignements exacts au moment où l'offre d'enrôlement lui a été présentée, il aurait pu faire un choix éclairé quant à son acceptation ou non. Une fois enrôlé, il était assujéti à la partie III, Code de discipline militaire de la *Loi sur la défense nationale*, LRC 1985, c N-5, et ne pouvait pas refuser de se présenter à la base de Moose Jaw.

[11] Le Capitaine Snieder a déposé un grief contre la décision lui refusant les quatre prestations qu'il s'attendait de recevoir. Ses quatre plaintes distinctes ont été déposées en janvier et en février 2011 et ont été regroupées en un seul dossier, le dossier n° 11-S -61155.

[12] Le 3 mai 2011, le dossier a été renvoyé au Comité des griefs. En juin et en juillet, le Comité a communiqué tous les documents du dossier pour que le demandeur puisse les examiner et ce dernier a fourni des commentaires, ainsi que des observations supplémentaires. Il a déposé ses derniers commentaires et documents supplémentaires le 14 novembre 2011.

[13] Le 15 décembre 2011, une analyste des griefs avait terminé son examen et informé le demandeur que le dossier était transmis au directeur général – Autorité des griefs des Forces canadiennes pour qu'il l'examine en vue d'une décision du Chef d'état-major de la Défense, l'autorité de dernière instance.

[14] Le 27 janvier 2011, le Capitaine Snieder a présenté une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale. Son grief a été suspendu en attente de l'issue du contrôle judiciaire,

conformément au paragraphe 7.16(1) des *Ordonnances et règlements royaux*. L'audience relative au contrôle judiciaire a été fixée au 27 février 2013 à Regina (Saskatchewan).

[15] À la fin de la journée le 25 février, la Cour a été informée que le CEMD avait rendu une décision le vendredi 22 février 2013. Or, il s'est révélé que le 26 septembre 2012, le Capitaine Snieder avait demandé que la question de l'équité procédurale relative au délai soit séparée de ses plaintes principales et le Comité des griefs, après s'être tout d'abord appuyé sur le paragraphe 7.16(1) relatif à la suspension, avait changé d'avis et accepté de donner suite.

[16] Dans la décision du 22 février 2013, le CEMD a maintenu le grief concernant les frais de déplacement pour l'entrevue et l'examen médical. Il a rejeté le grief concernant le refus d'une indemnité d'affectation de Toronto à Moose Jaw, concluant que le Capitaine Snieder n'avait jamais été « affecté à » Toronto, mais qu'il s'y était uniquement enrôlé. Il a rejeté le grief relatif à la prime de courtage, concluant que la politique s'appliquait uniquement à une « résidence principale » et qu'une telle résidence était définie comme désignant « une unité d'habitation au Canada », qui ne visait pas la résidence du Capitaine Snieder à Honolulu. De plus, aucun élément de preuve ne lui avait été présenté selon lequel la promesse de cette prime avait été expressément faite au Capitaine Snieder. Enfin, il a reconnu que la preuve montrait que le Capitaine Snieder avait été informé à tort que le déménagement complet d'Hawaï à Moose Jaw serait financé en entier et que ce renseignement avait joué un rôle dans la décision du Capitaine Snieder de se réenrôler. Le CEMD a cependant conclu qu'il n'avait pas le pouvoir financier d'accorder une réparation. Il a plutôt acheminé ce grief au conseiller juridique des Réclamations et contentieux

des affaires civiles pour un examen conformément à la politique du Conseil du Trésor sur les paiements à titre gracieux.

[17] La demande présentée par le demandeur sollicitant une ordonnance enjoignant au CEMD de rendre une décision sur le fond était par conséquent théorique au moment de l'audience de la présente demande. Le Capitaine Snieder a néanmoins soutenu qu'il existait toujours une question en litige, soit celle de savoir s'il avait bénéficié de l'équité procédurale.

[18] Le critère du caractère théorique, comme l'a récemment réitéré la Cour dans *Spidel c Canada (Procureur général)*, 2012 CF 1440, au paragraphe 15, est le suivant :

**15** La Cour suprême du Canada a formulé le critère à deux volets suivant au sujet du caractère théorique dans l'arrêt *Borowski c Canada (Procureur général)*, [1989] 1 RCS 42 :

- a) Le différend « concret et tangible » entre les parties a-t-il disparu?
- b) La Cour devrait-elle exercer son pouvoir discrétionnaire et instruire quand même l'affaire?

[19] J'ai conclu que le différend concret et tangible concernant l'équité procédurale du délai illimité de règlement des griefs existait toujours et surviendrait probablement à nouveau. En conséquence, j'ai exercé mon pouvoir discrétionnaire d'instruire l'affaire.

## **LA NORME DE CONTRÔLE**

[20] La norme de contrôle applicable au bien-fondé d'un grief acheminé au CEMD est celle de la décision raisonnable dans les cas où une décision a été rendue ou dans les cas où le CEMD a refusé d'entendre le grief (*Zimmerman c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 43, aux

paragraphes 19 à 21; *Codrin c Canada (Procureur général)*, 2011 CF 100, aux paragraphes 40 à 42; *Birks c Canada (Procureur général)*, 2010 CF 1018, au paragraphe 25). Cependant, la question soulevée en l'espèce est une question d'équité procédurale, ayant trait plus précisément au retard indu. En conséquence, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte (*McBride c Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2012 CAF 181, au paragraphe 32).

## **LES QUESTIONS EN LITIGE**

[21] Le demandeur a soutenu que les questions d'équité procédurale étaient celle de savoir si le CEMD avait tardé à exercer sa compétence en l'espèce et celle de savoir si, de façon générale, il était acceptable qu'il n'existe pas de délai établi pour se prononcer sur des griefs. Il sollicitait soit une ordonnance donnant au CEMD un délai précis pour qu'il se prononce sur son grief personnel ou une ordonnance autorisant que son grief soit présenté à la Cour fédérale. Il sollicitait en outre une ordonnance établissant un délai pour les décisions concernant tous les griefs des Forces canadiennes. Les deux questions présentées à la Cour étaient donc les suivantes :

- a. Le Chef d'état-major de la Défense a-t-il déraisonnablement tardé à exercer sa compétence en l'espèce?
- b. La Cour fédérale a-t-elle compétence pour imposer un délai à l'égard des griefs militaires?

*A. Le Chef d'état-major de la Défense a-t-il déraisonnablement tardé à exercer sa compétence en l'espèce?*

[22] Le demandeur a soutenu que les faits reprochés étaient survenus en septembre 2010 et qu'il avait déposé un grief en janvier 2011, soit dans les six mois prévus par la *Loi sur la Défense nationale*. Cependant, aucune décision n'avait encore été rendue en janvier 2012. Il a indiqué que selon le Rapport Lamer, « un délai d'un an à compter de la présentation du grief au commandant est suffisant ». Selon la recommandation du Rapport Lamer, en cas de non-respect du délai d'un an, le plaignant devait avoir le droit de s'adresser automatiquement à la Cour fédérale. La recommandation prévoyait également le droit du plaignant aux services d'un avocat aux frais des Forces canadiennes et à ses dépens, peu importe l'issue de l'affaire.

[23] Le défendeur soutient que le dossier du grief n'a été acheminé au Directeur général – Autorité des griefs des Forces canadiennes que le 15 décembre 2011. La période à compter de cette date jusqu'au dépôt d'un avis de demande à la Cour fédérale ne comptait que 43 jours, incluant les fêtes de Noël. Le défendeur a ajouté que le demandeur était en partie responsable de tout retard, puisqu'il avait présenté quatre observations supplémentaires distinctes entre août et novembre 2011 et chacune devait être examinée avant que l'analyste des griefs puisse produire un rapport à l'intention du CEMD.

[24] Le défendeur a de plus fait valoir qu'aucun élément de preuve n'indiquait que le demandeur avait exigé que le CEMD rende une décision relativement au grief et qu'aucun élément de preuve n'indiquait que le CEMD avait refusé de rendre une décision. De fait, le

demandeur avait entravé la procédure de règlement des griefs en présentant une demande de contrôle judiciaire, qui suspendait automatiquement son grief. Bien que le défendeur ait reconnu que le CEMD avait, envers le demandeur, une obligation d'agir en vertu de l'article 7.14 des *Ordonnances et règlements royaux*, le demandeur n'avait pas établi que le CEMD avait l'obligation d'agir au plus tard le 27 janvier 2012.

[25] Je conviens avec le Capitaine Snieder que, dans le contexte militaire, il est déraisonnable de s'attendre à ce qu'un officier subalterne exige que le CEMD rende une décision à l'égard de son grief. De son point de vue, je crois comprendre que le délai pour obtenir une décision définitive quant à son grief a commencé à courir à compter du moment où le dossier a été renvoyé au Comité des griefs.

[26] Je conclus que le Capitaine Snieder a attendu un mois et demi à compter du moment où le dossier a atteint le niveau du CEMD en vue d'une décision définitive, bien qu'une année se soit écoulée depuis le moment où il avait déposé le premier de quatre griefs qui ont été groupés en un seul dossier, le dossier n° 11-S-61155, et que 16 mois se soient écoulés depuis la survenance de l'événement faisant l'objet du grief.

[27] Dans *Liang c Canada (MCI)*, 2012 CF 758, au paragraphe 26, la Cour a examiné les trois conditions du critère concernant le délai déraisonnable :

- 1) le délai en question a été plus long que ce que la nature du processus exige de façon *prima facie*;
- 2) le demandeur et son conseiller juridique n'en sont pas responsables; et
- 3) l'autorité responsable du délai ne l'a pas justifié de façon satisfaisante.

[28] Je conclus que le demandeur n'a pas établi *prima facie* que la nature de la procédure de règlement des griefs permet habituellement que le CEMD rende des décisions en moins de 43 jours.

*B. La Cour fédérale a-t-elle compétence pour imposer un délai à l'égard des griefs militaires?*

[29] Le demandeur a souligné que le Rapport Lamer avait recommandé qu'« il [fallait] fixer des délais clairs pour baliser le cheminement d'un grief dans la procédure ». Il est interdit à un demandeur d'avoir accès au contrôle judiciaire d'une décision du CEMD à l'égard d'un grief jusqu'à ce que la décision soit rendue. À son avis, cette interdiction constitue un manquement à l'équité procédurale.

[30] Selon le défendeur, demander à la Cour d'imposer un délai à l'égard de tous les griefs consistait essentiellement à demander à la Cour de réécrire le règlement. De plus, le texte du chapitre 7 des *Ordonnances et règlements royaux* montrait que le législateur avait choisi de ne pas imposer un tel délai d'un an. Des délais sont imposés à un commandant et à une autorité initiale, mais le CEMD n'est pas assujéti à des délais lorsqu'il agit comme autorité initiale ou autorité de dernière instance en matière de griefs.

[31] Je conclus que le défendeur a raison. La Cour n'a pas compétence pour imposer un délai au CEMD. Cette conclusion ne devrait pas être considérée comme une indication que la Cour estime que les problèmes systémiques identifiés par le très honorable Antonio Lamer et

l'honorable Patrick LeSage sont acceptables, mais qu'ils sont plutôt des questions dont le législateur et le pouvoir exécutif, et non le pouvoir judiciaire, doivent traiter.

[32] Compte tenu des conclusions qui précèdent, la demande est rejetée. Chaque partie assumera ses propres dépens.

**ORDONNANCE**

**LA COUR ORDONNE :**

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Richard G. Mosley »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Linda Brisebois, LL.B.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T -249-12

**INTITULÉ :** ANTHONY SNIEDER

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Regina (Saskatchewan)

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 27 février 2013

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE  
ET JUGEMENT :** LE JUGE MOSLEY

**DATE DES MOTIFS :** Le 5 mars 2013

**COMPARUTIONS :**

Anthony Snieder POUR LE DEMANDEUR  
(pour son propre compte)

Michael Brannen POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Anthony Snieder POUR LE DEMANDEUR  
(se représentant lui-même)  
Bushell Park (Saskatchewan) (pour son propre compte)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR  
Sous-procureur général du Canada  
Saskatoon (Saskatchewan)