

A-722-95

Operations Officer, Fourth Maritime Operations Group, Commander, Fourth Maritime Operations Group, Commanding Officer, Fleet Maintenance Group Pacific, Commander, Maritime Forces Pacific, Commander, Maritime Command, Chief of the Defence Staff and Minister of National Defence (*Appellants*) (*Respondents*)

v.

Robert David Anderson (*Respondent*) (*Applicant*)

INDEXED AS: ANDERSON v. CANADA (ARMED FORCES) (C.A.)

Court of Appeal, Stone and Linden, J.J.A. and Henry D.J.—Vancouver, October 11; Ottawa, October 24, 1996.

Armed forces — Appeal from Trial Division's refusal to strike judicial review application — Rear Admiral denying application for redress of grievance requesting quashing of counselling and probation — National Defence Act, s. 29, QR&O, arts. 19.26, 19.27 mandating procedure for requesting through chain of command review by higher authority — Adequate alternative remedy — Appeal allowed.

Administrative law — Judicial review — Appeal from Trial Division's refusal to strike application for judicial review — Rear Admiral dismissing application to quash counselling and probation — National Defence Act, s. 29, QR&O, arts. 19.26, 19.27 mandating process whereby aggrieved member may request through chain of command review by higher authority — Adequate alternative remedy — Neither delay nor cost, stress of pursuing complaint up chain of command warranting judicial interference.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Appeal from Trial Division refusal to strike application for judicial review — Rear Admiral refusing application to quash counselling and probation — Decision within Federal Court Act, s. 18.1(2) as decision of federal board or tribunal settling matter before him, binding on respondent — That entitled to pursue matter up chain of command not rendering decision less final.

A-722-95

L'officier des opérations du Quatrième groupe des opérations maritimes, le commandant du Quatrième groupe des opérations maritimes, le commandant du Groupe de maintenance de la Flotte (Pacifique), le commandant des Forces maritimes du Pacifique, le commandant du Commandement maritime, le chef d'état-major de la défense et le ministre de la Défense nationale (*appelants*) (*intimés*)

c.

Robert David Anderson (*intimé*) (*requérant*)

RÉPERTORIÉ: ANDERSON c. CANADA (FORCES ARMÉES) (C.A.)

Cour d'appel, juges Stone et Linden, J.C.A., juge suppléant Henry—Vancouver, 11 octobre; Ottawa, 24 octobre 1996.

Forces armées — Appel contre le rejet par la Section de première instance de la fin de non-recevoir opposée au recours en contrôle judiciaire — Le contre-amiral avait rejeté la demande de redressement de grief portant annulation de la mesure de mise en garde et surveillance — L'art. 29 de la Loi sur la défense nationale et les art. 19.26 et 19.27 ORFC prévoient les recours successifs le long de la chaîne de commandement — Existence d'une autre voie de recours appropriée — Appel accueilli.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Appel contre le rejet par la Section de première instance de la fin de non-recevoir opposée au recours en contrôle judiciaire — Le contre-amiral avait rejeté la demande de redressement de grief portant annulation de la mesure de mise en garde et surveillance — L'art. 29 de la Loi sur la défense nationale et les art. 19.26 et 19.27 ORFC prévoient les recours successifs le long de la chaîne de commandement — Existence d'une autre voie de recours appropriée — Ni le temps requis ni le coût ni la tension tenant à la poursuite de la plainte aux niveaux supérieurs de la chaîne de commandement ne justifient l'intervention de la Cour.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Appel contre le rejet par la Section de première instance de la fin de non-recevoir opposée au recours en contrôle judiciaire — Le contre-amiral avait rejeté la demande de redressement de grief portant annulation de la mesure de mise en garde et surveillance — Sa décision est celle d'un office fédéral au sens de l'art. 18.1(2) de la Loi sur la Cour fédérale en ce qu'elle tran-

Practice — Parties — Appeal from Trial Division's refusal to strike application for judicial review — As Commander, Maritime Forces (Pacific) only person whose decision under review, only person properly joined — Premature to join Chief of Defence Staff, Minister, as decision of neither under review.

This was an appeal from an order of the Trial Division refusing to strike the respondent's application for judicial review. The respondent had been issued counselling and probation. He submitted an application for redress of grievance requesting the immediate quashing of the counselling and probation, and the removal from all files of any record of such having been issued. The request was based on allegations of procedural unfairness and reasonable apprehension of bias. *National Defence Act*, section 29 gives an officer or non-commissioned member the right to seek redress from superior authorities in the manner and under the conditions prescribed by regulations. CFAO 26-17 provides that if a member objects to a C&P, the provisions of *Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces* (QR&O), articles 19.26 and 19.27 apply. QR&O, article 19.26(10)(a) provides that every redress authority who receives a complaint shall, where it is within that authority's power to afford redress, (i) take the necessary action, if the redress authority is personally satisfied of the justice of the complaint, or (ii) return the complaint and inform the member that the complaint is not redressed because the redress authority is not personally satisfied of the justice of the complaint. Rear Admiral Johnston dealt with the application. He informed the applicant that he did not support it, and of the right to request, through the chain of command, to have the application reviewed by a higher authority. The respondent applied for judicial review of that decision. Applicant's concern was that his service record be cleared: the period of counselling and probation had already been completed.

The issues were: (1) whether the decision should be struck on the ground that there existed an adequate remedy which the respondent chose not to exhaust; (2) whether the Rear Admiral's decision was a "decision or order of a federal board, commission or other tribunal" within the meaning of *Federal Court Act*, subsection 18.1(2); (3) whether the respondent should have the option of moving to strike all but the Chief of the Defence Staff and the Minister from the style of cause; and (4) whether the proceedings were directed against more than "a single decision" within the meaning of Rule

chaît la question qui lui était soumise, et elle a force obligatoire à l'égard de l'intimé — Le fait que celui-ci ait la possibilité de saisir le niveau supérieur de la chaîne de commandement ne la rendait pas moins définitive.

Pratique — Parties — Appel contre le rejet par la Section de première instance de la fin de non-recevoir opposée au recours en contrôle judiciaire — La seule personne qu'il convienne de citer est la personne dont la décision est contestée, savoir le commandant des Forces maritimes du Pacifique — Il serait prématuré de citer le chef d'état-major de la défense ou le ministre puisqu'il n'y a recours en contrôle judiciaire contre aucune décision de l'un ou de l'autre.

Appel contre l'ordonnance par laquelle la Section de première instance a rejeté la fin de non-recevoir opposée au recours de l'intimé en contrôle judiciaire. Celui-ci, astreint à la mise en garde et surveillance, avait présenté une demande de redressement de grief concluant à l'annulation de cette mesure et à l'élimination de toute mention de cette mesure de tous les dossiers. Les moyens pris étaient l'iniquité procédurale et la crainte raisonnable de préjugé. L'article 29 de la *Loi sur la défense nationale* prévoit le droit pour tout officier ou militaire du rang de demander réparation auprès des autorités supérieures selon les modalités réglementaires. L'OAF 26-17 prévoit qu'en cas d'objection à la mesure de MG et S, ce sont les articles 19.26 et 19.27 des *Ordonnances et Règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* (ORFC) qui s'appliquent. Aux termes de l'article 19.26(10)(a) ORFC, l'autorité de redressement qui reçoit une plainte doit, lorsqu'elle a le pouvoir d'accorder le redressement demandé, (i) prendre les mesures nécessaires, si elle est personnellement convaincue du bien-fondé de la plainte, ou (ii) retourner la plainte au militaire et l'informer qu'elle n'y a pas fait droit parce qu'elle n'est pas personnellement convaincue du bien-fondé de la plainte. Le contre-amiral Johnston, saisi de la plainte, a informé le requérant qu'il ne pouvait se prononcer en sa faveur et que celui-ci avait le droit de porter sa plainte à une autorité supérieure de la chaîne de commandement. En exerçant le recours en contrôle judiciaire contre cette décision, l'intimé visait à purger son dossier militaire puisqu'il avait déjà fait sa période de mise en garde et surveillance.

Il échet d'examiner: (1) s'il faut rejeter la requête puis-que l'intimé a à sa disposition une autre voie de recours appropriée qu'il a choisi de ne pas épuiser; (2) si la décision du contre-amiral est une «décision ou ordonnance d'un office fédéral» au sens du paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*; (3) s'il est loisible à l'intimé de demander que demeurent seuls en cause le chef d'état-major de la défense et le ministre de la Défense; et (4) si la procédure vise davantage qu'une «seule décision» au sens de la Règle 1602(4) (aux termes de laquelle la requête porte sur une seule décision).

1602(4) (which requires an application to be in respect of a single decision).

Held, the appeal should be allowed.

(1) By saying that he did not “support” the complaint Rear Admiral Johnston indicated that he was not personally satisfied of its “justice”. By making the application to the Trial Division, the respondent indicated that Rear Admiral Johnston’s decision did “not afford the redress that, in the opinion of the member, was warranted”. In those circumstances, it was open to the respondent to seek redress at the next step in the chain of command, the Commander, Maritime Command, who was vested under QR&O, subparagraph 19.26(10)(a)(ii) with the same power to quash a C&P as Rear Admiral Johnston.

The process mandated by *National Defence Act*, section 29 and as laid down in articles 19.26 and 19.27 of the QR&O did afford an adequate alternative remedy. The factor of delay was not such as to warrant the Court’s intervention. While the time required to pursue judicial review proceedings would likely be less than that required for submitting the complaint up the chain of command, article 19.26 does require that a complaint be dealt with as expeditiously as possible, and lays down strict time limits within which decisions are to be made by a particular redress authority below the Chief of the Defence Staff. The remedy existed at the very next step in the chain of command if the redress authority could be satisfied of the “justice” of the complaint. The cost and stress of pursuing the complaint up the chain of command did not justify judicial interference with that process. There was no evidence before the Motions Judge in relation to either of these factors. Moreover, the complaints procedure is simple and straightforward, not unduly costly and paragraph 19.27(3) provides for assistance to a member in preparing a complaint. Although the decision on this issue was dispositive of the appeal, the remaining issues should be canvassed in the event that the Court’s conclusion thereon might constitute error.

(2) Rear Admiral Johnston’s decision settled the matter which was before him and that decision was binding on the respondent. That the respondent was entitled to pursue the matter up the chain of command did not render the decision any less final or binding at that stage, despite the fact that it might be overturned at the next step.

(3) The only person who needed to be joined in the judicial review application was he whose decision was sought to be reviewed—the Commander, Maritime Forces Pacific. It would be premature to join the Chief or the Defence Staff or the Minister where a decision of neither

Arrêt: l’appel doit être accueilli.

(1) En disant qu’il ne se «prononçait» pas en faveur de la plainte, le contre-amiral Johnston faisait savoir en effet qu’il n’était pas personnellement convaincu du «bien-fondé» de cette plainte. Ce qui a poussé l’intimé à saisir la Section de première instance, c’était sa conclusion que la décision du contre-amiral Johnston n’accordait pas «le redressement qui, de l’avis du militaire, semble justifié». Dans ces conditions, il avait la possibilité de saisir le niveau supérieur immédiat de la chaîne de commandement, savoir le commandant du Commandement maritime qui, tout comme ce dernier, était investi par le sous-alinéa 19.26(10)a)(ii) ORFC du même pouvoir d’annuler une mesure de MG et S.

Le processus prescrit par l’article 29 de la *Loi sur la défense nationale* et élaboré par les articles 19.26 et 19.27 ORFC prévoit une autre voie de recours appropriée. Le facteur temps n’est pas tel qu’il justifie l’intervention de la Cour. Il est vrai qu’en toute probabilité, le recours en contrôle judiciaire prendrait moins de temps qu’il en faudrait pour porter la plainte aux échelons supérieurs successifs de la chaîne de commandement, mais l’article 19.26 prescrit d’enquêter sur la plainte «aussi promptement que possible» et prévoit des délais stricts de décision pour les diverses autorités de redressement au-dessous du chef d’état-major de la défense. Il y avait une possibilité de recours au niveau supérieur immédiat de la chaîne de commandement si l’autorité de redressement pouvait être convaincue du «bien-fondé» de la plainte. Ni le coût ni la tension tenant à la poursuite de la plainte aux niveaux supérieurs de la chaîne de commandement ne justifient l’intervention de la Cour dans ce processus. Le juge des requêtes n’a été saisi d’aucune preuve dans ce sens. Par ailleurs, la procédure d’instruction des plaintes est simple et facile à observer; elle n’est pas excessivement coûteuse et le paragraphe 19.27(3) prévoit que le plaignant peut recevoir de l’aide pour formuler sa plainte. Bien que la décision sur ce point vide l’appel, il est nécessaire d’examiner les points litigieux restants, au cas où la Cour se serait trompée à ce sujet.

(2) La décision du contre-amiral Johnston tranchait la question dont il était saisi et avait force obligatoire à l’égard de l’intimé. Le fait que celui-ci ait la possibilité de saisir le niveau supérieur de la chaîne de commandement ne la rendait pas moins définitive à ce palier, bien que théoriquement, elle puisse être infirmée au palier suivant.

(3) La seule personne qu’il soit nécessaire de citer dans le recours en contrôle judiciaire est celle dont la décision est contestée, savoir le commandant des Forces maritimes du Pacifique. Il serait prématuré de citer le chef d’état-major de la défense ou le ministre puisqu’il n’y a recours

of them was sought to be reviewed.

(4) In view of Rule 1602(4), the decision to issue counselling and probation could not be reviewed on an application to review Rear Admiral Johnston's decision.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Forces Administrative Orders, 26-17.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(2) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 1602(4) (as enacted by SOR/92-43, s. 19).
National Defence Act, R.S.C., 1985, c. N-5, s. 29 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 31, s. 43).
Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces (1968 Revision), arts. 19.26, 19.27.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Haretkin v. University of Regina, [1979] 2 S.C.R. 561; (1979), 96 D.L.R. (3d) 14; [1979] 3 W.W.R. 676; 26 N.R. 364; *Macinnis v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 464; (1994), 113 D.L.R. (4th) 529; 166 N.R. 57 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Gayler v. Canada (Director Personnel Careers Administration Other Ranks, National Defence Headquarters), [1995] 1 F.C. 801; (1984), 88 F.T.R. 241 (T.D.); *Lingley v. Board of Review*, [1976] 1 F.C. 98; (1975), 62 D.L.R. (3d) 187; 25 C.C.C. (2d) 81; 13 N.R. 22 (C.A.).

REFERRED TO:

Downey v. Canada, [1985] F.C.J. No. 443 (T.D.) (QL); *Dressler v. Canada (Minister of National Defence) et al.* (1989), 30 F.T.R. 13 (F.C.T.D.).

APPEAL from the Trial Division's refusal to strike the respondent's application for judicial review of his commanding officer's refusal to quash a counselling and probation (*Anderson v. Canada (Canadian Armed Forces)*, [1995] F.C.J. No. 1461 (F.C.T.D.)). Appeal allowed.

en contrôle judiciaire contre aucune décision de l'un ou de l'autre.

(4) Par application de la Règle 1602(4), la mesure de mise en garde et surveillance ne pourrait être soumise au contrôle judiciaire dans le cadre du recours formé contre la décision du contre-amiral Johnston.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(2) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
Loi sur la défense nationale, L.R.C. (1985), ch. N-5, art. 29 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 43).
Ordonnances administratives des Forces canadiennes, 26-17.
Ordonnances et Règlements royaux applicables aux Forces canadiennes (Révision de 1968), art. 19.26, 19.27.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règle 1602(4) (édicte par DORS/92-43, art. 19).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Haretkin c. Université de Regina, [1979] 2 R.C.S. 561; (1979), 96 D.L.R. (3d) 14; [1979] 3 W.W.R. 676; 26 N.R. 364; *Macinnis c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 464; (1994), 113 D.L.R. (4th) 529; 166 N.R. 57 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Gayler c. Canada (Directeur de l'Administration des carrières (PNO), Quartier général de la Défense nationale), [1995] 1 C.F. 801; (1984), 88 F.T.R. 241 (1^{er} inst.); *Lingley c. Commission d'examen*, [1976] 1 C.F. 98; (1975), 62 D.L.R. (3d) 187; 25 C.C.C. (2d) 81; 13 N.R. 22 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Downey c. Canada, [1985] A.C.F. n^o 443 (1^{er} inst.) (QL); *Dressler c. Canada (Ministre de la Défense nationale) et al.* (1989), 30 F.T.R. 13 (C.F. 1^{er} inst.).

APPEL contre le rejet par la Section de première instance de la fin de non-recevoir opposée au recours en contrôle judiciaire exercé par l'intimé contre le refus de son commandant d'annuler la mesure de mise en garde et surveillance (*Anderson c. Canada (Forces armées canadiennes)*, [1995] A.C.F. n^o 1461 (C.F. 1^{er} inst.)). Appel accueilli.

COUNSEL:

Leigh A. Taylor for appellants (respondents).
Duncan J. Boan for respondent (applicant).

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellants (respondents).
Hunt & Boan, Associates, Victoria, for respondent (applicant).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

AVOCATS:

Leigh A. Taylor pour les appelants (intimés).
Duncan J. Boan pour l'intimé (requérant).

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour les appelants (intimés).
Hunt & Boan, Associates, Victoria, pour l'intimé (requérant).

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par

1 STONE J.A.: The principal issues raised in this appeal from an order of the Trial Division of November 1, 1995 [[1995] F.C.J. No. 1461 (QL)] refusing to strike the respondent's originating notice of motion are, first, whether the decision in question is "a decision or order of a federal board, commission or other tribunal" within the meaning of subsection 18.1(2) of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)] and, second, whether it should nonetheless be struck on the ground that there is available to the respondent an adequate alternative remedy which he has chosen not to exhaust. Two subsidiary issues were argued, namely whether the respondent should have the option of moving to strike all but the Chief of the Defence Staff and the Minister from the style of cause and whether the proceedings are directed against more than "a single decision" within the meaning of subsection 1602(4) of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663 (as enacted by SOR/92-43, s. 19)].

2 On December 7, 1994, the respondent was issued counselling and probation (C&P) of six months' duration by the Commander, Fourth Maritime Operations Group D. E. Collinson, who certified that the action had been taken in accordance with section 26-17 of the *Canadian Forces Administrative Orders* (CFAO 26-17). Shortly thereafter, on December 12, 1994, counsel for the respondent submitted an application for redress of grievance, in which he described the redress requested in the following terms:

1 LE JUGE STONE, J.C.A.: Dans cet appel formé contre l'ordonnance en date du 1^{er} novembre 1995 [[1995 A.C.F. n° 1461 (QL)], par laquelle la Section de première instance a rejeté la fin de non-recevoir opposée à la requête introductive d'instance, se pose la question de savoir en premier lieu, si la décision en cause est une décision ou ordonnance d'un office fédéral au sens du paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)] et, en second lieu, s'il faut de toute façon rejeter la requête puisque l'intimé a à sa disposition une autre voie de recours appropriée qu'il a choisi de ne pas épuiser. Deux questions subsidiaires ont été débattues, savoir s'il est loisible à l'intimé de demander que demeurent seuls en cause le chef d'état-major de la défense et le ministre de la Défense, et si la procédure vise davantage qu'une «seule décision» au sens du paragraphe 1602(4) des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663 (édicte par DORS/92-43, art. 19)].

2 Le 7 décembre 1994, l'intimé a été astreint à la mise en garde et surveillance (MG et S) pour six mois par le commandant du Quatrième groupe des opérations maritimes, D. E. Collinson, qui certifiait que la décision avait été prise conformément à l'article 26-17 des *Ordonnances administratives des Forces canadiennes* (OAF 26-17). Peu de temps après, le 12 décembre 1994, l'avocat de l'intimé a présenté une demande de redressement de grief où il concluait à ce qui suit:

The redress requested is the immediate quashing of the Counselling and Probation, and the removal from all files of any record of it having been issued.

[TRADUCTION] Le redressement demandé est l'annulation de la mesure de mise en garde et surveillance, et l'élimination de toute mention de cette mesure de tous les dossiers.

together with reimbursement of legal fees. The relief requested appears to have been based on allegations of procedural unfairness and reasonable apprehension of bias. The application was dealt with by the Commander, Maritime Forces Pacific (Rear Admiral Johnston) who informed the respondent by letter of March 22, 1995 that he did not support the application. The application for judicial review of that decision followed on April 24, 1995.

ainsi qu'un remboursement des honoraires d'avocat. Le redressement demandé avait pour motifs l'iniquité procédurale et la crainte raisonnable de préjugé. La demande a été instruite par le contre-amiral Johnston, commandant des Forces maritimes du Pacifique, qui en a notifié le rejet à l'intimé par lettre en date du 22 mars 1995. Le recours en contrôle judiciaire contre cette décision a été introduit le 24 avril 1995.

- 3 It is apparent that the objective which the respondent seeks to achieve by way of the judicial review proceedings is a clearing of his service record. This was noted by the learned Motions Judge at paragraph 14 of his reasons where he stated:

3 Il est visible que l'intimé vise, par son recours en contrôle judiciaire, à purger son dossier militaire. C'est ce qu'a noté le juge des requêtes au paragraphe 14 des motifs de sa décision, comme suit:

The questions of time and resources are pertinent here. Counsel informed this Court at the hearing of the respondents' within motion that the applicant had already undergone his counselling and probation without ill effect, so he must now be maintaining his application only in the attempt to wipe the disciplinary measure of counselling and probation off of his service record.

Les questions de temps et de ressources sont pertinentes en l'espèce. L'avocat des intimés a informé la Cour lors de l'audition de la requête en cause que le requérant avait déjà complété sa période de mise sous surveillance sans en avoir subi d'effets néfastes, et que par conséquent il devait donc maintenir sa demande seulement dans le but de faire éliminer de son dossier militaire la mesure disciplinaire de mise en garde et surveillance.

- 4 I shall deal firstly with the second issue. At paragraph 10 of his reasons, the Motions Judge alludes to the common law principle that remedies such as those sought on the application for judicial review i.e. *certiorari* and *mandamus*, ought not to be granted by a court possessing jurisdiction if it is satisfied that there is available to the applicant an adequate alternative remedy. As he put it, there is a "well known proposition that applicants ought to exhaust all of their available, or at least proximate, avenues of redress before seeking judicial review". Judicial review will not be granted if there is an adequate alternative remedy that has not been exhausted. The criteria to be applied for determining whether an adequate alternative remedy exists are discussed in the leading case of *Haretkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561, at page 588, where Beetz J. stated:

4 J'examinerai tout d'abord la seconde question. Au paragraphe 10 des motifs de sa décision, le juge des requêtes évoque le principe de common law qui veut que la juridiction compétente rejette le recours en contrôle judiciaire, c'est-à-dire en ordonnance de *certiorari* et de *mandamus*, si elle conclut que le requérant a à sa disposition une autre voie de recours appropriée. Pour reprendre ses propres termes, il y a «l'affirmation bien connue selon laquelle les requérants doivent épuiser tous les recours disponibles, au moins ceux qui leur sont facilement disponibles, avant de demander le contrôle judiciaire». Le recours en contrôle judiciaire ne sera pas recevable s'il y a une autre voie de droit appropriée qui n'a pas été épuisée. Les critères à appliquer pour décider s'il y a une autre voie de recours appropriée sont analysés en ces termes par le juge Beetz dans l'arrêt *Haretkin c. Université de Régina*, [1979] 2 R.C.S. 561, à la page 588:

In order to evaluate whether appellant's right of appeal to the senate committee constituted an adequate alternative remedy and even a better remedy than a recourse to the courts by way of prerogative writs, several factors should have been taken into consideration among which the procedure on the appeal, the composition of the senate committee, its powers and the manner in which they were probably to be exercised by a body which was not a professional court of appeal and was not bound to act exactly as one nor likely to do so. Other relevant factors include the burden of a previous finding, expeditiousness and costs.

5 In two recent decisions of the Trial Division it was held that the Court would not review the decision under attack because an adequate alternative remedy was available under the *Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces* (1968 Revision) (QR&O): *Downey v. Canada*, [1985] F.C.J. No. 443 (T.D.) (QL); *Dressler v. Canada (Minister of National Defence) et al.* (1989), 30 F.T.R. 13 (F.C.T.D.). More recently, in *Gayler v. Canada (Director Personnel Careers Administration Other Ranks, National Defence Headquarters)*, [1995] 1 F.C. 801, the Trial Division held that the applicant therein was entitled to proceed by way of judicial review. It noted at page 814, however, "that only the Chief of Defence Staff has the authority to overturn the decision". That is not the situation here, in my view.

6 In order to assess the adequacy of the alternative remedy in the light of the circumstances, one must take account of the legal framework out of which this matter emerges. Section 29 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 43] of the *National Defence Act*, R.S.C., 1985, c. N-5 provides that:

29. . . . 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.

The policy is apparent, that a complaint such as the one here in issue is to be dealt with within the

Pour évaluer si le droit d'appel de l'appelant au comité du sénat constituait un autre recours approprié et même un meilleur recours que de s'adresser aux cours par voie de brefs de prérogative, il aurait fallu tenir compte de plusieurs facteurs dont la procédure d'appel, la composition du comité du sénat, ses pouvoirs et la façon dont ils seraient probablement exercés par un organisme qui ne constitue pas une véritable cour d'appel et qui n'est pas tenu d'agir comme s'il en était une, ni n'est susceptible de le faire. D'autres facteurs comprennent le fardeau d'une conclusion antérieure, la célérité et les frais.

5 Dans deux décisions récentes, la Section de première instance a conclu à l'irrecevabilité du recours en contrôle judiciaire parce qu'il y avait une autre voie de recours appropriée sous le régime des *Ordonnances et Règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* (Révision de 1968) (ORFC); voir *Downey c. Canada*, [1985] A.C.F. n° 443 (1^{re} inst.) (QL); *Dressler c. Canada (Ministre de la Défense nationale) et al.* (1989), 30 F.T.R. 13 (C.F. 1^{re} inst.). Plus récemment encore, dans *Gayler c. Canada (Directeur de l'Administration des carrières (PNO), Quartier général de la Défense nationale)*, [1995] 1 C.F. 801, la Section de première instance a jugé que la requérante était recevable à se pourvoir en contrôle judiciaire, mais a noté à la page 814 cette circonstance particulière, savoir que «seul le chef d'état-major de la défense est habilité à infirmer la décision prise en son nom». Tel n'est pas le cas en l'espèce.

6 Afin d'examiner s'il existe une autre voie de recours appropriée dans les circonstances de la cause, il faut prendre en compte le contexte juridique de l'affaire. L'article 29 [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 43] de la *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5, prévoit ce qui suit:

29. . . . 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 seront fixées.

La règle est sans équivoque, à savoir qu'une plainte comme celle qui nous occupe en l'espèce doit être

Canadian Forces in the manner prescribed by the regulations.

instruite au sein des Forces canadiennes selon les modalités fixées par règlement.

7 The “regulations” are the QR&O and in particular article 19.26 thereof. Paragraph (1) defines “redress authority” as “a commanding officer, an officer commanding a formation or command, the Chief of the Defence Staff or the Minister”. Paragraph (2) requires, subject to article 19.26(12), that “a complaint under this article shall be submitted through the chain of command”. By paragraph (3), a redress authority is required to cause a complaint “to be investigated as expeditiously as possible”. Provision is then made for submitting a complaint upward through the chain of command wherever the decision at a particular stage does “not afford the redress that, in the opinion of the member, is warranted”. Paragraphs (10), (11) and (12) are worth reciting. They read:

Le «règlement» applicable en l’espèce est représenté par les ORFC, en particulier l’article 19.26. Aux termes du paragraphe (1), «autorité de redressement» s’entend d’un commandant, d’un officier commandant une formation ou un commandement, du chef d’état-major de la défense et du ministre. Le paragraphe (2) prévoit que sous réserve du paragraphe (12), «une plainte présentée en vertu du présent article doit être acheminée par la chaîne de commandement». Le paragraphe (3) fait obligation à l’autorité de redressement saisie d’une plainte de «faire mener une enquête sur celle-ci aussi promptement que possible». Une autre disposition prévoit la saisine de l’autorité supérieure de la chaîne de commandement si à un palier quelconque, la décision rendue «n’accorde pas le redressement qui, de l’avis du militaire, semble justifié». Les paragraphes (10), (11) et (12) ont particulièrement application en l’espèce. Les voici:

19.26 . . .

(10) Every redress authority who receives a complaint in writing shall:

(a) where it is within that authority’s power to afford redress,

(i) take the necessary action, if the redress authority is personally satisfied of the justice of the complaint, or

(ii) return the complaint to the member and inform the member that the complaint has not been redressed because the redress authority is not personally satisfied of the justice of the complaint; and

(b) where it is not within that authority’s power to afford redress,

(i) forward the complaint to the next higher redress authority in the chain of command, if the authority is personally satisfied of the justice of the complaint, or

(ii) return the complaint to the member and inform the member that the complaint has not been redressed because the redress authority does not have the power to afford redress and that the authority is not personally satisfied of the justice of the complaint.

19.26 . . .

(10) Toute autorité de redressement qui reçoit une plainte écrite doit:

a) lorsqu’elle a le pouvoir d’accorder le redressement demandé:

(i) soit prendre les mesures nécessaires, si elle est personnellement convaincue du bien-fondé de la plainte,

(ii) soit retourner la plainte au militaire et l’informer que l’autorité de redressement n’y a pas fait droit parce qu’elle n’est pas personnellement convaincue du bien-fondé de la plainte;

b) lorsqu’elle n’a pas le pouvoir d’accorder le redressement demandé:

(i) soit acheminer la plainte à l’autorité de redressement supérieure dans la chaîne de commandement, si elle est personnellement convaincue du bien-fondé de la plainte,

(ii) soit retourner la plainte au militaire et l’informer que l’autorité de redressement n’y a pas fait droit parce qu’elle n’a pas le pouvoir d’accorder le redressement demandé et qu’elle n’est pas personnellement convaincue du bien-fondé de la plainte.

(11) A redress authority shall complete the action required under paragraph (10),

(a) where the redress authority is a commanding officer, within 30 days of receipt of the complaint by that authority;

(b) where the redress authority is an officer commanding a formation, within 90 days of receipt of the complaint by that authority; and

(c) where the redress authority is an officer commanding a command, within six months of the receipt of the complaint by that authority.

(12) Where a redress authority referred to in paragraph (11) does not make a decision in respect of a complaint of an officer or non-commissioned member within the period required under that paragraph, the member may submit the complaint in writing directly to the next higher redress authority in the chain of command.

Although time limits are prescribed in article 19.26(13) of the QR&O for submitting a complaint to a redress authority, a commanding officer is, by paragraph (15) thereof, granted a discretion to deal with a complaint that is filed out of time where he "considers that having regard to the circumstances, it would be in the interests of justice to do so".

8 In addition to article 19.26 of the QR&O, various provisions of CFAO 26-17, are pertinent. Paragraphs 1 and 6 read in part as follows:

1. A recorded warning (RW) and counselling and probation (C&P) are administrative devices designed to raise a member's performance or conduct to an acceptable standard

. . .

6. The following policies apply to C&P initiated for all shortcomings including those related to drugs and alcohol:

. . .

b. C&P may be initiated by a CO or higher authority.

. . .

e. The probation period shall be for a period of six months, except that

. . .

(2) the initiating authority may terminate the C&P if the member overcomes the shortcoming or, conversely, fails

(11) Une autorité de redressement est tenue de prendre les mesures visées par l'alinéa (10) à l'intérieur des délais prescrits ci-dessous:

a) s'il s'agit d'un commandant, dans les 30 jours suivant la réception de la plainte par celui-ci;

b) s'il s'agit d'un officier commandant une formation, dans les 90 jours suivant la réception de la plainte par celui-ci;

c) s'il s'agit d'un officier commandant un commandement, dans les six mois suivant la réception de la plainte par celui-ci.

(12) Si une autorité de redressement visée à l'alinéa (11) ne prend pas de décision à l'égard d'une plainte d'un officier ou militaire du rang au cours de la période visée par cet alinéa, le militaire peut présenter une plainte écrite directement à l'autorité de redressement supérieure dans la chaîne de commandement.

Malgré les délais prévus au paragraphe 19.26(13) des ORFC pour saisir l'autorité de redressement d'une plainte, tout commandant tient du paragraphe (15) du même texte le pouvoir discrétionnaire d'instaurer une plainte déposée après les délais «s'il estime, eu égard aux circonstances, qu'il serait dans l'intérêt de la justice de le faire».

8 Outre l'article 19.26 des ORFC, diverses dispositions de l'OAF 26-17 ont également application en l'espèce, en particulier les articles 1 et 6 dont voici les passages applicables:

8

1. L'avertissement écrit (AE), la mise en garde et la surveillance (MG et S) sont des mesures administratives destinées à faire accéder le militaire à un niveau acceptable de rendement ou de conduite . . .

. . .

6. Les lignes de conduite suivantes s'appliquent aux mesures de MG et S qui sont prises afin de corriger l'ensemble des faiblesses, y compris celles attribuables à l'usage de drogues et d'alcool:

. . .

b. Le commandant ou une autorité supérieure peut y avoir recours.

. . .

e. La période de surveillance doit durer 6 mois, sauf que—

. . .

(2) l'autorité compétente ayant ordonné la mise sous surveillance peut y mettre un terme si le militaire cor-

to show the required degree of effort to improve or is guilty of an offence related to the shortcoming.

f. If C&P is unsuccessful, the CO shall initiate release of the member.

g. If a member objects to a C&P report, the provisions of QR&O 19.26 and 19.27 apply.

9 It is convenient at this juncture to set forth the text of Rear Admiral Johnston's decision of March 22, 1995. He wrote:

1. I have reviewed your application for Redress of Grievance, reference A, in which you requested being removed from Counselling and Probation for abuse of authority and inappropriate actions towards subordinates.

2. With respect to your being landed, the Commanding Officer made this decision because he determined it to be the most appropriate action in the circumstances.

3. In terms of the nature of the investigation, CFAO 19-39 allows the unit the discretion to conduct either an informal investigation, a summary investigation, or a board of inquiry. In this case, Capt(N) Collinson determined, in light of all the circumstances, that a summary investigation would be the most appropriate form of investigation.

4. Given the fact that the Investigating Officer and the Regional Social Work Officer came to the same conclusion, on completion of interviews with MS and Mrs. Rodighiero, I am satisfied that your dealings with MS Rodighiero and his wife constituted harassment.

5. As to the Summary Investigation conducted by Commander Riggs, first of all there is no evidence of actual bias on his part so I must reject that assertion. As to procedural fairness, you were clearly aware of the matters being considered by the investigating officer and had adequate opportunity to respond. Procedural fairness does not require, in these circumstances, the right to cross examine or the right to legal representation. I am not persuaded, after reviewing all the relevant material, that the Summary Investigation was unfair.

6. It follows that I do not accept your claim of legal fees and expenses. The decision to seek legal advice was personal on your part, and the expense is personal.

rige ses faiblesses ou, au contraire, s'il ne fournit pas les efforts voulus pour réaliser les progrès nécessaires ou se rend coupable d'une infraction apparentée à la faiblesse qu'on lui reproche.

f. si les mesures de MG et S ne se soldent pas par un succès, le commandant peut ordonner la libération du militaire.

g. si un militaire s'oppose à la prise des mesures de MG et S, les dispositions prévues aux articles 19.26 et 19.27 des ORFC doivent s'appliquer.

Il y a lieu de reproduire ici le texte de la décision rendue le 22 mars 1995 par le contre-amiral Johnston:

[TRADUCTION] 1. J'ai examiné votre demande de redressement de grief, référence A, par laquelle vous invoquez l'abus de pouvoir et l'iniquité envers les subordonnés pour conclure à l'annulation de la mesure de mise en garde et surveillance dont vous faites l'objet.

2. Quant au fait que vous avez été confiné à terre, le commandant a pris cette décision parce qu'à son avis, elle était la plus indiquée en l'occurrence.

3. En ce qui concerne la nature de l'enquête, l'OAFIC 19-39 investit l'unité concernée du pouvoir discrétionnaire d'entreprendre une enquête informelle ou une enquête sommaire ou encore de constituer une commission d'enquête. Dans cette affaire, le capitaine (M) Collinson a conclu, à la lumière de toutes les circonstances de la cause, qu'une enquête sommaire serait la plus indiquée.

4. Étant donné que l'officier chargé de l'enquête et l'officier—Travail social régional sont parvenus à la même conclusion à l'issue d'entrevues avec le sergent-chef et M^{me} Rodighiero, je suis convaincu que vos agissements envers le sergent-chef Rodighiero et sa femme étaient des actes de harcèlement.

5. Pour ce qui est de l'enquête sommaire conduite par le commandant Riggs, il n'y a tout d'abord aucune preuve de préjugé de sa part et je dois rejeter cette allégation. Pour ce qui est de l'équité procédurale, vous étiez parfaitement au courant des faits sur lesquels l'officier chargé de l'enquête cherchait à faire la lumière, et vous avez eu amplement la possibilité d'y répondre. L'équité procédurale ne signifie dans ce contexte ni le droit de contre-interroger ni le droit au ministère d'avocat. Après examen de tous les documents, je ne suis pas convaincu que l'enquête sommaire fût inique.

6. Il s'ensuit que je ne fais pas droit à votre demande de remboursement des honoraires d'avocat et des frais. Vous seul avez décidé de retenir les services d'un avocat, et les frais sont d'ordre personnel.

7. I am satisfied that the Summary Investigation supports the findings and recommendations contained therein. Therefore, regrettably, I do not support your application for Redress of Grievance. Should you be dissatisfied with my response, you may request, through the Chain of Command, to have your application reviewed by higher authority.

7. Je conclus que l'enquête sommaire justifie les conclusions et recommandations qui en découlent. Je regrette donc de ne pouvoir me prononcer en faveur de votre demande de redressement de grief. Si vous n'êtes pas satisfait de ma décision, vous pouvez porter votre plainte à une autorité supérieure de la chaîne de commandement.

10 The appellants submit that this disposition by Rear Admiral Johnston was governed by subparagraph 19.26(10)(b)(ii) of the QR&O, because "it is not within that authority's power to afford redress" in that by subparagraph 6.e.(2) of CFAO 26-17 Rear Admiral Johnston—not being "the initiating authority"—was not in a position to "terminate the C&P". The respondent asserts that this cannot be so because the relief he requested of Rear Admiral Johnston was not that of "terminating the C&P" but of quashing Captain Collinson's decision imposing it. I agree with that position.

10 Les appelants soutiennent que la décision susmentionnée du contre-amiral Johnston tombe sous le coup du sous-alinéa 19.26(10)(b)(ii) des ORFC, «parce que [cette autorité] n'a pas le pouvoir d'accorder le redressement demandé» en ce que par application de l'alinéa 6.e.(2) de l'OAF 26-17, le contre-amiral Johnston, n'étant pas «l'autorité compétente ayant ordonné la mise sous surveillance», n'était pas en position d'y mettre fin. L'intimé réplique qu'il n'en est rien puisque le redressement que l'appelant demandait au contre-amiral Johnston n'était pas de «mettre un terme» à la mesure de MG et S, mais d'annuler la décision du capitaine Collinson. Je juge cet argument fondé.

11 It does appear from the language in which Rear Admiral Johnston couched his decision that he was not there disposing of the complaint under subparagraph 19.26(10)(b)(ii) of the QR&O because nowhere in his letter of March 22, 1995 did he purport to "inform the member that the complaint has not been redressed because the redress authority does not have the power to afford redress" but only that he did "not support your application". It is also apparent that he did not "inform the member that the complaint has not been redressed because the redress authority . . . is not personally satisfied of the justice of the complaint". It seems to me, however, that by saying that he did not "support" the complaint he was indicating, in effect, that he was not personally satisfied of its "justice". By making the application to the Trial Division, the respondent obviously concluded that the decision of Rear Admiral Johnston did "not afford the redress that, in the opinion of the member, is warranted". In those circumstances, it was open to the respondent to seek redress at the next step in the chain of command above Rear Admiral Johnston, namely to the Commander, Maritime Command who, like Rear Admiral Johnston, was endowed with the same

11 Il ressort du texte de la décision du contre-amiral Johnston qu'il n'instruisait pas la plainte sous le régime du sous-alinéa 19.26(10)(b)(ii) des ORFC, car il ne prétendait nulle part dans sa lettre du 22 mars 1995 «informer [le militaire] que l'autorité de redressement [n']a pas fait droit [à sa plainte] parce qu'elle n'a pas le pouvoir d'accorder le redressement demandé», mais se contentait de dire: «je regrette de ne pouvoir me prononcer en faveur de votre demande». Il ne l'a pas informé non plus que «l'autorité de redressement n'y a pas fait droit parce qu'elle . . . n'est pas personnellement convaincue du bien-fondé de la plainte». Il me semble cependant qu'en disant qu'il ne se «prononçait» pas en faveur de la plainte, il faisait savoir en effet qu'il n'était pas personnellement convaincu du bien-fondé de cette plainte. Il est visible que ce qui a poussé l'intimé à saisir la Section de première instance de son recours, c'était sa conclusion que la décision du contre-amiral Johnston «n'accordait pas le redressement qui, de l'avis du militaire, semble justifié». Dans ces conditions, l'intimé avait la possibilité de saisir le supérieur hiérarchique du contre-amiral Johnston, savoir le commandant du Commandement maritime qui, tout comme ce dernier, était investi du même pouvoir de

authority of redress “if . . . personally satisfied of the justice of the complaint”. It seems to me that the power to quash a C&P on the ground the process under which it was imposed was defective is vested in the Commander, Maritime Command under subparagraph 19.26(10)(a)(ii) to the same extent that it was vested in Rear Admiral Johnston.

12 I now turn to the application of the criteria in *Harelkin, supra*, for determining whether an adequate alternative remedy exists. As I conceive it, the Motions Judge rested his view on the inadequacy of an alternative remedy on the time that would be consumed in pursuing the complaint up the chain of command and the cost and stress for the respondent in so doing. As I have already indicated, it would not, in my view, be futile to submit the complaint to the Commander, Maritime Command, because he too is vested with the same power of redress.

13 Admittedly, the time required to pursue a remedy by way of judicial review would, in all likelihood, be less than would be required for submitting the complaint up the chain of command. On the other hand, article 19.26 of the QR&O, requires a complaint to be dealt with as “expeditiously as possible” and lays down in paragraph (11) strict time limits within which decisions are to be made by a particular redress authority below the Chief of the Defence Staff. While, as we have seen, a C&P decision may in some circumstances lead to the “release” from the Canadian Forces of a member affected, release of the respondent cannot occur because, as the Motions Judge noted, the respondent “had already undergone the counselling and probation without ill effect”. What remains for him is his desire to “wipe the disciplinary measure . . . off of his service record”. Pursuing redress up the chain of command would mean taking at least one more step i.e. submitting the complaint to the Commander, Maritime Command. There can, of course, be no assurance that the Commander, Maritime Command, would grant the relief sought but neither can it be safely predicted that he would refuse to grant it. Thus, there exists the availability of the remedy at the very next step

redressement «s’[il] est personnellement convaincu du bien-fondé de la plainte». Il me semble que le sous-alinéa 19.26(10)a)(ii) investit le commandant du Commandement maritime, tout aussi bien que le contre-amiral Johnston, du même pouvoir d’annuler une mesure de MG et S pour vice de procédure,

J’en viens maintenant à l’application des critères 12 dégagés par la jurisprudence *Harelkin* susmentionnée pour examiner s’il existe une autre voie de recours appropriée. D’après ce que j’ai pu voir, le juge des requêtes a fondé sa conclusion à l’absence d’une autre voie de recours appropriée sur les délais requis pour poursuivre la plainte aux niveaux supérieurs successifs de la chaîne de commandement, ainsi que sur le coût et la tension que subirait l’intimé dans cette voie. Comme noté *supra*, il ne serait pas futile de soumettre la plainte au commandant du Commandement maritime puisqu’il est investi du même pouvoir de redressement.

Il est vrai qu’en toute probabilité, le recours en 13 contrôle judiciaire prendrait moins de temps qu’il en faudrait pour porter la plainte aux échelons supérieurs successifs de la chaîne de commandement. Il se trouve cependant que l’article 19.26 des ORFC prescrit d’enquêter sur la plainte «aussi promptement que possible», et que le paragraphe (11) prévoit des délais stricts de décision pour les diverses autorités de redressement au-dessous du chef d’état-major de la défense. Bien que, comme nous l’avons vu, une mesure de MG et S puisse aboutir dans certains cas à la «libération» de l’intéressé des Forces canadiennes, il n’y aurait pas libération de l’intimé en l’espèce puisque, comme l’a noté le juge des requêtes, le requérant «avait déjà complété sa période de mise sous surveillance sans en avoir subi d’effets néfastes». L’affaire était donc classée pour lui, n’eût été son désir «de faire éliminer de son dossier militaire la mesure disciplinaire». Poursuivre son grief aux paliers supérieurs de la chaîne de commandement signifierait que l’intimé aurait à engager au moins l’étape suivante de la procédure, savoir soumettre la plainte au commandant du Commandement maritime. Évidemment rien ne garantit que celui-ci accorderait le redressement demandé, mais rien ne permet

in the chain of command if the redress authority could be satisfied of the “justice” of the complaint i.e. that procedural fairness was not accorded in the circumstances or that there was a reasonable apprehension of bias present in the first step process. In the circumstances I am satisfied that the factor of delay is not such as to warrant the Court’s intervention at this stage.

de dire non plus qu’il le refuserait. Il y a donc une possibilité de recours au niveau supérieur immédiat de la chaîne de commandement si l’autorité de redressement pouvait être convaincue du «bien-fondé» de la plainte de l’intimé, savoir qu’il y a eu manquement à l’équité procédurale et qu’il y avait crainte raisonnable de préjugé au premier palier du processus. Vu les circonstances de la cause, je conclus que le facteur temps n’est pas tel qu’il justifie l’intervention de la Cour en cet état de la cause.

14 Nor am I satisfied that the cost and stress of pursuing the complaint up the chain of command justifies the Court in interfering with that process. Although the Motions Judge regarded these as valid factors, there was no evidence before him in relation to either of them. Indeed, his view was based to some degree on speculation that the respondent does not have “the resources to push onward and upward”. Moreover, I do not understand the complaints procedure as unduly costly. The procedural rules are set forth in article 19.27 of the QR&O, paragraph (1) of which reads:

(1) A complaint in writing submitted by an officer or non-commissioned member under article 19.26 (*Redress of Grievance*) shall contain:

- (a) a statement of the facts of the situation giving rise to the complaint;
- (b) a statement of the redress sought;
- (c) a written statement from any individual upon whom the member is relying to substantiate the complaint; and
- (d) a copy of any document upon which the member is relying to substantiate the complaint.

This betrays a simple and straightforward procedure. Moreover, paragraph (3) of the same article provides for assistance to a member in preparing a complaint, upon request made to the Commanding Officer. It also appears that, as a complaint of this kind proceeds by way of a paper hearing, the primary cost is associated with the preparation of the complaint. Retention of outside legal counsel would no doubt add to the cost of taking the next step. On the other

Je ne suis pas convaincu non plus que le coût et la tension tenant à la poursuite de la plainte aux niveaux supérieurs de la chaîne de commandement justifient l’intervention de la Cour dans ce processus. Bien que le juge des requêtes y ait vu des facteurs valides, il n’a été saisi d’aucune preuve en la matière. En fait, sa conclusion était fondée dans une certaine mesure sur la supposition que le requérant «n’a pas les ressources lui permettant de pousser l’affaire vers le haut». Par ailleurs, je ne pense pas que la procédure d’instruction des plaintes soit excessivement coûteuse. Les règles de procédure sont définies à l’article 19.27 des ORFC, dont le paragraphe (1) porte:

(1) Une plainte écrite présentée par un officier ou militaire du rang en vertu de l’article 19.26 (*Réparation d’une injustice*) renferme les renseignements suivants:

- a) une déclaration des faits qui ont donné naissance à la plainte;
- b) un énoncé du redressement demandé;
- c) une déclaration écrite de toute personne sur laquelle le militaire s’appuie pour établir le bien-fondé de sa plainte;
- d) une copie de tout document sur lequel le militaire s’appuie pour établir le bien-fondé de sa plainte.

On voit bien qu’il s’agit là d’une procédure simple et facile à observer. D’ailleurs, le paragraphe (3) du même article prévoit que sur demande faite à cet effet au commandant, le plaignant peut recevoir de l’aide pour formuler sa plainte. Il appert également que les plaintes de ce genre étant instruites sur pièces, le coût en est principalement celui de la préparation de la plainte. Le recours aux services d’un avocat de l’extérieur ajouterait sans doute au coût de

hand, the comprehensive letter of legal counsel of December 12, 1994 appears to sufficiently define and address the issues the respondent wishes to pursue for the purposes of the next step as well. Therefore, I do not regard cost as determinative.

15 In summary, I am of the view that the process mandated by section 29 of the *National Defence Act* and as laid down in articles 19.26 and 19.27 of the QR&O did afford an adequate alternative remedy and, accordingly, that the application for judicial review should be struck.

16 In view of the conclusion I have arrived at on the second issue, it is not necessary to consider the remaining ones. I should do so, however, in the event I am wrong in the views I have expressed on the second issue. The first issue raises the question whether the decision contained in Rear Admiral Johnston's letter of March 22, 1995 constitutes "a decision or order" within the meaning of subsection 18.1(2) of the *Federal Court Act*. The appellants contend that it is not such a decision or order because, in the words of Pratte J.A. in *Lingley v. Board of Review*, [1976] 1 F.C. 98 (C.A.), at page 101, it did "not, in law, settle a matter and ha[d] no binding effect". In the submission of the respondent the decision did in law settle the matter in so far as Rear Admiral Johnston was concerned and had binding effect because Rear Admiral Johnston acted within his mandate in refusing to quash Captain Collinson's decision of December 7, 1994 and also because, unless that decision be quashed, the C&P order of Captain Collinson will remain forever on his service record. I am inclined to accept the respondent's submission. In my view, the decision of March 22, 1995 did settle the matter which was before Rear Admiral Johnston to decide and that decision is binding on the respondent. The fact that he was entitled to pursue the matter up the chain of command did not render the decision any less final or binding at that stage despite the fact that it might conceivably be overturned at the next step by another redress authority.

la poursuite de la plainte aux paliers supérieurs. Il se trouve cependant que les conclusions contenues dans la lettre exhaustive en date du 12 décembre 1994 de l'avocat de l'intimé sont suffisamment bien définies pour que l'intimé puisse les faire valoir également aux paliers supérieurs. Les frais ne sont donc pas un facteur déterminant.

En bref, j'estime que le processus prescrit par l'article 29 de la *Loi sur la défense nationale* et élaboré par les articles 19.26 et 19.27 des ORFC prévoit une autre voie de recours appropriée et qu'en conséquence, le recours en contrôle judiciaire n'est pas recevable. 15

Vu la conclusion que j'ai tirée au sujet de la deuxième question, il n'est pas nécessaire d'examiner les points litigieux restants. Je le ferai quand même au cas où je me serais trompé au sujet de la deuxième question litigieuse. Il s'agit de savoir en premier lieu si la décision notifiée par la lettre du 22 mars 1995 du contre-amiral Johnston est une «décision ou ordonnance» au sens du paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Les appelants soutiennent qu'elle n'en est pas une parce que, pour reprendre la conclusion tirée par le juge Pratte, J.C.A., dans *Lingley c. Commission d'examen*, [1976] 1 C.F. 98 (C.A.), à la page 101, «juridiquement, [les décisions de ce genre] ne tranchent pas une question et n'ont pas d'effet obligatoire». L'intimé soutient que sur le plan juridique, la décision en question tranchait effectivement la question pour ce qui était du contre-amiral Johnston, et avait effet obligatoire puisque celui-ci avait compétence pour refuser d'annuler la décision du 7 décembre 1994 du capitaine Collinson, et aussi parce que sauf annulation de la mesure de MG et S, elle demeurerait à jamais dans le dossier militaire de l'intimé. Je suis enclin à accepter l'argument de l'intimé. À mon avis, la décision du 22 mars 1995 a effectivement tranché la question telle qu'elle était soumise à la décision du contre-amiral Johnston et elle a force obligatoire à l'égard de l'intimé. Le fait qu'il ait la possibilité de saisir le niveau supérieur de la chaîne de commandement ne rendait pas la décision moins définitive à ce palier, bien que théoriquement, elle puisse être infirmée au palier suivant par une autre autorité de redressement. 16

17 The third issue concerns the form of the order below. In disposing of the motion to strike, the Motions Judge included the following paragraph in his order of November 1, 1995:

THIS COURT FURTHER ORDERS that the motion for striking out all of the respondents, except the Commander, Maritime Forces Pacific, be and it is also dismissed without costs; and the applicant is accorded the option to leave the style of cause as is, or to seek an order eliminating all the above named respondents except the Chief of the Defence Staff and the Minister of National Defence; and

He set forth the rationale for this paragraph at paragraph 18 in his reasons, in the course of which he stated:

In cases such as this, there ought appropriately to be two respondents, the Minister and the Chief of the Defence Staff, representing the civil authority, and its subordinate military authority, who, like the Minister of Citizenship and Immigration in immigration matters, can serve as the overall respondents in all national defence cases where judicial review is sought, thus avoiding unnecessary guessing, confusion and mystery. One should always seek efficacy by simple, not complex, means. In so proceeding with simplicity as herein proposed, the applicant would, of course, pin-point the impugned decision and the decision maker, just as in immigration cases. The decision and decision maker always operate under the aegis and authority of the respective respondents. Simplicity with efficacy is always to be sought.

18 With respect, in my opinion the only person who needed to be joined in the judicial review application at this stage was the person whose decision is sought to be reviewed—that of the Commander, Maritime Forces Pacific. It would clearly be premature to join the Chief of the Defence Staff or the Minister at this stage where a decision of neither of them is sought to be reviewed.

19 Finally, I agree that Captain Collinson's decision of December 7, 1994 could not be reviewed on an application to review Rear Admiral Johnston's decision of March 22, 1995 for the simple reason that subsection 1602(4) of the Rules requires an application to be "in respect of a single decision": *Macinnis*

17 Le troisième point litigieux concerne la forme de l'ordonnance de la Section de première instance. Se prononçant sur la fin de non-recevoir, le juge des requêtes a prescrit ce qui suit dans son ordonnance du 1^{er} novembre 1995:

LA COUR ORDONNE EN OUTRE que la requête en radiation de tous les intimés à l'exception du commandant des Forces maritimes du Pacifique soit rejetée, et elle est aussi rejetée, sans frais; et la Cour accorde au requérant le choix de laisser l'intitulé de la cause tel qu'il est, ou de demander une ordonnance éliminant tous les intimés qui y sont nommés, à l'exception du chef d'état-major de la défense et du ministre de la Défense nationale;

La disposition ci-dessus est expliquée au paragraphe 18 des motifs de la décision, en particulier en ces termes:

Dans des affaires comme l'espèce, il serait approprié d'avoir deux intimés, le ministre et le chef d'état-major de la défense, représentant l'autorité civile et l'autorité militaire subalterne, qui, comme le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration dans les affaires d'immigration, pourraient agir à titre d'intimés généraux pour toutes les affaires de la défense nationale où un contrôle judiciaire est demandé, évitant ainsi toute devinette, confusion et mystère inutiles. On devrait toujours rechercher l'efficacité par l'utilisation de moyens simples, non complexes. En procédant simplement, comme cela est proposé ici, le requérant cernerait bien correctement la décision contestée et le décideur, tout comme dans les affaires d'immigration. La décision et le décideur se retrouvent toujours sous l'égide et l'autorité de ces intimés. Il faut toujours rechercher la simplicité et l'efficacité.

18 À mon avis, la seule personne qu'il soit nécessaire de citer dans le recours en contrôle judiciaire en cet état de la cause est la personne dont la décision est contestée, savoir le commandant des Forces maritimes du Pacifique. Il serait vraiment prématuré de citer le chef d'état-major de la défense ou le ministre en cet état de la cause où il n'y a recours en contrôle judiciaire contre aucune décision de l'un ou de l'autre.

19 Enfin, je conviens que la décision du 7 décembre 1994 du capitaine Collinson ne pourrait être soumise au contrôle judiciaire dans le cadre du recours formé contre la décision du 22 mars 1995 du contre-amiral Johnston, pour la simple raison que selon le paragraphe 1602(4) des Règles, la requête porte «sur le

v. *Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 464 (C.A.).

contrôle judiciaire d'une seule . . . décision»; voir *Macinnis c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 464 (C.A.).

20 I would allow the appeal and would strike the originating notice of motion filed April 14, 1995. In view of the novelty of the issue and the fact that the respondent's arguments were not devoid of merit, I would make no order as to costs.

Je me prononce pour l'accueil de l'appel et la radiation de l'avis de requête introductive d'instance du 14 avril 1995. Vu la nouveauté de la question en litige et étant donné que les arguments de l'intimé ne sont pas dénués de fondement, j'estime qu'il n'y a pas lieu de se prononcer sur les dépens. 20

21 LINDEN J.A.: I agree.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus. 21

22 HENRY D.J.: I agree.

LE JUGE SUPPLÉANT HENRY: Je souscris aux motifs ci-dessus. 22