

**Cour d'appel fédérale**



**Federal Court of Appeal**

**Date : 20201006**

**Dossier : A-218-19**

**Référence : 2020 CAF 166**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LA JUGE GAUTHIER  
LA JUGE GLEASON  
LE JUGE LEBLANC**

**ENTRE :**

**MAJOR JOHN BEDDOWS**

**appellant**

**et**

**CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

**intimé**

Audience tenue à Ottawa (Ontario), le 28 septembre 2020.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 6 octobre 2020.

**MOTIFS DU JUGEMENT :**

**LA JUGE GLEASON  
LE JUGE LEBLANC**

**Y A SOUSCRIT :**

**LA JUGE GAUTHIER**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20201006

Dossier : A-218-19

Référence : 2020 CAF 166

**CORAM : LA JUGE GAUTHIER  
LA JUGE GLEASON  
LE JUGE LEBLANC**

**ENTRE :**

**MAJOR JOHN BEDDOWS**

**appellant**

**et**

**CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

**intimé**

**MOTIFS DU JUGEMENT**

**LES JUGES GLEASON ET LEBLANC**

[1] La Cour est saisie de l'appel interjeté à l'égard d'une décision du juge Boswell de la Cour fédérale (le juge de première instance) (*Beddows c. Canada (Procureur général)*, 2019 CF 671 (*Beddows 2019*)) ayant rejeté la demande de contrôle judiciaire de la décision rendue par le chef d'état-major de la défense (le CEMD), le 3 juillet 2018. Le CEMD avait rejeté le grief présenté par l'appellant en application de l'article 29 de la *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985,

ch. N-5 (la Loi) au motif que la question qui y est soulevée – une demande de remboursement des frais et des honoraires d’avocat engagés par l’appelant relativement à un grief antérieur – n’était pas susceptible de grief.

[2] Un bref historique de l’instance permettra de situer les présents motifs dans leur contexte. L’appelant est membre des Forces armées canadiennes (FAC). En novembre 2012, il a été expédié en Afghanistan en tant qu’officier du renseignement. Environ six mois après son affectation, il a été rapatrié en raison, au moins en partie, de certaines allégations et plaintes qui se sont finalement révélées infondées ou n’ont pas été poursuivies.

[3] Le 26 mai 2014, l’appelant a déposé un grief contestant l’ordre de rapatriement (le grief de 2014). Le grief de 2014 a été rejeté parce qu’il n’avait pas été déposé dans les délais prescrits par la Loi et le chapitre 7 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* (ORFC). Cette décision a été infirmée par la Cour fédérale le 21 octobre 2015, et l’affaire a été renvoyée à l’autorité de dernière instance de la procédure de règlement des griefs pour réexamen avec la directive d’accepter les explications de l’appelant relativement au dépôt tardif de son grief. La Cour a adjugé 2 000 \$ à titre de dépens à l’appelant.

[4] Le 23 novembre 2016, dans l’arrêt *Canada (Procureur général) c. Beddows*, 2016 CAF 294 (*Beddows* 2016), notre Cour a accueilli un appel du jugement de la Cour fédérale. Notre Cour était d’accord avec la Cour fédérale quant au caractère déraisonnable de la décision de l’autorité de dernière instance; toutefois, elle a conclu que la Cour fédérale avait commis une erreur dans le choix de la réparation et a donc renvoyé l’affaire pour réexamen sans donner de

directives quant à savoir s'il fallait accepter l'explication de l'appelant concernant le dépôt tardif du grief de 2014. De plus, notre Cour a refusé d'adjudger à l'une ou l'autre partie des dépens et a infirmé la décision de la Cour fédérale quant aux dépens, de sorte que chaque partie a eu la charge de ses propres frais devant la Cour fédérale et notre Cour (*Beddows* 2016, par. 53).

[5] Le 17 février 2017, l'appelant a déposé le grief qui fait l'objet du présent appel (le grief de 2017). Il demandait ce qui suit [TRADUCTION] « à la suite de la décision déraisonnable prise par l'autorité de dernière instance » relativement au grief de 2014 :

[TRADUCTION] [...] [1] le remboursement de tous les frais juridiques et débours associés à mon appel accueilli à la Cour fédérale en vue d'obtenir une ordonnance judiciaire en ma faveur et à ma comparution subséquente à titre d'intimé à la Cour d'appel fédérale pour obtenir une ordonnance judiciaire en ma faveur d'une somme de 19 216,95 \$ et [2] la modification de l'article 12 de la Directive [DOAD 2017-1, Processus de griefs militaires], afin d'autoriser le remboursement des frais juridiques d'un plaignant sur ordonnance de la Cour fédérale, de la Cour d'appel fédérale ou de la Cour suprême du Canada en sa faveur.

[6] Comme il est indiqué au début des présents motifs, le grief de 2017 a été rejeté au motif que l'appelant avait exercé ses droits de contester le grief de 2014 dans toute la mesure permise par la Loi et que, par conséquent, la décision concernant le grief de 2014 ne pouvait pas faire l'objet d'un autre grief (dossier d'appel, p. 37 à 39).

[7] Le juge de première instance, convaincu que la décision du CEMD de rejeter le grief de 2017 était raisonnable, a refusé d'intervenir. Plus précisément, il a souligné qu'il n'existait « aucune loi, aucune politique ou aucun autre texte qui confère aux Forces canadiennes le droit ou le pouvoir discrétionnaire de payer les frais juridiques engagés à la suite d'un grief qui a donné lieu à des procédures en révision judiciaire » (*Beddows* 2019, par. 32). Il a ensuite conclu

que, puisque notre Cour avait déterminé, dans l'arrêt *Beddows* 2016, que l'adjudication de dépens n'était pas justifiée, la question des dépens revêtait le caractère de la chose jugée et ne pouvait être réexaminée par la Cour fédérale. Il a également souscrit à la thèse de l'intimé selon laquelle le grief de 2017 équivalait à une contestation indirecte du grief de 2014 et ne soulevait donc pas de question susceptible de faire l'objet d'un grief (*Beddows* 2019, par. 33 et 36).

[8] Enfin, le juge de première instance a refusé d'examiner deux questions que l'appelant avait soulevées à l'audience sans préavis (les nouvelles questions), l'une concernant les prétendues lacunes du dossier certifié du tribunal et l'autre concernant le fait que le CEMD n'avait pas renvoyé le grief de 2017 au Comité externe d'examen des griefs militaires (le Comité d'examen), ce qui, selon l'appelant, violait le paragraphe 29.12(1) de la Loi et portait atteinte à ses droits en matière d'équité procédurale. La somme forfaitaire de 500 \$ à titre de dépens a été adjugée à l'intimé.

[9] L'appelant soutient que la décision du juge de première instance devrait être annulée pour plusieurs raisons. Premièrement, il soutient que le juge de première instance aurait dû examiner les nouvelles questions et que son refus justifie l'intervention de notre Cour. Parallèlement, il affirme que le CEMD, à titre d'autorité de dernière instance en ce qui concerne le grief de 2017, a fait preuve de partialité, car non seulement à titre d'autorité initiale il avait rejeté de manière déraisonnable le grief de 2014, mais en plus il était le client qui donnait des instructions au ministère de la Justice dans les instances ultérieures devant la Cour fédérale et notre Cour. Troisièmement, il soutient que l'article 29 de la Loi ne circonscrit pas les sujets des griefs et que le juge de première instance a donc commis une erreur en concluant que la question soulevée

dans le grief de 2017 ne pouvait faire l'objet d'un grief. Enfin, l'appelant affirme que le CEMD a commis une erreur susceptible de révision en n'assortissant pas de motifs suffisants sa décision de rejeter le grief de 2017 et en s'appuyant à tort sur les politiques du Conseil du Trésor dans ce dessein.

[10] L'une des allégations de l'appelant – celle de la prétendue partialité découlant du rôle de l'actuel CEMD dans le traitement du grief de 2014 et en tant qu'autorité d'instruction – doit être rejetée d'emblée, car l'appelant a soulevé cette question pour la première fois devant notre Cour. Il est bien établi que les allégations de partialité sont graves et doivent être soulevées le plus tôt possible (*Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 R.C.S. 892, 1990 CanLII 26). Dans l'arrêt *International Relief Fund for the Afflicted and Needy (Canada) c. Canada (Revenu national)*, 2013 CAF 178, au paragraphe 19, le juge Stratas de notre Cour fait la mise en garde suivante : « [l']on ne peut découvrir des faits pouvant dénoter une partialité inadmissible de la part du décideur administratif, ne rien dire à ce sujet, attendre l'issue de la décision administrative et, si la décision est défavorable, soutenir ensuite en appel que le décideur a fait preuve de partialité ». Ainsi, les arguments de partialité de l'appelant ne peuvent être retenus.

[11] Les autres questions soulevées par l'appelant sont soumises à deux normes de contrôle différentes. La contestation de la décision du juge de première instance, qui a refusé d'examiner les nouvelles questions, est assujettie à la norme de contrôle en appel établie dans l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235. La décision discrétionnaire de la Cour fédérale sur ce point peut seulement être annulée s'il est démontré qu'elle a été viciée par une erreur

manifeste et dominante, comme l'affirme notre Cour dans l'arrêt *Corporation de soins de la santé Hospira c. Kennedy Institute of Rheumatology*, 2016 CAF 215, [2017] 1 R.C.F. 331, aux paragraphes 28 et 79 (voir également *Mahjoub c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CAF 157, [2018] 2 R.C.F. 344, par. 72 à 74). Une erreur manifeste est évidente ou facilement apparente et une erreur dominante a une incidence sur le résultat.

[12] Les autres questions en litige portent sur la norme de contrôle applicable aux appels de contrôles judiciaires, énoncée dans l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 45 à 47. Suivant cette jurisprudence, notre Cour détermine si la Cour fédérale a choisi la norme appropriée et si elle a appliqué la norme correctement. Ainsi, nous sommes tenus de nous mettre à la place de la Cour fédérale et de procéder à nouveau au contrôle judiciaire. Nous nous concentrons alors sur la décision du CEMD pour répondre à ces questions.

[13] En l'espèce, le juge de première instance a choisi à juste titre d'appliquer la norme de la décision raisonnable à la décision du CEMD relativement au grief de 2017, étant donné que les décisions relatives aux griefs de membres des Forces armées canadiennes doivent faire l'objet d'un contrôle judiciaire conformément à ce critère, comme en a décidé notre Cour dans l'arrêt *Walsh c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 157, au paragraphe 9, qui a toujours valeur de précédent à la suite du récent jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 (*Vavilov*). En effet, les deux parties conviennent que la norme de contrôle applicable à la décision du CEMD est celle de la décision raisonnable.

[14] En ce qui concerne le bien-fondé des arguments de l'appelant, nous ne voyons aucune raison de modifier la décision d'instance inférieure, et ce, en dépit de sa plaidoirie éloquente.

[15] Quant au refus du juge de première instance d'examiner les nouvelles questions, nous estimons qu'il lui était tout à fait loisible d'en décider ainsi, étant donné que ces questions ont été soulevées par l'appelant lors de l'audience à la Cour fédérale sans avis préalable. Les réparations qu'un tribunal peut accorder à l'issue d'un contrôle judiciaire étant, en substance, discrétionnaires, il est bien établi qu'une cour de révision a le pouvoir discrétionnaire de ne pas examiner une question soulevée pour la première fois par une partie en contrôle judiciaire, lorsque cela serait inopportun (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 22, citant *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, par. 30, 1995 CanLII 145). Par exemple, cela pourrait être le cas lorsque, à défaut de circonstances particulières, des arguments qui n'ont pas été soulevés dans le mémoire des faits et du droit sont présentés pour la première fois à l'audience (*Del Mundo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 754, par. 12 et 13).

[16] En l'espèce, le juge de première instance a estimé que l'appelant avait eu amplement le temps d'avertir l'intimé des nouvelles questions en litige, mais qu'il ne l'avait pas fait. Il a conclu qu'il serait donc inopportun de les examiner dans ces circonstances. Nous ne voyons pas d'erreur manifeste et dominante dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du juge de première instance sur ce point.



[17] À la lumière de ce qui précède, il n'est pas nécessaire d'aborder la question du statut juridique des notes explicatives dans les ORFC, à l'égard desquelles l'appelant a utilement fourni des explications dans sa lettre du 29 septembre 2020 à la Cour en ce qui concerne le fait que le grief de 2017 n'a pas été renvoyé au comité d'examen par le CEMD.

[18] En ce qui concerne la question de savoir si la décision du CEMD était raisonnable, il s'agit fondamentalement de décider si le CEMD a raisonnablement conclu que les questions soulevées dans le grief de 2017 n'étaient pas susceptibles de faire l'objet d'un grief parce que l'appelant contestait essentiellement la décision précédente rejetant le grief de 2014. L'appelant soutient principalement que le paragraphe 29(1) de la Loi ne limite pas l'objet des griefs et que, par conséquent, le grief de 2017 aurait dû être examiné sur le fond.

[19] Nous ne sommes pas d'accord, car nous estimons que la conclusion du CEMD est amplement étayée par la teneur du grief de l'appelant et les détails qu'il a fournis ainsi que par les dispositions pertinentes de la Loi.

[20] Comme nous le mentionnons plus haut, l'appelant affirme avoir été lésé par la décision déraisonnable prise à l'égard de son grief de 2014. En réponse à la demande de précisions sur le préjudice subi, l'appelant a déclaré dans sa lettre du 29 novembre 2017 qu'il était [TRADUCTION] « lésé par la décision administrative déraisonnable du [CEMD] [...] de rejeter son grief [de 2014] ». Le CEMD avait donc de bonnes raisons de conclure que le grief de 2017 visait à obtenir une réparation pour le rejet du grief de 2014.

[21] Le libellé de la Loi étaye la conclusion selon laquelle la décision du CEMD voulant qu'on ne puisse pas contester le rejet d'un grief antérieur est raisonnable. Le paragraphe 29(1) de la Loi prévoit des limites en disposant qu'une affaire pour laquelle il existe un autre recours sous le régime de la Loi n'est pas susceptible de faire l'objet d'un grief. En l'espèce, le CEMD a raisonnablement conclu que le mécanisme existant pour contester la décision sur le grief de 2014 était la procédure de grief de 2014, la demande de contrôle judiciaire ultérieure et l'appel, qui a conduit au réexamen du rejet du grief de 2014.

[22] Fait peut-être plus important, le paragraphe 29(1) ne peut être interprété isolément. Selon l'approche moderne d'interprétation des lois, la disposition doit être interprétée dans son contexte, en harmonie avec l'économie et l'objet de la loi ainsi que l'intention du législateur (voir *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, 1998 CanLII 837, citant Elmer Driedger, *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Butterworths, 1983, p. 87). Plus précisément, elle doit notamment être interprétée à la lumière de l'article 29.15 de la Loi, qui est ainsi libellé :

Décision définitive

29.15 Les décisions du chef d'état-major de la défense ou de son délégué sont définitives et exécutoires et, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la *Loi sur les Cours fédérales*, ne sont pas susceptibles d'appel ou de révision en justice.

Decision is final

29.15 A decision of a final authority in the grievance process is final and binding and, except for judicial review under the *Federal Courts Act*, is not subject to appeal or to review by any court.

[23] Le CEMD a pris sa décision sur le fondement de l'article 29.15 de la Loi. Cette disposition étaye solidement la conclusion selon laquelle le rejet du grief de 2014 ne peut donner lieu à un nouveau grief. Comme le souligne l'intimé, la décision définitive et exécutoire de

rejeter un grief ne saurait donner matière à un nouveau grief (et à un contrôle judiciaire ultérieur), selon l'issue du premier contrôle judiciaire. L'article 29.15 ne le permet pas. En effet, toute autre conclusion permettrait d'interminables séries de griefs cherchant à faire infirmer les décisions définitives antérieures.

[24] Nous sommes donc convaincus que la décision du CEMD par laquelle il a rejeté le grief de 2017 au motif qu'il ne comportait aucun grief valable était raisonnable vu les circonstances de l'espèce et sur le fondement de ce qui précède.

[25] L'affirmation de l'appelant, selon laquelle le CEMD a commis une erreur susceptible de révision en n'assortissant pas de motifs suffisants son rejet du grief de 2017, n'est pas fondée à mon sens. Les motifs des décisions dans le contexte du droit administratif n'ont pas besoin d'être parfaits; tant qu'ils permettent à la cour de révision de comprendre pourquoi le décideur a pris sa décision et de déterminer si la conclusion appartient aux issues acceptables, la cour de révision s'abstiendra normalement de modifier la décision (*Vavilov*, par. 91, citant *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, par. 16). Il est satisfait à ce critère. De même, l'argument de l'appelant selon lequel le CEMD a rejeté le grief de 2017 à tort sur la foi des politiques du Conseil du Trésor n'est pas fondé, car ces politiques ne sont pas mentionnées dans la décision contestée.

[26] Finalement, lors de l'audition du présent appel, l'appelant a insisté sur le fait que le grief de 2017 comportait un élément distinct, à savoir le retard déraisonnable dans la décision sur le grief de 2014. Il affirme que ce retard contrevient à l'article 29.11 de la Loi, qui exige que le

CEMD traite un grief aussi rapidement que les circonstances et l'équité le permettent. C'est pourquoi, dit-il, il demande à notre Cour de rendre une ordonnance enjoignant à l'autorité de dernière instance d'annoncer, par voie de lettre, la décision à l'égard du grief de 2014 dans les 90 jours suivant le jugement de notre Cour dans le présent appel.

[27] L'appelant a reconnu à l'audience qu'il n'avait pas demandé une telle réparation dans le grief de 2017. Notre Cour ne peut donc pas accorder à l'appelant l'ordonnance qu'il sollicite, et il ne serait pas non plus opportun que notre Cour donne son avis sur la signification de l'expression « avec célérité » qui se trouve à l'article 29.11 de la Loi.

[28] Cela dit, nous notons que le grief de 2014 a été examiné par le comité d'examen qui a fait une série de recommandations favorables à l'appelant auprès de l'autorité de dernière instance. Le rapport du comité est daté du 21 février 2018, soit il y a plus de deux ans, et aucune décision n'a encore été prise par l'autorité de dernière instance. Bien qu'il puisse y avoir des raisons valables pour lesquelles la décision définitive relativement au grief de 2014 se fait toujours attendre, ce retard, de prime abord, soulève des préoccupations légitimes.

[29] Pour tous les motifs qui précèdent, nous proposons de rejeter l'appel. L'intimé a abandonné, à juste titre, sa demande quant aux dépens à l'audience. Nous sommes donc d'avis de rejeter le présent appel sans dépens.

« Mary J.L. Gleason »

---

j.c.a.

« René LeBlanc »

---

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Johanne Gauthier j.c.a. »

**COUR D'APPEL FÉDÉRALE**  
**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** A-218-19

**INTITULÉ :** MAJOR JOHN BEDDOWS c.  
CANADA (PROCUREUR  
GÉNÉRAL)

**LIEU DE L'AUDIENCE :** OTTAWA (ONTARIO)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 28 SEPTEMBRE 2020

**MOTIFS DU JUGEMENT :** LA JUGE GLEASON  
LE JUGE LEBLANC

**Y A SOUSCRIT :** LA JUGE GAUTHIER

**DATE DES MOTIFS :** LE 6 OCTOBRE 2020

**COMPARUTIONS**

Major John Beddows POUR L'APPELANT  
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Andrew Gibbs POUR L'INTIMÉ

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Nathalie G. Drouin POUR L'INTIMÉ  
Sous-procureure générale du Canada