



PERSPECTIVES

DU COMITÉ DES GRIEFS DES FORCES CANADIENNES

J'ai le plaisir de vous présenter la sixième édition de *Perspectives*, le bulletin du Comité des griefs des Forces canadiennes destiné aux cadres supérieurs des Forces canadiennes.

Dans ce numéro, le Comité examine des questions soulevées par le grief d'un militaire qui s'est vu refuser l'Indemnité – perte d'indemnités opérationnelles en raison d'une interprétation restrictive du terme « perte militaire ». Après avoir examiné le grief, le Comité a formulé plusieurs recommandations de nature systémique concernant la gestion générale de cette indemnité. Nous sommes heureux de constater que le chef d'état-major de la Défense a accepté ces recommandations et a ordonné la révision du processus d'approbation de l'indemnité, y compris les critères à respecter.

Un autre sujet discuté dans ce numéro est la prise de mesures correctives où le Comité a relevé l'existence de problèmes récurrents, tels que des infractions à l'équité procédurale et l'absence de justifications valables ou de descriptions adéquates des manquements mis en cause. Plusieurs griefs examinés par le Comité et présentés dans les pages suivantes fournissent des exemples à l'existence de problèmes dans la manière dont la chaîne de commandement interprète et applique la Directive et ordonnance administrative de la Défense sur les mesures correctives. Le Comité espère qu'en soulevant ces cas, les autorités responsables accorderont plus de soin au processus menant à la prise de ces sanctions sérieuses.

Perspectives vise à accroître la sensibilisation des décideurs aux questions de plus grande ampleur et aux tendances qui retiennent l'attention du Comité alors qu'il examine les griefs individuels.

Nous espérons que ce nouveau numéro sera aussi utile et instructif que ceux qui l'ont précédé. Vous trouverez tous ces numéros sur notre site Web (www.cgfc.gc.ca). Nous attendons également vos commentaires que vous pouvez nous transmettre par courriel (najwa.asmar@cgfc-cfqb.gc.ca), ou par téléphone (613-996-8529, sans frais : 1-877-276-4193).



Bruno Hamel
Président

■ À propos du Comité

Le Comité des griefs des Forces canadiennes est une agence fédérale indépendante du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes (FC). Le Comité examine les griefs militaires qui lui sont renvoyés par le chef d'état-major de la Défense (CEMD) et rend, en temps opportun, et de manière informelle et équitable, des conclusions et recommandations impartiales au CEMD et au plaignant ou à la plaignante. En remplissant son mandat, le Comité renforce la confiance des militaires dans le processus des griefs des FC et en accroît l'équité.

INDEMNITÉ – PERTE D'INDEMNITÉS OPÉRATIONNELLES

Le Comité a récemment traité un grief concernant l'Indemnité – perte d'indemnités opérationnelles (IPIO) et a relevé un certain nombre de problèmes relatifs à la gestion de cette indemnité. Le grief a été déposé par un militaire qui a reçu un diagnostic d'infection bactérienne alors qu'il était en congé au Canada. Le militaire s'est vu alors imposer une catégorie médicale temporaire et a été jugé inapte à poursuivre son service en Afghanistan. Il est donc resté au Canada. Par la suite, il a été officiellement rapatrié et s'est vu refuser l'IPIO.



Le Comité a noté que la définition de « perte militaire » était interprétée différemment par divers commandants de la Force opérationnelle interarmées et au sein du Quartier général de la Défense nationale, certains l'interprétant de manière flexible, d'autres de façon plutôt restrictive.

L'article 205.536 des *Directives sur la rémunération et les avantages sociaux* (DRAS) prévoit que l'IPIO a pour but d'indemniser un membre des Forces canadiennes (FC) qui est devenu une « perte militaire » et qui n'est plus apte à servir dans une zone de service spécial (ZSS) ou dans le cadre d'une opération de service spécial (OSS), perdant ainsi ses indemnités opérationnelles. Les DRAS indiquent que pour être admissible à une IPIO, le militaire ne doit plus être apte à servir dans une ZSS ou dans le cadre d'une OSS et que le versement d'autres indemnités liées au service du militaire doit avoir cessé.

Aux termes des DRAS, « perte militaire » signifie un membre des FC qui est blessé ou malade dans une ZSS ou dans le cadre d'une OSS, à la suite d'actions hostiles ou à cause des conditions du déploiement, et dont la blessure ou la maladie exigent un rapatriement de la ZSS ou du cadre d'une OSS. En effectuant des recherches, le Comité a constaté que cette définition était interprétée différemment par divers commandants

de la Force opérationnelle interarmées (cmdt FOI) et au sein du Quartier général de la Défense nationale, certains l'interprétant de manière flexible, d'autres de façon plutôt restrictive. Par exemple, dans un cas particulier, un militaire a reçu le diagnostic de sclérose en plaques alors qu'il était dans un théâtre d'opérations. Il a été rapatrié et a bénéficié d'une IPIO. Dans cette affaire, le Médecin-chef était d'avis que, bien que la maladie du militaire ait été latente, elle avait été exacerbée par les conditions au sein du théâtre d'opérations. Par contre, dans le grief revu par le Comité, les FC ont conclu que le militaire ne pouvait recevoir une IPIO car, bien que l'infection bactérienne ait fort probablement débuté dans le théâtre opérationnel, sa maladie ne pouvait pas être raisonnablement liée à une action hostile ou aux conditions de son déploiement en Afghanistan.

Le Comité a conclu que l'expression « perte militaire » peut et doit faire l'objet d'une interprétation large. Il a ajouté que lorsqu'il s'agit de déterminer l'admissibilité à une IPIO, les conditions du déploiement d'un militaire et le travail qu'il accomplit durant ce déploiement doivent être pris en considération. Par conséquent, dans l'affaire en question, le Comité a jugé que, bien que la maladie du militaire ne se soit pas manifestée avant son congé au Canada, la preuve au dossier démontrait que l'infection avait fort probablement débuté alors qu'il était en théâtre opérationnel et était donc liée aux conditions de son déploiement. Le militaire en question était un artilleur, et le risque qu'il s'infecte en raison d'une blessure ouverte (c.-à-d. s'il se fait de petites coupures en manipulant des munitions ou en nettoyant des armes) était beaucoup plus élevé que s'il était resté au Canada. Ces activités faisaient partie de ses fonctions habituelles et étaient manifestement liées à l'accomplissement de la mission. Le Comité a recommandé que le grief soit accueilli et que le militaire reçoive une IPIO. Le CEMD s'est dit d'accord.

Par ailleurs, le Comité a formulé des recommandations systémiques concernant la gestion générale de l'IPIO. Plus particulièrement, le Comité a mentionné que les DRAS contenant les critères d'admissibilité à une IPIO n'indiquaient pas qui pouvait autoriser une telle indemnité. Le message CANFORGEN 050/07, qui complète les DRAS, stipule que c'est le cmdt FOI

qui confirme l'admissibilité à l'IPIO dans le message de rapatriement du militaire, accordant ainsi à ce commandant le pouvoir d'approuver ou de refuser l'indemnité. Cette pratique est préoccupante car, en l'absence de directives claires et sans un processus d'examen en place, un militaire considéré comme une « perte militaire » par un cmdt FOI, peut ne pas l'être par un autre.

Le Comité a recommandé que le CEMD ordonne l'examen du processus de gestion de l'IPIO afin d'assurer une cohérence au niveau des décisions qui déterminent si les militaires satisfont ou non aux critères d'admissibilité prévus dans les DRAS, notamment à la définition de « perte militaire ». De plus, le Comité a recommandé que l'examen comprenne l'établissement de principes directeurs, la consultation obligatoire des autorités médicales appropriées et/ou la centralisation du pouvoir d'approbation.

Le CEMD a approuvé toutes les recommandations du Comité et a ordonné au directeur général – Rémunération et avantages sociaux d'effectuer un examen de l'indemnité.



Le chef d'état-major de la Défense a approuvé les recommandations du Comité de réviser le processus visant à déterminer les critères d'admissibilité à l'Indemnité – perte d'indemnités opérationnelles, de manière à inclure l'établissement de principes directeurs, la consultation obligatoire des autorités médicales appropriées et/ou la centralisation du pouvoir d'approbation.

PRISE DE MESURES CORRECTIVES

Le Comité a récemment examiné plusieurs griefs déposés par des militaires ayant fait l'objet de mesures correctives, particulièrement d'une première mise en garde (PMG) ou d'un avertissement écrit (AÉ), en raison de manquements sur le plan de la conduite ou du rendement. Dans la plupart des cas, les plaignants ont fait valoir que les mesures correctives n'étaient pas justifiées et ont demandé à ce qu'elles soient retirées de leur dossier. Lorsque le Comité a examiné ces griefs, il a relevé ce qui semble être des problèmes récurrents au niveau de la prise de mesures correctives, tels que



Les mesures correctives ne sont pas toujours conformes aux politiques et aux principes de l'équité procédurale et ne sont pas toujours assorties d'une justification suffisante et détaillée.

des infractions à l'équité procédurale, des justifications inadéquates et des descriptions insuffisantes des manquements reprochés au militaire.

Des mesures correctives sont prises lorsqu'il y a des problèmes de conduite ou de rendement. Selon la Directive et ordonnance administrative de la Défense (DOAD) 5019-0, Manquement à la conduite et au rendement, il y a un tel manquement si un militaire ne respecte pas les normes de conduite et de rendement établies. La DOAD prévoit que la chaîne de commandement doit prendre les mesures appropriées si un militaire fait preuve d'un manquement à la conduite ou au rendement. Selon les circonstances, ces mesures peuvent être de nature disciplinaire ou administrative, voire les deux.

La prise de mesures correctives est régie par la DOAD 5019-4, Mesures correctives. Cette politique confirme que les mesures correctives ont pour but

de sensibiliser le militaire à tout écart de conduite ou à un rendement insuffisant, de l'aider à corriger le manquement et de lui donner le temps de corriger sa conduite ou d'améliorer son rendement. La DOAD stipule notamment ce qui suit :

Les mesures correctives entreprises à l'égard d'un militaire sont, en ordre croissant de sévérité :

- *la première mise en garde (PMG);*
- *l'avertissement écrit (AÉ);*
- *la mise en garde et surveillance (MG et S).*

Selon la DOAD, le but des mesures correctives est d'aider un militaire à corriger un manquement. La DOAD 5019-4 prévoit que l'autorité de mise en œuvre doit tenir compte des facteurs suivants avant de choisir la mesure corrective à prendre :

- *les faits entourant l'affaire, y compris l'importance et l'incidence du manquement;*
- *toute la période de service du militaire, en tenant compte de son grade, de son groupe professionnel militaire, de son expérience et de son poste;*
- *toute évaluation de conduite ou de rendement, toute autre évaluation et toute critique constructive déjà reçue par le militaire à propos du manquement;*
- *tout manquement antérieur qui est essentiellement relié au manquement actuel du militaire, et le temps qui s'est écoulé entre les deux; et*
- *tout facteur pertinent d'une politique ou d'une ordonnance connexe reliée au manquement précisé.*

Malheureusement, malgré ces considérations énoncées dans la DOAD 5019-4 concernant la prise de mesures correctives, celles-ci ne sont pas toujours conformes aux politiques et aux principes de l'équité procédurale et ne sont pas toujours assorties d'une justification suffisante et détaillée. Contrairement à ce qui est énoncé dans la politique, les mesures correctives représentent souvent la première intervention entreprise par la chaîne de commandement pour faire face à un manquement à la conduite ou au rendement.

ÉQUITÉ PROCÉDURALE

Tel qu'il est mentionné précédemment, l'un des problèmes que le Comité a observé concernant la prise de mesures correctives est le manque d'équité procédurale. Les lois canadiennes prévoient l'obligation pour les autorités publiques d'agir équitablement lorsqu'elles prennent des décisions administratives touchant les droits, les privilèges ou les intérêts des personnes. Bien que la DOAD 5019-4 prévoie le respect de l'équité procédurale lorsqu'une MG et S est envisagée, il n'existe aucune disposition de ce genre en ce qui a trait aux PMG et aux AÉ. Néanmoins, étant donné les répercussions sur la carrière des militaires et le fait que le formulaire demeure dans leurs dossiers de façon permanente, le Comité est d'avis que ces derniers ont droit à l'équité procédurale relativement à la prise de toute mesure corrective.

Les principes de l'équité procédurale requièrent généralement que l'autorité de mise en œuvre fournisse au militaire un avis selon lequel une mesure corrective pourrait être prise à son égard, ainsi que les documents ou les preuves qui seraient utilisés à l'appui de cette mesure. De plus, ces principes prévoient que le militaire doit avoir l'occasion de présenter des observations avant que toute mesure corrective ne lui soit imposée.

Le Comité a indiqué que la décision d'inscrire un manquement de manière permanente dans le dossier d'un militaire ne doit pas être prise à la légère et a suggéré que la première mise en garde soit généralement précédée d'un avertissement verbal ou de conseils.

Dans plusieurs griefs qu'il a récemment examinés, le Comité a conclu que les principes de l'équité procédurale n'avaient pas été suffisamment respectés lorsqu'une PMG ou un AÉ avait été donné. Dans ces cas, les plaignants n'avaient pas reçu les documents utilisés par l'autorité de mise en œuvre pour justifier la décision de prendre une mesure corrective et n'avaient pas eu l'occasion de fournir une réponse ou de présenter une explication avant que la mesure corrective ne soit imposée.

Dans l'un des cas, le plaignant avait eu l'occasion de présenter son point de vue, mais uniquement après que la décision de lui donner une PMG ait été prise. Il était alors trop tard, et le principe de l'équité procédurale avait déjà été violé. Le Comité a conclu que la PMG devait être annulée.

Toutefois, dans certains cas, le Comité a jugé que même s'il y avait eu violation du principe de l'équité procédurale, le processus de traitement des griefs permettait d'y remédier parce qu'il fournissait aux militaires l'occasion d'être mis au courant de tous les éléments de preuve et de présenter des observations avant qu'une décision finale concernant le bien-fondé de la mesure corrective ne soit rendue.

Dans l'affaire susmentionnée, le Comité a conclu que la preuve était suffisamment forte pour appuyer l'imposition d'une nouvelle PMG par l'autorité de dernière instance. Dans un autre cas cependant, la plaignante a réussi à convaincre l'autorité de dernière instance, au moyen de sa réponse aux documents communiqués, que la mesure corrective qui lui avait été imposée n'était pas justifiée.

JUSTIFICATION INADÉQUATE

Le Comité a relevé un autre problème récurrent : certaines mesures correctives sont imposées sans justification adéquate ou pour des incidents qui ne constituent pas un manquement. Conformément à la DOAD 5019-4, les mesures correctives sont des démarches graves, et bien que la politique prévoie que le militaire peut recevoir des conseils ou des évaluations avant que les mesures correctives ne soient prises, il semble que, souvent, celles-ci sont imposées sans aucun avertissement préalable. C'est particulièrement le cas pour les PMG. Le Comité a indiqué qu'il ne fallait pas prendre à la légère le fait d'inscrire un manquement dans le dossier d'un militaire et a suggéré que les PMG soient généralement précédées d'un avertissement verbal ou de conseils.

Dans l'un des dossiers examinés, le plaignant avait reçu une PMG concernant ses capacités de leadership et on lui reprochait d'avoir tenté d'éviter toute intervention auprès des soldats ou toute situation où il devait exercer un contrôle. Le Comité a conclu qu'il n'y avait aucune

indication selon laquelle le plaignant avait été averti verbalement de ce manquement par sa chaîne de commandement. Le Comité a aussi conclu qu'il n'y avait pas de preuve selon laquelle le plaignant avait fait l'objet de mentorat relativement à son rôle de leader – comme on le lui avait laissé entendre – avant l'imposition de la PMG. Par conséquent, le Comité a recommandé que la PMG soit retirée du dossier du plaignant.

Dans un autre cas, le Comité a jugé que deux des lacunes évoquées dans la mesure corrective n'auraient pas dû être considérées comme étant des manquements. Par exemple, l'une de ces lacunes portait sur le fait que le plaignant fermait la porte de son bureau lorsqu'il arrivait dans l'immeuble, ce qui a poussé son superviseur à indiquer qu'il était distant et qu'il avait tendance à s'isoler. Il était également indiqué que le plaignant n'éprouvait « aucun problème à la maison ni problème personnel » et qu'il « posait des questions comme un soldat ». Le Comité a mentionné qu'aucune de ces lacunes ne devait être considérée comme étant un manquement et que les deux dernières mentions avaient été inscrites de manière inappropriée dans une mise en garde officielle. Le Comité a conclu que la mesure corrective n'était pas justifiée, et le CEMD était du même avis.

Dans un autre grief, le Comité a jugé que quatre des sept incidents indiqués dans une PMG ne constituaient pas des manquements sur le plan du rendement. Par exemple, l'un des incidents portait sur le fait que la plaignante avait demandé des précisions concernant une question qui, selon sa chaîne de commandement, n'en nécessitait aucune. Le Comité a conclu que la plaignante avait raisonnablement demandé des précisions. Un autre incident relaté dans la PMG indiquait que la plaignante avait omis de fixer une date pour son test EXPRES comme on le lui avait demandé. Cependant, la preuve au dossier a démontré que la plaignante avait effectivement fixé la date de son test.

DESCRIPTION INADÉQUATE D'UN MANQUEMENT

Même lorsque des manquements réels sont apparents, les autorités de mise en œuvre doivent faire preuve de prudence lorsqu'elles rédigent des mesures correctives. La DOAD 5019-4 prévoit que

la description d'un manquement doit être suffisamment détaillée pour que la mesure corrective puisse être examinée convenablement par les parties concernées. Par exemple, il faut expliquer exactement ce que le militaire a fait et la raison pour laquelle cette action est considérée comme étant inacceptable.

Dans des griefs récents, le Comité a conclu que certains manquements n'avaient pas été suffisamment décrits. Dans un cas où le plaignant avait à plusieurs reprises envoyé des courriels non sollicités à une personne de son milieu de travail, la PMG indiquait que le plaignant ne devait avoir aucun contact avec celle-ci. Le superviseur n'avait pas expliqué dans cette PMG que le plaignant avait envoyé des courriels non sollicités et n'avait fourni aucune description pour expliquer en quoi ces courriels étaient inacceptables. Dans cette affaire, le Comité a mentionné que la marche à suivre énoncée dans la DOAD avait été ignorée en ce qui a trait au libellé du manquement et que la PMG ressemblait davantage à une « ordonnance de non-communication » qu'à une mesure corrective. Le Comité a recommandé qu'une nouvelle PMG soit imposée au plaignant, lui expliquant clairement la conduite qui constituait un manquement.

Un deuxième exemple de description inadéquate à l'appui d'une mesure corrective a été présenté au Comité dans une affaire concernant le contenu d'un AÉ. Ce dernier contenait une seule déclaration selon laquelle le plaignant ne faisait pas preuve de dévouement et de leadership suffisants. Dans cette affaire, le Comité a conclu que la description du manquement était tellement vague qu'il serait pratiquement impossible pour le plaignant de savoir comment améliorer son rendement. Pour cette raison, ainsi que pour d'autres motifs, la décision d'entreprendre un AÉ a été jugé déraisonnable.

CONCLUSION

Le Comité a souligné à plusieurs reprises que l'imposition de mesures correctives est une démarche sérieuse qui ne doit pas être prise à la légère. Étant donné la gravité d'une mesure corrective et ses conséquences sur le militaire qui en est l'objet, les autorités responsables doivent continuer de se tenir au fait des principes d'équité procédurale et doivent veiller à ce que ces principes soient respectés. Il est également essentiel que les mesures correctives soient imposées avec prudence et seulement lorsqu'elles sont justifiées, qu'elles contiennent suffisamment de détails et, dans la plupart des cas, qu'elles ne soient imposées qu'après avoir adressé au militaire un avertissement verbal ou des conseils.



*Perspectives a été créé pour
communiquer aux décideurs et
aux professionnels associés à la
résolution des plaintes au sein des
Forces canadiennes d'importantes
leçons apprises de l'examen des
griefs. N'hésitez pas à nous
transmettre vos commentaires :
najwa.asmar@cgfc-cfgb.gc.ca;
www.cgfc.gc.ca; 613-996-8529;
sans frais : 1-877-276-4193.*

www.cgfc-cfgb.gc.ca

Contactez-nous

Comité des griefs des Forces canadiennes
60, rue Queen, 10^e étage
Ottawa (Ontario) K1P 5Y7

cgfc-cfgb.gc.ca

Téléphone : 613-996-8529
1-877-276-4193

ATS : 1-877-986-1666

Télécopieur : 613-996-6491
1-866-716-6601