



Military Police
Complaints Commission
of Canada

Commission d'examen des plaintes
concernant la police militaire
du Canada

**TROISIÈME EXAMEN DES MODIFICATIONS DE LA
LOI SUR LA DÉFENSE NATIONALE,
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 273.601 DE LADITE LOI :**

**COMMISSION D'EXAMEN DES PLAINTES CONCERNANT LA
POLICE MILITAIRE PRÉSENTATIONS À L'AUTORITÉ
D'EXAMEN INDÉPENDANTE**

Date : Le 7 janvier 2021

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	2
INTRODUCTION	3
NOS PROPOSITIONS	10
I ACCÈS ACCRU À L'INFORMATION	10
A. Introduction	10
B. Exigences en matière de divulgation de documents	11
C. Accès aux témoins : élargissement du pouvoir d'assignation	14
D. Accès aux renseignements sensibles	15
E. Accès aux renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat	20
F. Assouplir certaines restrictions sur la preuve dans les audiences d'intérêt public	26
G. Ajout de la CPPM à l'annexe II du Règlement sur la protection des renseignements personnels	29
II DES PROCÉDURES PLUS ÉQUITABLES ET EFFICACES	31
A. Introduction	31
B. Pouvoir d'identifier et de classer les plaintes	31
C. Droit de révision accordé à ceux faisant l'objet d'une plainte pour inconduite	39
D. Élargir le processus de plainte à tous ceux affectés à des postes de la police militaire	41
E. Élargir la disponibilité du règlement à l'amiable	42
F. Délais de demande en révision et de communication de la notification	44
G. Plaintes déposées par le président	47
H. Pouvoirs discrétionnaires supplémentaires de régler des plaintes	51
I. Prolongation du mandat des membres portant sur des cas en cours	54
J. Élargir la portée des plaintes pour ingérence	55
K. Le GPFC fait rapport au CPPM de la mise en œuvre des recommandations	55
L. Consultation législative avec la CPPM	56
III INDÉPENDANCE DE LA POLICE MILITAIRE	58
A. Rapports hiérarchiques GPFC-VCEMD	58
IV LISTE DES PROPOSITIONS	61

V	ANNEXE A - TABLEAU DU PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES	64
VI	ANNEXE B - RÉPONSE DU GOUVERNEMENT À LA PÉTITION	65
VII	ANNEXE C - OBSERVATIONS DE LA CPPM EN CE QUI CONCERNE LE PROJET DE LOI C-15	67

AVANT-PROPOS

La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (Commission ou CPPM) salue cette occasion de participer au troisième examen de la *Loi sur la défense nationale* (LDN), réalisé maintenant sous l'autorité de l'article 273.601 de la Loi. Établie par les modifications de la *Loi sur la défense nationale* de 1998 (L.C. 1998, ch. 35), qui s'inscrivaient tout d'abord dans le projet de loi C-25 de la 1^{re} session de la 36^e législature du Canada, la CPPM est une intervenante importante qui possède une expérience directe de l'application de la législation, en particulier pour ce qui est du régime des plaintes contre la police militaire que crée la partie IV de la Loi. Le contexte de la création de la Commission ainsi que son mode de fonctionnement actuel sont présentés dans le document d'accompagnement intitulé « Foundational briefing » (Information de base).

Au cours des deux dernières décennies, la manière dont le public conçoit l'application de la loi, et sa compréhension de la nécessité d'établir des régimes de surveillance solides, ont considérablement évolué. De tels changements sont souvent survenus à la suite d'enquêtes publiques sur des événements précis et controversés, comme l'enquête Braidwood de la Colombie-Britannique sur le décès par pistolet électrique (Taser) de Robert Dziekanski à l'aéroport international de Vancouver en 2008-2010; et l'enquête fédérale de 2004-2006, menée par le juge O'Connor, sur le rôle des agents de la sécurité nationale de la GRC dans l'extradition de Maher Arar par les États-Unis vers la Syrie, ainsi que les sévices et tortures qu'il a subis de la part des autorités syriennes (enquête Arar). Plus récemment, des épisodes controversés concernant l'utilisation de la force par la police ont suscité de fortes réactions sociales et politiques, en particulier aux États-Unis, mais aussi, et de plus en plus, chez nous. Le mouvement « Black Lives Matter » (La vie des Noirs compte) en est peut-être l'exemple le plus marquant.

Le régime législatif pour les plaintes à l'encontre de la police militaire (PM) prévu à la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* s'inspire largement du régime des plaintes du public contre les membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) aux parties VI et VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (Loi sur la GRC). En 2013 toutefois, ultérieurement au dernier examen indépendant de la LDN, la *Loi visant à accroître la responsabilité de la Gendarmerie royale du Canada* a considérablement remanié la Loi sur la GRC¹ et constitue un élément important de la réponse du gouvernement du Canada aux recommandations de l'enquête Arar.

Les organes de surveillance dans d'autres domaines, comme le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, créé en 2007, ont également reçu de solides pouvoirs leur permettant d'exécuter leurs mandats.

¹ L.C. 2013, ch. 18.

La CPPM a aujourd'hui plus de 20 ans. Les deux décennies qui ont suivi sa création, les provinces aussi bien que le gouvernement fédéral ont créé de nouveaux organes indépendants de surveillance de la police, ou les ont considérablement remaniés. Invariablement, ces nouveaux organes ont dépassé la CPPM en termes de pouvoir de surveillance. Tandis que se poursuivent les réformes et les changements dans la surveillance, la CPPM accuse un retard croissant, en même temps que ses pouvoirs légaux, relativement modestes, deviennent de plus en plus dépassés.

INTRODUCTION

Difficultés propres au processus de plainte concernant la police militaire

Le processus de traitement des plaintes pour inconduite de policiers militaires est mixte, soit interne et externe. Le Grand Prévôt des Forces canadiennes (GPFC) est le premier responsable du traitement d'une plainte. Si un plaignant est insatisfait du résultat d'une enquête des Normes professionnelles du GPFC, il peut demander un examen par la Commission, organisme d'examen civil sans affiliation policière ou militaire, excepté qu'elle rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Défense nationale. L'examen de la Commission peut aller au-delà de l'examen du caractère adéquat de l'enquête interne de la police et constituer une enquête *de novo*. À la réception du rapport provisoire de la Commission, la seule obligation légale imposée aux autorités de la police militaire est de répondre à ses conclusions et recommandations, et de fournir les raisons pour n'y pas donner suite si ces autorités décidaient de ne pas les appliquer.

Ce modèle de contrôle commun, interne et externe, a été recommandé en 1997 par l'ancien juge en chef Brian Dickson qui, à l'issue de l'enquête sur la Somalie, a dirigé un groupe consultatif spécial mis sur pied pour examiner les problèmes cernés et recommander des réformes du système de justice militaire. Le rapport déclare entre autres ce qui suit :

« À l'heure actuelle, la tendance dans les services de police du monde entier est d'adopter un processus de contrôle combinant un mécanisme d'examen interne et un mécanisme d'examen externe. Pour qu'un chef de police soit tenu responsable, il doit d'abord avoir eu la possibilité de régler le conflit à l'interne. Cela lui permet de décider de la priorité à attribuer aux ressources d'enquête; et il peut s'appuyer sur des enquêteurs internes qui connaissent à fond l'organisation policière. Il est d'une importance capitale que le service de police puisse imposer la discipline à ses membres en leur faisant comprendre et en faisant comprendre au public que l'inconduite ne sera pas tolérée. Il est également essentiel de disposer de moyens indépendants de vérification pour que le système de justice militaire jouisse de confiance et de respect. »

En outre, ce modèle reconnaît que la police militaire, contrairement aux services de police civile, est un service policier qui s'inscrit dans une organisation hiérarchique plus large, à savoir les Forces armées canadiennes. Cela signifie que le régime de surveillance, faisant partie

de la force militaire, doit prendre acte que la chaîne de commandement de la police militaire est responsable des questions de rendement et de discipline dans une plus grande mesure que ses homologues de la police civile. Cela implique l'assujettissement à un système pénal interne distinct, sous la forme du *Code de discipline militaire* (à la partie III de la LDN), qui peut infliger des peines criminelles véritables à tous les membres des forces armées. De plus, le GPFC est chargé de faire respecter le *Code de déontologie de la police militaire*, et c'est lui qui contrôle ou conserve les titres de compétence de la police militaire.

Il serait anormal, dans ce contexte militaire, qu'un organisme civil dirige et discipline des policiers militaires dans l'exercice de leurs fonctions.

La situation s'apparente à celle de la GRC et de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC (CCETP). Toute plainte visant un membre de la GRC est d'abord traitée par la GRC elle-même. Si le plaignant est insatisfait du règlement de sa plainte, il peut la soumettre à la CCETP pour examen. La GRC se considère depuis toujours comme une organisation paramilitaire, dotée d'une structure de commandement semblable à celle des militaires. Elle avait également son propre code pénal interne qui imposait de véritables peines pénales.² Ce n'est que récemment que la GRC a été autorisée à se syndiquer, à l'instar de ses homologues provinciaux et municipaux. De tout temps, l'un des rôles de la GRC est celui de police de réserve en cas de grève de la police locale. Ainsi, pour des raisons analogues à celles de la police militaire, le système de plainte de la GRC est également en deux étapes, les plaintes étant d'abord traitées à l'interne et seulement ensuite renvoyées à un organisme civil externe, qui ne fait que formuler des recommandations.

Cette double procédure interne/externe de plainte, prévue à la partie IV, n'est toutefois pas exempte de difficultés.

La question de compétence est omniprésente au stade de la réception des plaintes, de la planification et conduite de toute enquête, ainsi que de la rédaction de nos rapports. Aucun autre organe de surveillance de la police ne connaît cette difficulté, soit un processus de plainte et une surveillance externe applicables à certaines fonctions seulement des membres de la police sous sa supervision. Cela dit, au bout de vingt ans, la CPPM et le GPFC sont parvenus à démêler de nombreuses zones d'ombre dans la répartition des compétences. Mais le dialogue, et quelques désaccords, se poursuivent. C'est pourquoi la CPPM propose qu'on lui confie la tâche de décider (sous réserve du pouvoir de contrôle de la Cour fédérale) si le régime de plaintes de la PM à la partie IV de la LDN s'applique ou non dans une affaire (voir la proposition n° 7 ci-dessous).

Une autre particularité de la CPPM est que, contrairement aux organismes locaux et provinciaux de surveillance de la police, son champ d'action est national, voire mondial.

² Voir par exemple *R. c. Wigglesworth*, 1987 CanLII 41 (CSC), [1987] 2 R.C.S. 541.

En outre, étant donné qu'ils sont des militaires, les policiers militaires visés par des plaintes, ainsi qu'un bon nombre de nos plaignants, sont fréquemment redéployés en différents lieux. Cela complique inévitablement la logistique des enquêtes sur les plaintes.

Théoriquement, aux fins de plaintes pour inconduite, la CPPM est conçue essentiellement comme un organe d'examen. Mais en réalité elle a occupé un rôle beaucoup plus dynamique et intensif dans la résolution des plaintes pour inconduite.

Certains dossiers sont nettement plus complexes et plus volumineux que d'autres, mais ils ont tous le même poids aux fins statistiques. Bien que peu nombreuses, nos audiences d'intérêt public ont souvent nécessité des ressources aussi importantes qu'une enquête publique. Par exemple :

- **CPPM 2008-042 – Audience d'intérêt public (Amnistie internationale Canada et l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique)** – Audience d'intérêt public sur une plainte lancée par des tiers contre des membres du Service national des enquêtes des Forces canadiennes (SNEFC) et du GPFC pour avoir omis d'enquêter sur les décisions des commandants des forces opérationnelles canadiennes de transférer la garde de détenus afghans à des forces de sécurité afghanes, connaissant le risque élevé de torture ou autres sévices aux mains de ces forces de sécurité. Comme il est indiqué ailleurs, cette cause a subi des retards importants en raison de l'absence de la CPPM à l'annexe de la *Loi sur la preuve au Canada*, et de la réticence du procureur général à procéder à un accord de divulgation de renseignements de nature délicate conformément à l'article 38.031 de cette Loi. Au total, la CPPM évalue à quelque 20 mois le délai de réception des documents demandés par assignation en vertu du paragraphe 250.41(1) de la LDN. L'audience d'intérêt public a fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire infructueuse de la part de certains des sujets de la plainte.³ En fin de compte, les audiences, qui se sont déroulées avec 40 témoins entendus sur 47 jours d'audience, ont traité de nombreuses requêtes. Parmi les témoins figuraient ceux qui fournissent de l'information générale sur la structure de la FAC et de la PM, et un groupe d'experts en droit international. Des témoins ont aussi témoigné afin d'expliquer les lacunes et les problèmes apparents dans la production de documents. Cette cause visait des milliers de pages de documents. L'examen complet de ce dossier a pris quatre ans, ce qui a fort préoccupé la Commission. La plainte était datée du 12 juin 2008 et les audiences sur le fond ont commencé le 6 avril 2010 (avant cette date, seuls des éléments de preuve contextuels, ainsi que des requêtes préliminaires, avaient été entendus). Le rapport final a par la suite été publié le 27 juin 2012.

³ *Garrick et al c. Amnesty International Canada et Association des libertés civiles de la CB*, 2011 CF 1099.

- **CPPM 2011-004 – Audience d’intérêt public (Fynes)** – Ce cas découlait d’une plainte de la famille d’un membre des FAC décédé par suicide à la BFC Edmonton en 2008. La plainte mettait en cause le professionnalisme et l’objectivité de diverses enquêtes de la PM sur le suicide, et la responsabilité possible de la chaîne de commandement de son unité pour ne pas avoir correctement répondu à ses besoins en santé mentale, en plus de questions relatives au traitement de sa succession. Cette affaire a nécessité l’examen de quelque 22 000 documents et la déposition de 90 témoins sur 62 jours d’audience. La CPPM a formulé 96 recommandations dans cette affaire.

Par ailleurs, certaines de nos enquêtes d’intérêt public, voire même des examens ordinaires de plaintes pour inconduite, ont atteint ce niveau. Quelques exemples illustreront ce point.

- **CPPM 2007-003 – Enquête d’intérêt public (Attaran)** – Il s’agit d’une enquête d’intérêt public sur une plainte d’un tiers alléguant des blessures aux détenus afghans alors qu’ils étaient sous la garde des FAC en Afghanistan. Cette enquête a nécessité l’examen de quelque 5 500 pages de documentation et l’audition de 35 témoins; elle a également vu l’établissement, à la demande de notre président de l’époque, Peter Tinsley, d’un protocole unique entre la CPPM et le SNEFC qui, par la coordination des entrevues des témoins et du partage d’information, a permis à la CPPM d’entamer son enquête sur la plainte alors même que l’enquête criminelle du SNEFC sur les événements sous-jacents était en cours. Il est tout à fait inhabituel qu’une enquête administrative comme la nôtre se déroule en tandem avec une enquête policière. Nous avons pu ainsi mener à bien notre enquête beaucoup plus tôt que normalement. Le protocole dans cette affaire fournit un exemple de la créativité de la CPPM et de sa capacité à trouver une voie à suivre une fois confrontée à des obstacles possibles.
- **CPPM 2008-018 – Enquête d’intérêt public** – Cette plainte portait sur le traitement de détenus pour des raisons de santé mentale par la PM. Environ 25 témoins ont été entendus dans cette enquête d’intérêt public, qui offre aussi un exemple d’enquête du CPPM comportant un examen des « meilleures pratiques ». La CPPM a examiné les politiques et les pratiques de divers autres services de police en matière de traitement des personnes détenues pour raison de santé mentale; nous avons pu ainsi comparer les politiques de la police militaire à celles d’autres services de police, et formuler des recommandations plus judicieuses. Ces examens des meilleures pratiques font souvent partie de nos examens des plaintes et de nos enquêtes, car nous cherchons à tirer le plus grand profit possible de chaque cas.
- **CPPM 2015-005 (Anonyme) – Enquête d’intérêt public** – Il s’agit d’une enquête d’intérêt public en cours sur une plainte liée à des allégations de mauvais traitements infligés à des détenus par des policiers militaires en Afghanistan en 2011. Cette enquête a nécessité 71 entrevues, outre l’examen et l’analyse de plus de 3 000 pages de documentation. Elle a également nécessité un effort considérable pour négocier

l'inspection de centaines de boîtes de dossiers relatifs au déploiement, conservées au quartier général du Commandement des opérations interarmées du Canada, ce qui a donné lieu à plusieurs semaines d'examen par le personnel de la CPPM en quête de documents pertinents. La CPPM achève actuellement son rapport provisoire.

- **CPPM 2016-040 (Beamish) – Enquête d'intérêt public** – Il s'agit de l'enquête du SNEFC sur des allégations historiques de mauvais traitements infligés à des stagiaires des FAC en 1984, mauvais traitements allégués qui étaient intenses et ne répondaient apparemment pas aux normes de formation applicables. Un certain nombre de participants, dont le plaignant, affirment que l'incident a causé leur TSPT ou y a contribué. Pour cette enquête, la CPPM a mené 35 entrevues et examiné plus de 3 000 pages de documentation. La CPPM prépare actuellement son rapport provisoire sur ce cas.
- **CPPM 2011-046 – Examen d'une plainte pour inconduite** – Ce cas concerne l'enquête du SNEFC sur la disparition et le décès d'un élève-officier du Collège militaire royal. En principe, ce dossier était un examen ordinaire de plainte pour inconduite. Toutefois, la divulgation était de loin beaucoup plus volumineuse que la moyenne, car le cas avait déjà fait l'objet de plusieurs enquêtes par d'autres organismes, notamment le bureau du coroner, l'OPP (police provinciale de l'Ontario) et la GRC. En plus de 39 entrevues avec des témoins, la CPPM a dû examiner quelque 200 000 pages de documentation (70 gigaoctets de données).

Cependant, et contrairement aux enquêtes publiques, il ne nous est pas possible de consacrer toutes nos ressources à une seule affaire importante et complexe : nous devons continuer à traiter tous les autres dossiers de plainte alors ouverts (sans parler des constants rapports d'entreprise aux agences centrales, qui sont le prix de notre indépendance vis-à-vis du MDN).

Enfin, la suffisance de la première étape de traitement des plaintes par le bureau des normes professionnelles du GPFC a également posé problème au fil des ans. Lorsque la CPPM reçoit une demande de réexamen, il saute souvent à l'évidence que les Normes professionnelles n'y ont pas correctement donné suite : témoins non interrogés, allégations négligées, dossiers non examinés, etc. Parfois, la décision des Normes professionnelles est sans rapport avec la plainte (par exemple la plainte est mal interprétée, ou le champ de responsabilité pour les actions contestées de la PM est indûment circonscrit).

Le récent dossier de plainte pour inconduite CPPM 2016-027 en fournit un exemple extrême. Cette plainte découlait d'une enquête du SNEFC sur l'incendie d'une maison dans une unité de logement de la base, enquête qui conclut à un incendie accidentel, et ne donna donc pas lieu à des poursuites. La cause ne fut jamais transmise à un procureur, et le plaignant déposa une plainte pour inconduite. Les Normes professionnelles du GPFC sanctionnèrent l'enquête du SNEFC et rejetèrent la plainte. Le plaignant demanda une révision par la CPPM. Après examen de l'enquête du SNEFC (et du rapport du commissaire aux incendies, qui ne figurait pas dans le

dossier d'enquête du SNEFC qui nous a été divulgué, et que le SNEFC ne semblait pas s'être procuré pour son enquête), la CPPM a conclu que l'enquête du SNEFC présentait des problèmes importants – à tel point que la CPPM a jugé nécessaire de mettre fin à son examen et de renvoyer l'affaire au GPFC, avec la recommandation de poursuivre l'enquête policière sur l'incendie. Ce qui a été fait, avec pour résultat qu'un accusé est actuellement en procès pour tentative de meurtre et incendie criminel.

Il est arrivé que les Normes professionnelles écartent une plainte pour des raisons expressément politiques. Récemment, par exemple, conformément à ces Normes, on a refusé d'examiner des allégations présentées par le plaignant comme des violations de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*), voire même des allégations susceptibles d'être ainsi présentées. Si ces Normes ne constituent pas un tribunal compétent au sens de l'article 24 de la *Charte*, rien ne leur interdit de se pencher sur la convenance de la conduite sous-jacente, sans prétendre rendre une décision en vertu de la *Charte*. C'est ainsi que la CPPM voit les choses. On ne doit pas pénaliser les plaignants pour avoir décrit en termes juridiques une inconduite de la PM.

Compte tenu de ce qui précède, en pratique la CPPM fait donc souvent plus qu'un simple examen « sur papier ». Même un examen purement sur dossier peut s'avérer très exigeant en termes de main-d'œuvre, comme dans le cas du dossier CPPM 2016-027 discuté plus haut.

Pour remédier au problème, la CPPM propose aujourd'hui qu'on lui confie le pouvoir de renvoyer les plaintes aux Normes professionnelles, assorties d'instructions contraignantes quant à la nécessité d'une enquête plus approfondie (voir la proposition n° 18 ci-dessous). Si elle est adoptée et mise en œuvre, cette réforme permettrait à la CPPM de mieux gérer sa charge de travail et d'en finir avec les enquêtes *de novo* sur les plaintes pour inconduite, pour lui permettre de concentrer ses ressources sur les cas d'intérêt public et d'ingérence.

Nos propositions

Les propositions de la CPPM ont pour thème général la nécessité de renforcer le système de surveillance civile de la police militaire afin de s'assurer de la confiance des plaignants, des personnes visées par les plaintes et du public en général. À l'heure actuelle, le système se prête trop facilement aux critiques qui affirment qu'il n'est pas suffisamment solide pour assurer la confiance nécessaire envers le professionnalisme, l'intégrité et l'indépendance de la police militaire.

Cela dit, la CPPM ne remet nullement en cause le caractère essentiel de son mandat de surveillance, qui est consultatif plutôt que juridictionnel ou directif. L'absence d'autorité contraignante doit toutefois être compensée par un système de surveillance plus solide, offrant un meilleur accès à l'information ; un système de surveillance adapté à la nature des cas sur lesquels il est appelé à enquêter. Une bonne collaboration entre la direction de la police militaire et la Commission est importante, mais un régime de surveillance crédible ne devrait pas en dépendre autant qu'il le fait actuellement.

En plus d'encourager un accès meilleur et plus rapide à l'information, les propositions de la CPPM cherchent à améliorer l'efficacité et l'équité du processus de traitement des plaintes. Dans l'ensemble, les changements que nous proposons visent à harmoniser davantage la Commission avec les meilleures pratiques actuelles en matière de surveillance de la police.

La CPPM ne voyant aucune raison qui empêche que le processus d'examen législatif soit interactif, elle se réjouit que ses propositions soient commentées par d'autres parties à la Partie IV de la *Loi sur la défense nationale*, ainsi que par l'autorité d'examen indépendante, et qu'il y ait un dialogue ou une discussion commune sur des domaines d'intérêt mutuel. Lors des précédents examens législatifs, un certain nombre de nos propositions semblent n'avoir pas été prises en compte, ou avoir été rejetées sans raison ou discussion avec nous. À titre d'exemple, lors du dernier examen législatif, nous avons eu une rencontre avec le juge Lesage au sujet de nos propositions de juin 2011, où il s'est montré très intéressé par la proposition de nous conférer le pouvoir de classer les plaintes selon qu'elles relèvent ou non de la partie IV de la LDN (voir la proposition actuelle n° 7). À tel point qu'il nous a demandé de fournir un projet de texte législatif pour l'application de notre proposition, ce que nous avons fait. Or, dans son rapport daté du 31 décembre 2011 (mais publié seulement en juin 2012), cette proposition est essentiellement passée sous silence, sans aucune explication. D'autres propositions de la CPPM semblaient plaire au juge Lesage à cette rencontre, mais n'ont pas été avancées – et souvent pas même mentionnées – dans son rapport. Il semble avoir changé d'avis sur ces questions pour une raison ou une autre, mais aucune préoccupation ne nous a été signalée, et nous n'avons pas eu la possibilité de répondre aux difficultés ou aux objections qui ont pu se présenter. La CPPM demande donc respectueusement la possibilité de répondre à toute réserve ou critique concernant ses propositions avant que l'autorité d'examen remette son rapport final au ministre.

Document original signé par

Hilary C. McCormack
Présidente
Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire

Ottawa, le 7 janvier 2021

NOS PROPOSITIONS

I ACCÈS ACCRU À L'INFORMATION

A. Introduction

1. En clair, les pouvoirs légaux dont dispose la CPPM pour accéder aux données nécessaires au suivi, à l'examen et à l'instruction efficaces et crédibles des plaintes sont depuis longtemps insuffisants. Ces pouvoirs sont trop peu nombreux, leur portée est trop étroite et ils dépendent trop de la bonne volonté des dirigeants du service de police surveillé. Un accès plus sûr et plus étendu aux données pertinentes est nécessaire pour que la CPPM puisse assurer un contrôle civil crédible et efficace de la police militaire, en particulier dans les situations controversées où le contrôle externe est plus que crucial pour gagner la confiance du public.
2. Les enjeux sont de taille. La police militaire exerce d'importantes responsabilités de maintien de l'ordre au Canada; elle est aussi la seule autorité policière pour le personnel militaire canadien déployé à l'étranger. Comme l'a montré la longue et intensive mission en Afghanistan, les types de cas où elle intervient peuvent facilement mettre à l'épreuve à tout le moins l'intégrité et le professionnalisme apparents de la police militaire, et de la justice militaire en général. Cette perception de la part de la communauté militaire dans son ensemble, et du public canadien, est essentielle au maintien de l'État de droit, et souvent même au succès ou à l'échec d'une mission.
3. La police militaire des Forces armées canadiennes se qualifie comme la « force policière canadienne de première ligne », et il en est ainsi. Tout à la fois soldat et agent de la paix, ses membres doivent assurer la réussite des missions opérationnelles de la chaîne de commandement et maintenir l'État de droit. En tant qu'élément de la chaîne de commandement militaire, ils sont par ailleurs censés user d'un jugement indépendant dans l'exercice de leurs fonctions de nature policière. Les membres de la PM doivent pouvoir enquêter et, dans certains cas, arrêter et inculper d'autres militaires de rang supérieur. Il va sans dire que des tensions surgissent entre ses fonctions de soldat et de policier. Concilier ces responsabilités est sans doute souvent une tâche peu enviable.

4. La police militaire nécessite et mérite un organe de contrôle capable de traiter en toute indépendance et crédibilité les plaintes pour inconduite concernant des policiers militaires ou d'ingérence, de cerner les problèmes et les solutions possibles, et de mettre fin aux allégations et soupçons non fondés.

5. Un tel organe de surveillance de la police, ou tout organe de surveillance crédible, doit posséder deux qualités fondamentales : 1) l'indépendance opérationnelle par rapport à l'organisation surveillée; 2) une autorité législative claire lui permettant d'exiger l'accès à l'information pertinente de l'entité surveillée.

6. C'est en matière d'accès autorisé à l'information que la CPPM estime que des améliorations s'imposent; à cette fin, elle a préparé quelques propositions particulières d'amélioration de son accès à l'information. Il existe déjà des précédents pour bon nombre de ces pouvoirs législatifs de surveillance de la police fédérale, notamment les pouvoirs conférés à la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relativement à la Gendarmerie royale du Canada (Commission de la GRC) par les modifications apportées en 2013 à la Loi sur la GRC à la suite des recommandations de l'enquête Arar.

7. La CPPM n'a pas le pouvoir d'imposer sa volonté à la direction de la police militaire, et ne fait que formuler des conclusions et des recommandations non contraignantes. Elle ne cherche pas non plus à obtenir un tel pouvoir. On pourrait considérer que de forts pouvoirs d'accès à l'information contrebalanceraient de façon appropriée son manque de pouvoir de s'immiscer dans les relations de la chaîne de commandement militaire.

B. Exigences en matière de divulgation de documents

8. À l'heure actuelle, la loi accorde à la CPPM le droit d'obtenir des renseignements à l'appui de ses responsabilités d'enquête et de surveillance uniquement en cas de demande d'examen d'une plainte pour inconduite (*Loi sur la défense nationale*, al. 250.31(2)b)), ou lorsqu'elle exerce son pouvoir d'assignation dans le cadre d'une audience d'intérêt public (*Loi sur la défense nationale*, art. 250.41). Anomalie importante, il n'y a pas de droit légal à l'information en cas de plainte pour ingérence ou d'enquête d'intérêt public. Il n'existe pas non plus de droit légal d'accès aux documents détenus par les Forces armées canadiennes, au sens large, ou par le ministère de la Défense nationale. La CPPM a dû s'en remettre à la bonne

volonté des Normes professionnelles de la police militaire pour la divulgation des renseignements touchant les plaintes pour ingérence et les enquêtes d'intérêt public. Cela est inadmissible pour un organisme de surveillance indépendant et établi par la loi. Comme l'a déclaré la Cour fédérale au sujet de la CPPM : « Si la Commission n'a pas entièrement accès aux documents pertinents, lesquels sont essentiels aux enquêtes, elle ne peut pas mener une enquête complète et indépendante. »⁴

9. En outre, les tribunaux ont noté qu'il ne convient pas de faire usage d'un pouvoir discrétionnaire d'audience publique dans le seul but d'obliger la coopération en vue de la divulgation de renseignements pertinents.⁵

10. On aiderait aussi la CPPM à mieux s'acquitter de son mandat si on lui accordait l'accès aux dossiers de la police militaire à différents stades du traitement des plaintes ([annexe A-Tableau du processus de traitement des plaintes](#)), comme le fait la Commission de la GRC.⁶ L'accès aux dossiers au stade antérieur, soit celui du suivi du processus de plaintes pour inconduite (c'est-à-dire lorsqu'une plainte est reçue pour la première fois ou est traitée par le bureau des normes professionnelles de la police militaire), permettrait à la CPPM de mieux suivre le traitement interne des plaintes par la police militaire; cela lui permettrait également de prendre des décisions plus opportunes et éclairées sur l'exercice de son pouvoir d'intérêt public, soit prendre en charge le traitement d'une plainte du Grand Prévôt des Forces canadiennes (GPFC), ce que la présidente est autorisée à faire « à tout moment » selon le paragraphe 250.38(1) de la *Loi sur la défense nationale*. Des décisions plus rapides et plus éclairées, permettant au CPPM d'intervenir dans l'intérêt public, permettraient d'économiser du temps et de réduire les doubles emplois (comme dans le cas de la CPPM et du GPFC).

11. La mise à disposition en temps utile de l'information pertinente à une plainte aiderait aussi la Commission à remplir son obligation de traiter toutes les questions dont elle est saisie avec célérité et sans formalisme, dans la mesure où les circonstances et l'équité le permettent.⁷ Le règlement rapide d'une plainte peut être considéré comme faisant partie d'un « droit général à

⁴ *Garrick c. Amnesty International Canada*, [2013] 3 R.C.F. 146, para 96.

⁵ *Canada (Commission des plaintes du public contre la GRC) c. Canada (Procureur général)*, [2006] 1 R.C.F. 53, aux paragraphes 61 et 62 (C.A.F.).

⁶ *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, art. 45.39.

⁷ *Loi sur la défense nationale*, art. 250.14.

l'équité procédurale indépendamment de l'application de la loi ». ⁸ Dans le cas des causes soumises à la Commission, un retard excessif est injuste pour le plaignant qui souhaite voir les résultats d'un examen impartial le plus rapidement possible, ainsi que pour le policier militaire visé par la plainte, dont la réputation, les possibilités de déploiement et de carrière sont à risque tant qu'une plainte pèse sur lui.

12. L'accès aux dossiers de la police militaire après la conclusion du processus de plainte permettrait à la CPPM de surveiller la mise en application, par le GPFC, des réformes promises dans la notification prévue à l'article 250.51 de la *Loi sur la défense nationale*. Ces connaissances aideraient la CPPM à formuler des recommandations utiles dans des cas ultérieurs.

13. La CPPM estime que le pouvoir conféré à la Commission de la GRC au paragraphe 45.39(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* est un bon modèle de dispositions, du type qu'elle propose. Ce paragraphe déclare que la Commission « a un droit d'accès aux renseignements qui relèvent de la Gendarmerie ou qui sont en sa possession et qu'elle considère comme pertinents à l'égard de l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui attribu[e] [... la présente Loi]. »

14. Un point notable de cette disposition est qu'elle affirme que c'est l'organisme de contrôle qui décide de la pertinence des renseignements. La Cour fédérale a déjà préconisé que les exigences de divulgation à la CPPM obéissent aux critères de pertinence de la CPPM;⁹ il serait néanmoins utile d'inscrire ce principe dans la législation, pour éviter les incessants litiges au sujet de la pertinence – avec le GPFC, les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale – qui ne font que miner la crédibilité du processus de surveillance.

- 1) **La CPPM propose une modification de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* qui exige que le Grand Prévôt des Forces canadiennes, les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale communiquent à la CPPM tous les documents sous leur contrôle susceptibles, selon la CPPM, d'être pertinents à l'exécution de son mandat.**

⁸ *Knight c. Indian Head School Division No. 19* [1990] 1 R.C.S. 653.

⁹ *Garrick c. Amnesty International Canada*, [2013] 3 R.C.F. 146, paras 88, 89, 94 et 97.

C. Accès aux témoins : élargissement du pouvoir d'assignation

15. Venant s'ajouter à son incapacité d'accéder aux preuves documentaires, la CPPM a un pouvoir extrêmement limité d'assignation des témoins pour leur déposition. Si elle peut délivrer une citation à comparaître à une audience d'intérêt public,¹⁰ la CPPM n'a cependant aucun pouvoir légal de contraindre les témoins à déposer, et dépend de la volonté de coopération de ceux qui ont connaissance des plaintes. Cette absence de pouvoir de contraindre à témoigner ne peut être justifiée au nom de la protection des témoins contre les conséquences juridiques potentielles de leur témoignage, la Commission étant une instance administrative, et non un organe disciplinaire. Comme pour l'accès aux dossiers de la police militaire, on ne devrait pas recourir au pouvoir discrétionnaire de la CPPM sur l'audience d'intérêt public, avec l'augmentation concomitante des formalités et des coûts des procédures que cela impliquerait, dans le seul but d'obtenir la coopération forcée¹¹. Après tout, la loi ordonne à la CPPM d'œuvrer avec célérité et sans formalisme, dans la mesure où l'équité le permet.¹²

16. On a accordé à l'autre organe de surveillance de la police fédérale du Canada, la Commission de la GRC, le pouvoir d'assigner des témoins pour toute plainte qu'elle traite, quel que soit le processus, et non seulement pour ses audiences¹³. Le Comité externe d'examen des griefs militaires a, en ce qui concerne l'examen d'un grief dont il est saisi, les pouvoirs « [d'] assigner des témoins, les contraindre à témoigner sous serment, oralement ou par écrit, et à produire les documents et pièces sous leur responsabilité et qu'il estime nécessaires à une enquête et étude complètes. »¹⁴ Un exemple supplémentaire est celui du Commissariat à l'intégrité du secteur public qui dispose de tous les pouvoirs d'un commissaire énoncés à la partie II de la *Loi sur les enquêtes*.¹⁵

17. La capacité légale de contraindre à témoigner mettrait la Commission dans une position similaire à celle du GPFC. Le *Code de déontologie de la police militaire* impose aux membres de

¹⁰ *Loi sur la défense nationale*, art. 250.41.

¹¹ *Canada (Commission des plaintes du public contre la GRC) c. Canada (Procureur général)*, [2006] 1 R.C.F. 53, aux paragraphes 61 et 62 (C.A.F.).

¹² *Loi sur la défense nationale*, art. 250.14.

¹³ *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, art. 45.65.

¹⁴ *Loi sur la défense nationale*, al. 29.21a).

¹⁵ *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46, art. 29. En vertu de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. 1985, ch. I-11, un commissaire a le pouvoir de convoquer toute personne à témoigner et à apporter avec elle tout élément pertinent.

la police militaire de coopérer aux enquêtes du GPFC. En vertu de son article 8, aucun policier militaire n'est dispensé de répondre à une question relative à une enquête au sujet d'une violation au Code, à moins que le membre soit l'objet de l'enquête ou l'officier désigné pour l'aider. On trouve une autre obligation de coopération dans l'ordonnance administrative de la défense et dans la directive 5047-1, Bureau de l'ombudsman. L'annexe A de cette directive et ordonnance administrative de la défense (DOAD) contient une directive ministérielle qui impose à tout le personnel des Forces armées canadiennes et du ministère de la Défense nationale l'obligation de coopérer aux enquêtes menées par l'ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes. Le refus ou le manque d'assistance à l'ombudsman peut donner lieu à la présentation d'un rapport de l'ombudsman au ministre de la Défense nationale.

18. Les témoignages forcés s'accompagnent de protections juridiques. À titre d'exemple, le paragraphe 45.65(3) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* prévoit que la déposition ou le document ou la chose exigés par la Commission et la preuve qu'ils établissent ne peuvent être utilisés ni admis contre le témoin, sauf dans une procédure pour parjure.¹⁶ Dans l'état actuel des choses, les témoins qui offrent volontairement de fournir des preuves à la Commission s'exposent à voir ces preuves utilisées contre eux dans d'autres procédures.

- 2) **La CPPM propose une modification de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* qui lui confère le pouvoir d'assigner les témoins et de les contraindre à comparaître devant elle, à témoigner sous serment, oralement ou par écrit, et à produire tous les documents et éléments que la CPPM juge pertinents à l'enquête, à l'audition et à l'examen complets d'une plainte.**

D. Accès aux renseignements sensibles

19. En raison du mandat policier de la PM, la CPPM s'est trouvée devant la nécessité professionnelle d'accéder à ce que l'on désigne comme étant des renseignements sensibles¹⁷ ou renseignements potentiellement préjudiciables.¹⁸ En 1998, le Parlement s'était attendu à ce que la

¹⁶ Un autre exemple de protection légale d'un témoin est fourni par le paragraphe 29.23(2) de la *Loi sur la défense nationale* : « Les déclarations ainsi faites en réponse aux questions [devant le Comité externe d'examen des griefs militaires] ne peuvent être utilisées ni ne sont recevables contre le témoin devant une juridiction disciplinaire, criminelle, administrative ou civile, sauf si la poursuite ou la procédure porte sur le fait qu'il les savait fausses. »

¹⁷ « Renseignements sensibles » est ainsi défini à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* : « Les renseignements, en provenance du Canada ou de l'étranger, qui concernent les relations internationales ou la défense ou la sécurité nationales, qui se trouvent en la possession du gouvernement du Canada et qui sont du type des renseignements à l'égard desquels celui-ci prend des mesures de protection. »

¹⁸ « Renseignements potentiellement préjudiciables » est ainsi défini à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* : « Les renseignements qui, s'ils sont divulgués, sont susceptibles de porter préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales. »

CPPM ait accès aux renseignements sensibles lorsqu'ils sont pertinents à son mandat. L'alinéa 250.42a) de la *Loi sur la défense nationale* prévoit que la CPPM peut exceptionnellement tenir ses audiences d'intérêt public à huis clos si elle s'attend à recevoir des renseignements « dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives ». La Commission dispose à la fois d'installations sécurisées et de personnel possédant l'habilitation de sécurité voulue pour traiter les renseignements sensibles.

20. Au lendemain des attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le Parlement a adopté les articles 38 à 38.16 de la *Loi sur la preuve au Canada* (LPC), qui instaurent un régime spécial de contrôle de l'accès aux renseignements de ce genre qui sont « potentiellement préjudiciables » aux « relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales ». Chaque participant à une procédure est tenu d'informer le procureur général du Canada de la possibilité de divulgation de renseignements qu'on estime sensibles ou potentiellement préjudiciables. Si ces renseignements ne doivent pas être divulgués, le procureur général peut toutefois, à tout moment et aux conditions qu'il juge à propos, en autoriser la divulgation en tout ou en partie.¹⁹ Bien qu'une partie ou un tribunal cherchant à accéder à ces renseignements puisse contester la prétention du procureur général du Canada voulant que leur divulgation serait préjudiciable à des intérêts nationaux (comme la sécurité nationale), la procédure principale en est toutefois retardée pendant que la question de la divulgation est plaidée devant les tribunaux.

21. Au lieu de cela, on peut ajouter le nom d'un organisme à l'annexe des entités désignées dans la *Loi sur la preuve au Canada*, comme le prévoient l'alinéa 38.01(6)d) et le paragraphe 38.01(8). Les restrictions sur la divulgation sont alors inapplicables et l'organisme peut recevoir les renseignements sensibles en question. La possibilité que certains organismes puissent accéder aux renseignements sensibles est discutée par le juge O'Connor dans le contexte de l'enquête Arar. Dans ses recommandations touchant un organe de surveillance de la GRC, le juge O'Connor déclare que cet organe « doit avoir accès à toute l'information pertinente et on ne devrait pas refuser de lui fournir au motif qu'elle est secrète ou sensible. »²⁰ L'obligation corollaire pour les organismes d'enquête recevant des renseignements sensibles était de mettre en

¹⁹ *Loi sur la preuve au Canada*, para 38.01(1).

²⁰ Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC* (Ottawa : Travaux publics et services gouvernementaux Canada, 2006), p. 534.

place de strictes exigences de non-divulgarion. Les organes de contrôle bénéficiant d'un accès complet à tous les renseignements comprennent le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et le Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications. Selon l'information fournie au juge O'Connor, ces deux organismes de contrôle n'ont jamais enfreint les obligations en matière de sécurité.

22. Ainsi, la Commission de la GRC, organisme de surveillance « jumeau » de la CPPM pour la police fédérale, a été rajoutée à l'annexe de la LPC en tant qu'entité désignée en 2013, en fonction des recommandations issues de l'enquête Arar. Les autres entités désignées sont le Commissaire à la protection de la vie privée, le Commissaire à l'information et le Commissariat à l'intégrité du secteur public.²¹

23. Il ressort de la liste des entités actuellement désignées qu'un organisme doit avoir une probabilité raisonnable de traiter de tels renseignements sensibles, et avoir mis en place des garanties suffisantes contre une divulgation publique incontrôlée de ces renseignements. Si un organisme estime nécessaire de rendre publics des renseignements sensibles, les garanties normales entrent en jeu, cette divulgation doit alors être négociée ou débattue devant la Cour fédérale avec le procureur général du Canada.

24. En pratique, le fait d'être une entité désignée aux fins de l'annexe de la LPC retarde donc plus qu'il ne supprime les protections spéciales de divulgation applicables à ces renseignements sensibles. Pourtant, ce changement aurait d'immenses retombées en termes d'efficacité des procédures en question. D'une part, l'inscription à l'annexe de la LPC réduirait considérablement, voire éliminerait, le champ des renseignements dont la divulgation au public nécessiterait une négociation ou un litige. En effet, l'accès immédiat aux renseignements permettrait nécessairement à la CPPM, au cours de son enquête, de se faire une idée plus juste des documents réellement pertinents à la résolution de la plainte dont elle est saisie. Il pourrait parfois se révéler inutile de renvoyer à des renseignements sensibles dans son rapport; dans ce cas, l'inscription de la CPPM à l'annexe de la LPC éviterait tout simplement l'obligation de recourir à la Cour fédérale. Dans d'autres cas, la CPPM pourrait publier un rapport final

²¹ *Loi sur la preuve au Canada*, annexe (alinéa 38.01(6)d) et paragraphe 38.01(8)).

provisoire sur une plainte en expurgant certains renseignements, en attendant les résultats du litige devant la Cour fédérale.

25. L'accès de la CPPM à des renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables n'est pas une question théorique ou spéculative. Ces dispositions ont été invoquées à l'audience d'intérêt public de la CPPM au sujet du traitement des détenus afghans (CPPM 2008-042). En l'occurrence, l'accès aux documents n'a été acquis qu'à l'issue de longues négociations avec le gouvernement et de poursuites judiciaires. Le gouvernement avait pour position que la CPPM ne pouvait recevoir des documents qu'après qu'il les avait examinés et expurgés. En pratique, la CPPM a subi d'importants retards de plusieurs mois pour obtenir les documents nécessaires au déroulement de ses audiences. Ainsi, pendant les vingt mois entre mars 2008 et novembre 2009, la CPPM n'a reçu aucun document; de plus, le président Stannard de l'époque a été contraint en 2010 d'ajourner de plusieurs semaines l'audience en raison de nouveaux problèmes de production de documents. Le gouvernement a refusé les offres de la Commission d'aider à déterminer les documents potentiellement pertinents, et ainsi d'accélérer le processus de contrôle. La CPPM a aussi dû appeler des témoins et consacrer un temps précieux à l'audience sur des questions de production et de contrôle des documents. On pourrait en fait, et à juste titre, soutenir que les différends et les retards liés à la production de documents ont largement monopolisé le processus d'audience. Tout cela a énormément compliqué et prolongé l'exécution du mandat de la Commission, et aurait pu être largement évité si la CPPM avait été inscrite à l'annexe de la *Loi sur la preuve au Canada*.

26. Ces problèmes de production de documents potentiellement sensibles n'étaient pas propres à l'audience d'intérêt public sur les détenus afghans, particulièrement sensible sur le plan politique. Plus récemment, lors de l'enquête d'intérêt public en cours Anonyme (fondée sur une plainte anonyme concernant un entraînement prétendument illégal dirigé par des PM dans le centre de transfert des détenus en Afghanistan en 2011), la CPPM a subi un délai de neuf mois avant de recevoir la divulgation du GPFC. Tout comme pour la justice, le délai de surveillance nécessaire peut équivaloir au déni de surveillance.

27. De plus, au vu de la compétence policière de la PM des Forces armées canadiennes, il n'est que trop facile de songer à d'autres scénarios de relations internationales ou de renseignements militaires sensibles. Ainsi, une enquête de la police militaire sur la conduite

opérationnelle des membres des unités des forces spéciales des Forces armées canadiennes porterait aussi très probablement sur des renseignements sensibles. Par exemple, le Service national des enquêtes des Forces canadiennes a enquêté sur la conduite des membres de la FOI 2 (force opérationnelle interarmées 2) durant les opérations menées en Afghanistan.²² La CPPM n'a pas reçu de plaintes concernant ces enquêtes, mais si cela avait été le cas, on a peine à voir comment la CPPM aurait pu les traiter en l'absence d'un accès à ce type de renseignement.

28. À l'issue de l'audience d'intérêt public sur l'Afghanistan faisant suite à une plainte déposée par Amnesty internationale/Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique, la CPPM a recommandé d'être ajoutée à l'annexe de la *Loi sur la preuve au Canada*, tant dans son rapport provisoire de décembre 2011 que dans son rapport final de juin 2012 (CPPM 2008-042). Cette recommandation a été rejetée, mais la CPPM a persisté dans ses efforts d'avancement de ce dossier. L'actuel président a inclus dans le rapport annuel 2015 de la CPPM la recommandation de faire ajouter la CPPM à l'annexe de la *Loi sur la preuve au Canada*. Cette recommandation a été réitérée dans les rapports annuels ultérieurs.

29. Des particuliers (un professeur de droit et un député) ont également adressé au Parlement des pétitions en faveur de l'inscription de la CPPM à l'annexe de la LPC. Le ministre de la Justice et procureur général a déclaré, en réponse à l'une de ces requêtes, que ce qui suit fait obstacle à l'ajout de la CPPM à cette liste :

Bien que le mandat de la CPPM lui permet de tenir une **instance** à huis clos si elle estime qu'au cours de celle-ci seront probablement révélés des renseignements prévus à l'article 250.42 de la *Loi sur la défense nationale*, les renseignements que la CPPM est en mesure de protéger, en vertu de l'article 250.42, ne vise pas de façon exhaustive l'étendue des « renseignements délicats » ou des « renseignements potentiellement préjudiciables. »...²³

30. La solution est en deux étapes : (1) Modifier l'article 250.42 de la LDN pour y adjoindre pleinement les « renseignements sensibles » et les « renseignements potentiellement préjudiciables », ce qui serait conforme à l'intention du Parlement lors de la création de la CPPM en 1998; (2) Ajouter la CPPM à l'annexe de la LPC ([Annexe B – Réponse du gouvernement à la pétition](#)). Il appartient au gouvernement, plutôt qu'à la Commission, d'assurer les pouvoirs

²² Opération « Sand Trap ».

²³ Chambre des communes, « Réponse à la pétition n° 421-01150 » par M. Randall Garrison (Esquimalt-Saanich-Sooke), (2017).

législatifs nécessaires, notamment touchant la conduite des audiences, qui permettraient d'ajouter la Commission à l'annexe en toute sécurité. C'est en fait comment ont procédé le gouvernement et le Parlement à l'égard de la Commission de la GRC lors des modifications de 2013 à la Loi sur la GRC.

31. Dans son rapport de 2011, Autorité indépendante chargée du deuxième examen, l'ancien juge Lesage a refusé d'appuyer l'ajout de la CPPM, proposé par celle-ci, à l'annexe de la LPC. Il était motivé par la délicatesse et la complexité de la question, et par l'absence de représentations plus complètes sur le sujet.²⁴ À noter cependant que le rapport du juge Lesage a été remis avant la publication du rapport final de la CPPM concernant l'audience d'intérêt public sur l'Afghanistan, avec sa recommandation connexe concernant les annexes de la LPC, et avant les pétitions au Parlement précitées. À noter aussi que l'ajout de la Commission de la GRC à l'annexe de la LPC, et les modifications correspondantes des procédures d'audience et de traitement des preuves de la LPC par l'adoption du projet de loi C-42 en 2013, n'avaient pas encore eu lieu. La politique publique et le contexte légal ont donc changé depuis que le juge Lesage a publié son rapport en décembre 2011.

- 3) La CPPM propose qu'on ajoute son nom à l'annexe de la *Loi sur la preuve au Canada* par voie de modification préalable de l'article 250.42 de la *Loi sur la défense nationale*, afin de répondre pleinement aux critères d'audience et de traitement établis pour recevoir des « renseignements sensibles » et des « renseignements potentiellement préjudiciables »; deuxièmement, qu'elle soit ajoutée à l'annexe des entités désignées en vertu de l'alinéa 38.01(6)d) et du paragraphe 38.01(8) de la *Loi sur la preuve au Canada*.**

E. Accès aux renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat

32. À l'heure actuelle, la CPPM ne peut accéder aux renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat du GPFC, cela même si le GPFC a accès à de tels renseignements lors du traitement initial de la plainte; une différence de traitement qui sape la notion même de droit à un examen indépendant des plaintes. Malgré cette restriction légale actuelle, il reste que les conseils juridiques demandés, et fournis aux membres de la police militaire, sont souvent très pertinents à la résolution des plaintes.

²⁴ Honorable Patrick J. Lesage, CM, OOnt, c.r., *Rapport final de l'autorité indépendante chargée du deuxième examen à L'honorable Peter G. MacKay, ministre de la Défense nationale*, décembre 2011 (deuxième examen indépendant), p. 80.

33. La CPPM reçoit de nombreuses plaintes concernant des actions s'appuyant sur les conseils juridiques de procureurs militaires ou civil, à savoir : des perquisitions et saisies, des arrestations, et le dépôt (ou non) d'accusations. Les deux principales catégories de plaignants sont : 1) ceux accusés d'infractions qui s'estiment inculpés à tort; 2) les victimes présumées qui ne comprennent pas que des accusations ne soient pas portées contre l'auteur présumé du crime.

34. S'inspirant de leur expérience, de nombreux plaignants dans de tels cas doutent de la compétence professionnelle et de l'indépendance de la police militaire. La CPPM estime qu'on ne peut expliquer pleinement et équitablement les décisions de déposer ou non des accusations par des membres de la police militaire à moins d'avoir une quelconque connaissance des consultations préalables entre ces membres et les conseillers juridiques civils ou militaires. Si l'on peut généralement supposer que l'inculpation décidée par les membres fait suite aux conseils juridiques qu'ils ont reçus au préalable, la situation actuelle ne permet pas à la CPPM de confirmer qu'un membre de la police militaire a fourni une description précise des preuves au procureur, ou que les conseils juridiques ainsi obtenus ont été correctement pris en compte.

35. Il ne convient pas non plus que la CPPM se contente de substituer sa propre évaluation des motifs d'une décision d'inculpation, ou de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuivre, à celle des membres de la police militaire. De tels exercices du pouvoir discrétionnaire et du jugement indépendants d'un membre ne sont révisables qu'en fonction de la norme du caractère raisonnable, plutôt que celle de la décision correcte. S'il est vrai que le simple fait de suivre un conseil juridique ne constitue pas une défense complète contre les actions ou décisions corrélatives d'un membre de la police militaire, il est d'importance capitale pour déterminer le caractère raisonnable de la décision du membre.

36. Par conséquent, refuser à la CPPM l'accès à des renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat dans ce type d'affaires compromet sa capacité d'examiner ces plaintes avec efficacité et équité. Par ailleurs, la CPPM estime qu'un tel accès n'est pas susceptible d'inciter les membres de la police militaire à ne pas être francs avec leurs conseillers juridiques ou à tout simplement éviter de demander un avis juridique.

37. Outre le défi posé à la crédibilité et à l'équité de son processus de traitement des plaintes par le manque d'accès à l'information protégée par le secret professionnel de l'avocat, il faut

aussi compter l'important fardeau supplémentaire des litiges avec le GPFC touchant la portée ou l'applicabilité de ce privilège à une situation donnée.

38. Il est par exemple bien connu que si, en cours de litige, une partie invoque les conseils juridiques reçus en justification de sa position, elle est réputée, par souci d'équité, renoncer à ce privilège aux fins dudit litige. Toutefois, la position adoptée par les conseillers juridiques du juge-avocat général vis-à-vis du GPFC est que tout privilège s'attachant aux conseils juridiques fournis aux membres de la police militaire dans l'exercice de leurs fonctions de police appartient au ministre de la Défense nationale, *et que seules les actions du ministre peuvent entraîner la perte ou renonciation de ce privilège*. À la lumière de cette analyse, le GPFC lui-même ne pourrait pas divulguer les conseils juridiques reçus par l'un de ses PM même s'il le souhaitait. En fait, et de façon générale, le mode de revendication du privilège dans le processus de plainte des policiers militaires semble davantage vouloir l'obscurcissement de la participation du juge-avocat général et d'autres conseillers juridiques de la Couronne, que l'encouragement à la franchise des policiers militaires lorsqu'ils demandent un conseil juridique.

39. Un autre point litigieux est l'utilisation par le GPFC du privilège du secret professionnel de l'avocat sur les rapports au procureur – une collection de documents présentant les résultats d'une enquête de la police militaire, qui est transmise au procureur de la Couronne (ou à un procureur militaire) et ensuite divulguée à un accusé au moment de porter l'accusation. La CPPM recevait auparavant ces rapports au procureur à l'occasion de la divulgation régulière du GPFC sur les dossiers de plainte. Le rapport au procureur est destiné à permettre à un procureur de formuler des conseils à l'intention du policier militaire chargé de l'enquête pour décider s'il convient de porter des accusations et, dans l'affirmative, lesquelles. Si on demande aux procureurs d'évaluer s'il existe des motifs d'inculpation au criminel ou au titre de la *Loi sur la défense nationale* en fonction des éléments de l'infraction ou des infractions, ce rapport est par ailleurs préparé et envoyé au procureur en vue d'obtenir des conseils sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police de déposer des accusations : en clair, à supposer que des accusations *puissent* être portées, *convient-t-il* de les porter? Les facteurs pertinents sont ici de savoir si le cas offre une possibilité raisonnable de condamnation et si une poursuite est dans l'intérêt public. Il s'agit là de questions strictement politiques, plutôt que de conseils juridiques. Dans les cas où des accusations sont portées, le dossier de la Couronne constitue la base de la divulgation fournie à l'accusé.

40. Abstraction faite des conseils donnés sur l'exercice de la discrétion de poursuivre, le rapport au procureur peut en soi s'avérer une source d'information importante pour la CPPM. Il peut répondre directement aux allégations des plaignants voulant que les conseils à la PM en faveur d'une mise en accusation résultent de renseignements incomplets, inexacts ou tendancieux fournis par les enquêteurs de la PM. Le premier cas d'audience d'intérêt public de la CPPM, dossier CPPM n° 2005-024, donne un exemple parlant de l'utilité de l'accès de la CPPM aux dossiers de la Couronne. Il s'agissait d'une plainte déposée par le parent d'un jeune faisant l'objet d'une enquête pour agression sexuelle contre un camarade cadet dans un camp de cadets. La plainte portait sur la conduite des principaux enquêteurs du SNEFC. En l'espèce, l'accès de la CPPM au dossier de la Couronne (sur lequel le GPFC **n'avait pas** invoqué le secret professionnel de l'avocat) a permis au CPPM de noter et signaler le fait que les enquêteurs du SNEFC avaient omis d'importants éléments de preuve disculpatoires du dossier de la Couronne. Le rapport final de la CPPM dans cette affaire est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.mpcc-cppm.gc.ca/enquetes-audiences-dinteret-public-interest-investigations-hearings/final-reports-rapports-finals/pih-aip-2005-024-fnl-rpt-fra.aspx> (voir la partie V).

41. Le Parlement semble avoir accepté les arguments en faveur de l'accès aux communications privilégiées à des fins de surveillance par la police, puisqu'il a déjà élargi l'accès aux renseignements confidentiels entre avocat et client à un organe de surveillance de la police. Le projet de loi C-42 a conféré à la Commission de la GRC de vastes pouvoirs d'accès à l'information, y compris l'information confidentielle entre avocat et client, afin de remplir son rôle de surveillance. Qui plus est, ces pouvoirs s'étendent au mandat initial de la Commission de la GRC en matière de plaintes contre la police, soit celui qu'elle partage avec la CPPM, ainsi qu'à ses rôles plus récents de surveillance de la sécurité nationale et d'examen actif. Comme l'exprime le paragraphe 45.4(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* : « Malgré la confidentialité des renseignements protégés, la Commission a un droit d'accès à ceux d'entre eux qui relèvent de la Gendarmerie ou qui sont en sa possession, s'ils sont pertinents et nécessaires pour l'examen... ». Malgré plusieurs autres mises en garde, le principe de l'accès à des renseignements confidentiels dans le cadre d'une enquête pertinente sur la conduite de la police est acquis.

42. L'ancien chef de la Commission des plaintes du public contre la GRC a expliqué l'un des facteurs poussant le Parlement à accorder à la Commission de la GRC l'accès à des renseignements confidentiels relevant du secret professionnel de l'avocat. Il a souligné que l'une des raisons de l'ouverture de l'enquête Arar était que l'organe de surveillance de la GRC de l'époque n'avait pu obtenir des renseignements essentiels à son mandat. Si l'organe de surveillance disposait de droits d'accès étendus, comme ceux dont dispose l'enquête publique, on pourrait éviter la nécessité de créer des commissions d'enquête *ad hoc*.²⁵

43. À noter que nous ne cherchons pas le sacrifice complet du secret professionnel de l'avocat par cette brèche sélective du privilège, qui demeurerait intact par rapport à d'autres procédures. C'est ici qu'intervient le concept de renonciation limitée, qui signifie qu'on peut faire usage de renseignements normalement privilégiés à des fins, ou dans le cadre, d'une procédure particulière, mais que ce privilège demeure intact vis-à-vis d'autres parties ou instances.²⁶ De plus en plus admise, la doctrine de la renonciation limitée remet en question l'adage traditionnel, mais surestimé et dépassé, selon lequel la renonciation à un renseignement équivaut nécessairement à la renonciation à tous les renseignements.

44. On peut créer et définir une renonciation limitée au secret professionnel de l'avocat selon trois façons. L'une de ces façons est par une loi particulière. Certaines lois exigent la divulgation de renseignements dans un but précis prescrit par la loi; une fois ces renseignements fournis, la loi précise que cela ne revient pas à une renonciation générale au secret professionnel de l'avocat. Le paragraphe 36(2.2) de la *Loi sur l'accès à l'information*²⁷ en fournit un exemple : le responsable d'une institution gouvernementale peut être tenu de communiquer au commissaire à l'information un document contenant des renseignements protégés par le secret professionnel de

²⁵ 41^e législature, 1^{re} session, Comité permanent de la sécurité publique et nationale, réunion 53, 22 octobre 2012, Paul Kennedy, à titre personnel. Cette réunion s'est penchée sur le projet de loi C-42, Loi modifiant la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois. La majeure partie de ce projet de loi est entrée en vigueur le 28 novembre 2014.

²⁶ *British Coal Corp v. Dennis Rye Ltd No 2*, [1988] 1 WLR 1113 (Eng CA); *Ed Miller Sales & Rentals Ltd v. Caterpillar Tractor Co.*, 1988 Carswell Alta 148 (Alta CA); *Interprovincial Pipe Line Inc. c. MRN* 1996 1 CF 367 (CF 1^{re} inst.); *M(A) c. Ryan*, 1997 CanLII 403 (CSC), [1997] 1 R.C.S. 157; *Western Canadian Place Ltd v. Con-Force Products Ltd* 1997 CanLII 14770; *Anderson Exploration Ltd. v. Pan-Alberta Gas Ltd*, 1998 ABQB 455, [1998] AJ No 575; *Nova Scotia (Attorney General) v. Royal & Sun Alliance Insurance Co.* 2000 CanLII 1080 (NSSC); *Philip Services Corp v. Ontario Securities Commission*, 2005 CarswellOnt 3934, 77 OR (3d) 209; *Jourdain v. Ontario*, 2008 CanLII 35684 (ON SC), 91 OR (3d) 506; *R v. Basi*, 2008 BCSC 1242, [2008] BCJ No 1741; *Penner et al v. P. Quintaine & Son Ltd* 2008 MBQB 216; *Kansa General International Insurance Company Ltd (Winding up of)* 2011 QCCA 1557; *Gowling v. Meredith*, 2011 ONSC 2686; et *Canada (Revenu national) c. Thornton*, 2012 CF 1313.

²⁷ L.R.C. 1985, ch. A-1.

l'avocat, mais le paragraphe 36(2.2) précise que cette divulgation ne constitue pas une renonciation au secret professionnel ou au privilège. De même, la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique*²⁸ de l'Ontario peut forcer la divulgation de renseignements privilégiés à Aide juridique Ontario, son paragraphe 89(3) précisant que « La divulgation de renseignements privilégiés à la Société [Aide juridique Ontario] qu'exige la présente loi n'a pas pour effet de nier l'existence d'un privilège ni ne constitue une renonciation à celui-ci. »

45. Une renonciation limitée au secret professionnel de l'avocat peut également être créée et définie par accord. Solidement protégé par la loi, le secret professionnel de l'avocat néanmoins appartient en fin de compte au client, qui est libre d'y renoncer volontairement et de fixer les conditions et limites de cette renonciation.

46. Enfin, les circonstances donnant lieu à la perte du privilège à l'égard de certains renseignements en dictent souvent d'elles-mêmes l'étendue et les limites. Si, dans une procédure donnée, l'équité exige la levée du privilège pour certains renseignements, ce privilège peut toutefois être maintenu vis-à-vis d'autres parties dans d'autres instances.

47. La CPPM estime nécessaire, à l'égal de la Commission de la GRC, qu'on lui accorde un accès légiféré aux renseignements protégés par le privilège du secret professionnel de l'avocat, lorsque cela est nécessaire pour trancher une plainte. Le cabinet du juge-avocat général s'est montré peu enclin à conseiller de renoncer au privilège et, comme nous l'avons déjà mentionné, il estime que seule une action du ministre peut entraîner la renonciation au privilège. Qui plus est, nous avons souvent des divergences de vues sur la portée des renseignements qui sont réellement privilégiés (les rapports au procureur, mentionnés ci-dessus, en sont un exemple). Pire encore, l'examen des documents de la PM divulgués à la CPPM en vertu de la partie IV de la LDN est effectué par du personnel dépourvu de formation juridique, qui tend à expurger toute référence concernant un conseiller juridique. Le personnel de la CPPM a ainsi dû s'engager dans de nombreuses discussions et négociations avec les conseillers juridiques du GPFC afin de faire réviser et (parfois) corriger les expurgations. Pour aplanir ces problèmes, la CPPM avait en fait mis en place un groupe de travail conjoint avec les conseillers juridiques du GPFC sur les expurgations de ces divulgations. Mais nous parvenons ou non à réduire et rationaliser les

²⁸ L.O. 1998, ch. 26.

expurgations largement en fonction de l'attitude du ou des juges-avocats généraux qui conseillent le GPFC à tout moment donné.

48. La CPPM s'est souvent efforcée au fil des ans de résoudre ou contourner la question du privilège, de manière à respecter son importance tout en autorisant l'accès à des fins restreintes dans certains cas. La présidente a tenu une rencontre personnelle sur cette question avec le contre-amiral Bernatchez, ainsi qu'avec son prédécesseur. Dans une lettre datée du 6 juin 2018, faisant suite à sa rencontre avec le contre-amiral Bernatchez, la présidente a soulevé la question de l'accès restreint de la CPPM aux renseignements protégés par le privilège du secret professionnel de l'avocat, ainsi que de la nécessité pour la CPPM d'accéder dans certains cas à des renseignements sensibles, par voie de son inscription à l'annexe de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le 21 mai 2020, la présidente a écrit au juge-avocat général et au GPFC concernant l'accès de la CPPM aux rapports au procureur et attend actuellement une réponse. Pour apaiser leur crainte d'une perte totale du privilège dans les avis juridiques de la PM, la CPPM a partagé les résultats de ses recherches juridiques sur la doctrine de la renonciation limitée au privilège. La CPPM a également élaboré, et partagé avec le GPFC (le 26 juillet 2019), un modèle de lettre de demande de renonciation certifiant que la présidente est convaincue de la nécessité des renseignements privilégiés, et exposant les conditions, limites et garanties applicables au partage sécurisé des renseignements pertinents. Nous sommes en attente de la réponse du GPFC et avons assuré un suivi à plusieurs reprises avec le juge-avocat général qui est le conseiller juridique du GPFC. Mais en l'absence d'un droit d'accès légiféré de base, nous estimons que des mesures de ce genre ne peuvent qu'atténuer ce problème dans une certaine mesure.

- 4) **La CPPM propose une modification de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* qui lui permette d'accéder à des renseignements confidentiels liés au secret professionnel de l'avocat, dans les cas ils sont pertinents à un traitement équitable de la plainte.**

F. Assouplir certaines restrictions sur la preuve dans les audiences d'intérêt public

49. Lors d'une audience d'intérêt public, la CPPM est autorisée par l'alinéa 250.41(1)c) de la *Loi sur la défense nationale* à « recevoir et accepter les éléments de preuve et renseignements qu'elle estime indiqués, qu'ils soient ou non recevables devant un tribunal. » Un tel assouplissement des règles de la preuve traditionnelles est typique pour les tribunaux

administratifs, notamment ceux ayant un mandat d'enquête plutôt que juridictionnel, comme c'est le cas de la CPPM. L'accent est porté aujourd'hui sur les principes de fiabilité et de nécessité de la preuve, plutôt que sur les règles de preuve traditionnelles qui peuvent entraîner l'exclusion de précieux éléments de preuve.²⁹

50. Le paragraphe 250.41(2) de la *Loi sur la défense nationale* énumère des exceptions à ce principe général. Il interdit à la CPPM d'accueillir à l'audience les catégories de preuve suivantes :

- (a) des éléments de preuve ou autres renseignements non recevables devant un tribunal du fait qu'ils sont protégés par le droit de la preuve;
- (b) **les réponses ou déclarations faites devant une Commission d'enquête ou dans le cadre d'une enquête sommaire;**
- (c) les réponses ou déclarations d'un témoin faites au cours de toute audience tenue en vertu de la présente section pour enquêter sur une autre plainte qui peuvent l'incriminer ou l'exposer à des poursuites ou à une peine;
- (d) **les réponses ou déclarations faites devant un tribunal;**
- (e) les réponses ou déclarations faites dans le cadre d'une tentative de règlement amiable en vertu du paragraphe 250.27(1).

51. Si la proposition discutée à la section précédente (E) était adoptée, il faudrait modifier le paragraphe a) ci-dessus sur la question du secret professionnel de l'avocat. La CPPM n'a rien à redire aux restrictions prévues aux paragraphes c) ou e); cependant, elle estime que les restrictions en gras aux paragraphes b) et d) ci-dessus sont trop étendus, et donc inutiles.

52. Ces deux dispositions ont pour but de protéger les témoins, contraints de témoigner dans d'autres procédures, contre l'admission de ces déclarations à une audience d'intérêt public de la

²⁹ On note un exemple d'assouplissement d'une règle de preuve traditionnelle dans *R. c. Khelawon*, [2006] 2 R.C.S. 787, para 42, où la Cour suprême observe que si la preuve par ouï-dire ne relève pas d'une exception à la règle d'exclusion, elle peut tout de même être admissible si l'existence d'indices de fiabilité et de nécessité est établie lors d'un voir-dire.

CPPM. Mais une telle interdiction générale risque d'exclure des renseignements très pertinents d'une audience de la CPPM, sauf par le recours, souvent longs et lourd, de faire comparaître ces témoins en vue d'obtenir directement leur témoignage. Ce n'est guère le type de procédure rapide et sans formalisme envisagé à l'article 250.14 et à l'alinéa 250.41(1)c) de la *Loi sur la défense nationale*. Ces interdictions ont une portée excessive dans la mesure où elles ne se limitent pas aux déclarations antérieures incriminantes pour le témoin. En tout état de cause, les procédures de la CPPM étant non criminelles, non disciplinaires et même non juridictionnelles, on peine à comprendre comment quiconque pourrait se trouver véritablement incriminé dans une de ses procédures. En outre, les interdictions s'appliquent aussi bien aux faits contextuels non contestés qu'aux faits contestés. Dans la mesure où elles excluent un contre-interrogatoire sur ces déclarations antérieures, ces interdictions réduisent les outils disponibles pour évaluer la fiabilité des témoins, et entravent ainsi la capacité de la CPPM – et celle des parties aux audiences – de découvrir la vérité.

53. L'origine et l'objet des alinéas 250.41(2)b) ou d) ne sont pas clairs, et leur rigidité va à l'encontre de l'avertissement donné à la CPPM de traiter tous les cas dont elle est saisie avec toute l'informalité et la célérité qu'autorisent les circonstances et les considérations d'équité. Dans d'autres cours et tribunaux, les déclarations faites devant d'autres organes juridictionnels sont recevables, pour autant qu'on puisse prouver leur authenticité. Le poids accordé à ces déclarations est une question à part, mais il appartient à l'organe qui évalue la déclaration extrajudiciaire de procéder à cette évaluation et de ne pas la faire exclure totalement de l'examen. La capacité de la CPPM à évaluer elle-même les preuves est énoncée à l'alinéa 250.41c) de la *Loi sur la défense nationale*, qui accorde à la Commission le pouvoir de recevoir et d'accepter les éléments de preuve et renseignements qu'elle estime indiqués.

54. S'il est question de fiabilité des déclarations faites en dehors d'une audience de la Commission, les alinéas 250.41(1)a) et b) de la *Loi sur la défense nationale* donnent à la CPPM le pouvoir d'assigner un témoin et de le contraindre à témoigner sous serment. On peut recourir à ce pouvoir en cas de doute sur l'acceptation en preuve d'un témoignage antérieur. En outre, l'article 250.44 de la *Loi sur la défense nationale* offre aux plaignants et à ceux assujettis à une audience la possibilité de présenter des éléments de preuve, d'y contre-interroger les témoins et d'y faire des observations. On peut se servir de ces pouvoirs au besoin pour empêcher l'usage abusif de déclarations provenant de procédures antérieures.

55. On n’observe aucun parallèle dans d’autres lois fédérales avec les restrictions sur la preuve prévues aux alinéas 250.41(2)b) ou d), notamment à la partie VII de la Loi sur la GRC concernant le pouvoir de la Commission de la GRC de recevoir des preuves lors de ses audiences d’intérêt public. La disposition équivalente, dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, à l’interdiction de recevoir en preuve toute déclaration faite devant une commission d’enquête ou une enquête sommaire (alinéa 45.45(8b)), se borne aux renseignements incriminants. La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* n’offre absolument aucune disposition équivalente à l’alinéa 250.41(2)(d) de la *Loi sur la défense nationale*, qui interdit à la CPPM de recevoir en preuve toute réponse ou déclaration faite devant une cour de justice ou un tribunal.

- 5) **La CPPM propose que soit modifiée la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* de manière à modifier les restrictions sur la preuve prévues à l’alinéa 250.41(2)a) de ladite Loi à l’égard du secret professionnel de l’avocat, et à abroger les alinéas 250.41(2)b) et d).**

G. Ajout de la CPPM à l’annexe II du Règlement sur la protection des renseignements personnels

56. Une difficulté spéciale pour la CPPM est l’absence de cloison administrative entre le Groupe de la Police militaire des Forces canadiennes et les Forces armées canadiennes/le ministère de la Défense nationale en général. L’une des conséquences est que les renseignements et les dossiers non scannés par les membres de la police militaire dans le Système d’information – Sécurité et police militaire (SISEP) peuvent échapper au contrôle du GPFC, car celui-ci ne contrôle pas les systèmes globaux de gestion et de technologie de l’information des Forces armées canadiennes et du ministère de la Défense nationale.

57. En conséquence, le GPFC peut ne pas être en mesure de divulguer à la CPPM des renseignements pertinents de la police militaire, même s’ils sont stockés sur des réseaux ou dispositifs informatiques sur les lieux de travail. Les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale en général ne s’estiment pas liés par les obligations de divulgation du GPFC à la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*. Comme ces documents contiennent forcément des renseignements personnels, les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale se sentent tenus de s’opposer à la divulgation de ces renseignements à la CPPM, conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cela a conduit à

ce que des renseignements pertinents ne soient pas mis à la disposition de la CPPM, ou du moins à des retards importants dans la transmission de ces renseignements.

58. Ce facteur a ainsi joué dans l'enquête d'intérêt public en cours à Beamish (CPPM 2016-040), où le plaignant a pu obtenir, par voie d'une demande en vertu de la *Loi sur la protection de la vie privée*, des renseignements non inclus dans ceux divulgués à la CPPM par le GPFC. La raison invoquée pour cette disparité est que des membres de la police militaire avaient omis de scanner les courriels pertinents dans leur dossier d'enquête, les plaçant ainsi hors du contrôle du GPFC, même s'ils figuraient sur les serveurs du MDN.

59. De plus, on envisage sans peine d'autres situations où des dossiers contenant des renseignements personnels qui échappent au contrôle du GPFC seraient pertinents à l'enquête de la CPPM. Des dossiers sur un policier militaire qui se trouvent sous le contrôle d'une autre partie du ministère de la Défense nationale pourraient être pertinents. Il pourrait même s'agir de dossiers sur la police militaire qui sont sous le contrôle du GPFC, mais que celui-ci hésite à communiquer, par exemple des dossiers disciplinaires. Les dossiers sur les membres des forces armées canadiennes ne faisant pas partie de la police militaire peuvent être très pertinents aux enquêtes sur des plaintes pour ingérence, qui concernent souvent des éléments des forces armées non-membres de la police militaire. Pour les opérations à l'étranger, les dossiers relatifs aux membres ou opérations de la police militaire peuvent être détenus par Affaires mondiales Canada. Dans le cas d'opérations nationales, les dossiers peuvent être détenus par le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Dans le cas d'opérations policières conjointes, les dossiers peuvent être détenus par la GRC.

60. Dans les cas où les demandes de dossiers auprès du Groupe de la police militaire des Forces canadiennes n'ont pas abouti, ou ont entraîné un retard important, on a informé la CPPM que l'accès à ces documents aurait été possible si elle avait été un organisme d'enquête visé à l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, lequel autorise la communication de renseignements personnels à un organisme d'enquête déterminé par règlement, sur demande par écrit de l'organisme, aux fins de faire respecter des lois fédérales ou provinciales ou pour tenir des enquêtes licites, pourvu que la demande précise les fins auxquelles les renseignements sont destinés et la nature des renseignements demandés. Les organismes

d'enquête habilités à recevoir des renseignements personnels sont inscrits à l'annexe II du *Règlement sur la protection des renseignements personnels*.

- 6) **La CPPM propose qu'on ajoute son nom à la liste des organismes d'enquête inscrits à l'annexe II du *Règlement sur la protection des renseignements personnels*.**

II DES PROCÉDURES PLUS ÉQUITABLES ET EFFICACES

A. Introduction

61. La CPPM non seulement recherche des pouvoirs juridiques plus solides et modernes pour accéder à l'information, mais de plus entrevoit divers moyens d'actualiser les procédures de traitement des plaintes sous l'angle de l'efficacité et de l'équité.

B. Pouvoir d'identifier et de classer les plaintes

1) Aperçu du problème

62. La partie IV de la *Loi sur la défense nationale* est muette sur le moment du déclenchement du processus de plainte pour inconduite de la PM, y compris du mandat de surveillance de la CPPM. Le droit de déposer une plainte pour ingérence est limité aux membres de la police militaire qui mènent une enquête, ou qui se trouvent dans la chaîne de commandement supervisant l'enquête. Ces processus sont faciles à identifier, outre que les plaignants pour ingérence connaissent mieux le processus de plainte et la façon de s'y engager. Cela étant, la question de classification et d'identification des plaintes concerne largement les plaintes pour inconduite.

63. Est valide une plainte pour inconduite qui porte sur la conduite d'un membre de la PM dans l'exercice, ou l'exercice supposé, de ses « fonctions de nature policière », définies comme suit à l'article 2 du [*Règlement sur les plaintes portant sur la conduite des policiers militaires \(le Règlement\)*](#) :

2. (1) Pour l'application du paragraphe 250.18(1) de la Loi, « fonctions de nature policière » s'entend des fonctions ci-après lorsqu'elles sont accomplies par un policier militaire :

- a. enquêter;
- b. prêter assistance au public;
- c. exécuter les mandats ou autres actes de procédure judiciaire;
- d. gérer les éléments de preuve;

- e. porter des accusations;
- f. participer à l'instance;
- g. faire respecter la loi;
- h. donner suite aux plaintes; et
- i. arrêter ou détenir des personnes.

(2) Il est entendu que les fonctions exercées par le policier militaire qui se rapportent à l'administration ou à la formation, ou aux opérations d'ordre militaire qui découlent de coutumes ou pratiques militaires établies ne sont pas comprises parmi les fonctions de nature policière.

64. Une telle définition est bien sûr nécessaire, car le policier militaire est tout à la fois soldat et policier. Il exerce une variété de fonctions qui ne renvoient pas, et ne devraient pas renvoyer, au régime de surveillance spécial établi à la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* pour les fonctions de police.

65. Le problème de classification et d'identification des plaintes se pose également, au moins en partie, parce que la CPPM n'est pas l'unique portail pour les plaintes portant sur la conduite des PM, qu'on peut également soumettre au juge-avocat général, au GPFC ou à tout policier militaire. Si un autre destinataire d'une plainte pour inconduite ou ingérence décidait que cette plainte n'était pas valable, il pourrait opter unilatéralement de ne pas en transmettre une copie à la CPPM et de ne pas enclencher le processus prévu à la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*.

66. De tels cas se sont produits en fait. Il est arrivé que le GPFC omette d'informer la CPPM des plaintes reçues, parce qu'elles n'avaient pas été adressées tout d'abord à l'un des destinataires de plaintes autorisés par l'article 250.21 de la LDN (cette question est traitée au paragraphe suivant), ou parce qu'on avait décidé (unilatéralement) qu'elles ne concernaient pas des « fonctions de nature policière ». Parfois, la CPPM n'était informée de ces plaintes que lorsque le plaignant demandait un réexamen au titre de l'article 250.31 de la LDN. Il est évident que cela pose un problème pour le contrôle. Ainsi, des plaintes qui seraient normalement soumises à l'examen de la CPPM peuvent ne pas bénéficier de cette possibilité, et la CPPM peut ne pas avoir connaissance de plaintes qui devraient déclencher un examen d'intérêt public en vertu de l'article 250.38 de la LDN.

67. Une autre solution pourrait consister à exiger que toute plainte pour inconduite soit adressée à la CPPM, mais une telle réforme est déconseillée pour plusieurs raisons.

68. Premièrement, elle ne permettrait pas de déterminer avec l'autorité voulue si une plainte est ou non une plainte pour inconduite valable. Les Normes professionnelles du GPFC pourraient à l'égard d'une plainte avoir une opinion différente de celle de la CPPM, les Normes professionnelles ne procédant donc pas dans ce cas à l'examen initial ou à l'enquête sur la plainte. Il en résulterait souvent que la CPPM doit entreprendre une enquête complète sur une plainte, plutôt que de simplement l'examiner en bénéficiant de l'enquête des Normes professionnelles, comme le veut la législation.

69. Deuxièmement, il faut admettre qu'une norme ou tradition culturelle au sein de l'armée interdit de soumettre tout problème à des organismes ou institutions externes. En fait, il est interdit aux membres des forces armées canadiennes de faire ce que l'on qualifie de « commentaires inappropriés », interdiction énoncée dans les termes suivants : « Aucun officier ou militaire du rang ne doit faire ni ne doit dire quoi que ce soit qui... vu ou entendu par un membre du public, pourrait jeter le discrédit sur les Forces canadiennes ou sur l'un de ses membres. » Il est également ordonné aux membres³⁰ des Forces armées canadiennes de ne pas entrer en communication avec d'autres ministères à moins d'y être autorisé.³¹

70. Cela étant, il est suggéré de conserver les destinataires autorisés actuels des plaintes pour inconduite, définis au paragraphe 250.21(1) de la LDN.

2) *Classification des plaintes : S'agit-il de « Fonctions de nature policière » (art. 250.18(1) de la LDN / art. 2 du Règlement)?*

71. À l'heure actuelle, si nous sommes généralement d'accord avec les Normes professionnelles du GPFC touchant la classification des plaintes par rapport aux époques précédentes, il faut éviter de laisser ces questions fondamentales à la merci de la personnalité des titulaires de postes au QG du groupe de la PM des FC et de leurs conseillers juridiques. En outre, il subsiste des points de désaccord sur la nature d'une « fonction de nature policière », par exemple le mode d'enquête des Normes professionnelles du GPFC et la responsabilité des superviseurs de la PM dans les enquêtes. Savoir si une plainte relève ou non de la partie IV de la

³⁰ *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*, para 19.14(2).

³¹ *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*, art. 19.38.

LDN soulève d'incessants désaccords et discussions, et la CPPM apprécie le point de vue du GPFC sur cette question. Mais il faudrait, sous réserve d'un contrôle judiciaire, que quelqu'un dans le processus de la partie IV de la LDN soit chargé de trancher si une affaire est ou non une plainte relevant en fait de la partie IV de la LDN.

72. La CPPM estime qu'elle est la seule candidate logique pour le rôle de gardien de l'intégrité de la surveillance indépendante. Laisser les membres du service de police qui est surveillé prendre une telle décision donne au moins l'impression d'un conflit d'intérêts. Certains secteurs au Canada ont pris des mesures d'évitement de ce problème : dans les secteurs où la recevabilité d'une plainte, ou le rôle de l'organe de surveillance externe, dépend de la façon dont la plainte est présentée, c'est toujours à l'organe de surveillance que cette responsabilité est confiée.³² Il semble que la seule exception soit le processus de plaintes contre la police militaire à la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*.

73. Il saute aux yeux qu'il est illogique et inapproprié, du point de vue de la surveillance, qu'un service de police surveillé ait pour rôle de décider quelles plaintes contre ses membres sont et ne sont pas soumises à un examen extérieur. Cela est impensable. Pour éviter les craintes de fausse identification, ou d'identification contestée, des plaintes déposées en vertu de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*, le plus logique est de confier la détermination de la question à la CPPM, sous réserve du pouvoir de surveillance de la Cour fédérale.

74. La participation de la CPPM à la classification et à l'interprétation des plaintes dès le début s'accompagnerait d'autres avantages. Les divergences d'interprétation d'une plainte, par exemple entre les Normes professionnelles du GPFC et la CPPM, seraient probablement moins prononcées, réduisant ainsi le nombre de cas où les membres visés par la PM doivent être désignés membres visés au stade de l'examen, alors qu'au départ ils n'étaient pas considérés comme tel par les Normes professionnelles du GPFC – ce qui est au demeurant plus juste pour ces sujets. Cela s'est en fait produit récemment dans trois cas d'examen de conduite, à savoir les CPPM 2016-037, 2018-022 et CPPM 2019-038.

³² Colombie-Britannique : *Police Act*, RSBC 1996, ch. 367, art. 82; Saskatchewan : *Police Act, 1990*, SS 1990-91, ch. P-15.01, art. 43; Ontario : *Loi sur les services policiers*, LRO 1990, ch. P-15, art. 59 (voir la nouvelle législation, non encore en vigueur) : *Loi de 2019 sur la sécurité communautaire et les services policiers (Loi de 2019 sur la refonte complète des services de police de l'Ontario, 2019*, LO 2019, ch. 1, art. 157); Québec : *Loi sur la police*, RLRQ, ch. P-13.1, art. 148 et 149.

3) *Plaintes reçues indirectement (art. 250.21 de la LDN)*

75. Passant à l'article 250.21 de la LDN, on note encore un problème d'identification des plaintes, lié à leur mode de réception par les destinataires désignés au paragraphe 250.21(1). On connaît des cas de plaintes, manifestement au sujet du comportement de la police militaire exerçant des « fonctions de nature policière », que les Normes professionnelles du GPFC ont néanmoins traité comme des plaintes « internes » non visées par la partie IV de la LDN : la raison est que les plaintes n'ont pas été reçues *directement* du plaignant par un des destinataires du paragraphe 250.21(1). Dans ces cas, les plaignants qui n'avaient pas connaissance du processus de la partie IV de la LDN ont adressé leurs plaintes au ministre de la Défense nationale, au chef d'état-major de la Défense ou à leur député.

76. Les plaintes de cette nature sont systématiquement transmises au GPFC afin qu'il prenne action. La CPPM estime que, quel que soit leur mode d'acheminement, elles devraient être traitées comme des plaintes pour inconduite de la part de la police militaire, conformément à l'article 250.18 de la LDN. Au surplus, le Parlement a clairement voulu le plus large éventail possible de plaignants. Le terme « quiconque » employé au paragraphe 250.18(1) de la LDN englobe certainement ceux qui, pour quelque raison, ont adressé leur plainte en premier lieu à un destinataire autre que ceux désignés au paragraphe 250.21(1). Aucune raison de principe n'oblige à traiter ces plaintes comme extérieur au champ d'application de la surveillance de la CPPM. Au contraire, le plaignant s'étant donné la peine de faire appel à des autorités externes de haut niveau, il y a toute raison de veiller à inclure ces plaintes dans le processus prévu à la partie IV de la LDN. Dans l'esprit à tout le moins de ces plaignants, leurs plaintes soulèvent des questions d'intérêt public, qui devraient donc faire l'objet du processus de plaintes du public, y compris la surveillance indépendante par la CPPM.

77. La solution législative nécessaire à ce problème pourrait se borner à élargir la portée du paragraphe 250.21(1) de la LDN aux plaintes reçues *directement ou indirectement*.

4) *Classification des plaintes : plaintes « internes » contre plaintes « publiques »*

78. La catégorie des plaintes « internes » pose elle-même un autre problème. La CPPM admet la nécessité légitime d'une catégorie de plaintes « internes » pouvant être traitées

entièrement par les Normes professionnelles du GPFC. Il s'agirait des plaintes portant sur la conduite et le rendement de la PM soulevées par la chaîne de commandement de la PM, et par son intermédiaire. Naturellement, la conduite et le rendement de la PM sont constamment soumis à un contrôle et à une évaluation par les superviseurs et le reste de la chaîne de commandement de la PM; les Normes professionnelles du GPFC effectuent également des audits périodiques des unités de la PM. La conduite et le rendement de la PM sont donc, de multiples façons, commentés et rapportés au sein de la chaîne de commandement du Groupe de la PM des FC. Il n'est ni pratique, ni dans l'intérêt public, d'insérer la surveillance du GPPM dans les systèmes de gestion du commandement et du rendement de la PM.

79. Dans cette optique, il convient de créer une catégorie « interne » de questions à traiter par les Normes professionnelles du GPFC, qui ne relève pas du processus « public » inscrit à la partie IV de la LDN. D'ailleurs une telle catégorie a toujours existé en fait; mais comme il s'agissait d'une catégorie purement de fait, et qu'elle était entièrement gérée par les Normes professionnelles du GPFC, la catégorie des plaintes « internes » est devenue un dépôt de données non surveillé pour toutes les plaintes que les Normes professionnelles du GPFC ont jugé, souvent unilatéralement, ne pas relever de la partie IV de la LDN pour quelque raison.

80. Selon la CPPM, l'intégrité du régime de surveillance public établi à la partie IV de la LDN exige que la Loi guide l'utilisation de la classification des plaintes « internes » par le GPFC. Comme indiqué ci-dessus, cela devrait se borner aux questions de conduite ou de rendement qui ont été soulevées par la chaîne de commandement de la PM. Il faut de plus préciser que, comme indiqué ci-dessus, la CPPM devrait être responsable en dernier ressort de décider si une question relève véritablement de la définition législative proposée pour la classification des plaintes « internes ».

5) Recommandation-cadre pour le GPFC

81. Les deux examens indépendants précédents ont recommandé que le GPFC soit tenu d'élaborer un cadre qui établisse si les plaintes pour inconduite déclenchent la compétence de la CPPM. Avec égard, cette recommandation est illogique dans le contexte d'un régime de plaintes de la CPPM comportant une surveillance externe. La notion que le service de police surveillé fixe le rôle de l'organe de surveillance va à l'encontre du concept même de surveillance indépendante. De plus, il semble évident, à la lecture de cette recommandation dans son

contexte, qu'elle est malheureusement mal faite, reposant sur une fausse compréhension des questions sous-jacentes. La présente sous-section le prouve.

82. Dans son rapport sur le premier examen indépendant, dans un paragraphe intitulé « Plaintes donnant lieu à une surveillance publique », l'ancien juge en chef Lamer recommande ceci :

[...] que le prévôt des Forces canadiennes conçoive un système fixant les critères que ce prévôt doit appliquer pour déterminer si l'inconduite faisant l'objet d'une plainte relève de la compétence de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire.³³

83. Ce cadre avait pour but d'aider le GPFC à distinguer entre les questions de conduite de la PM qui « relèvent de la CPPM » et celles qui devaient relever « uniquement du bureau du prévôt »³⁴ en ce qui concerne les plaintes internes. La question découle du fait que le juge en chef Lamer note que le bureau des Normes professionnelles du GPFC et la CPPM avaient des statistiques différentes sur les plaintes des PM. Avec tout le respect que je dois à l'ancien juge en chef, il semble avoir mal attribué la cause de l'écart entre les chiffres des plaintes. Le juge en chef Lamer semble avoir supposé que les Normes professionnelles du GPFC classassent les problèmes de conduite des PM de moindre gravité comme des plaintes « internes » (par opposition aux plaintes « publiques », soumises à la surveillance de la CPPM). En effet, il poursuit comme suit :

Par ailleurs, de nombreux manquements à la politique administrative constituent des infractions au Code de discipline militaire par le jeu de l'article 129 de la LDN. Il serait donc impossible de séparer parfaitement les plaintes qui donnent lieu à une surveillance indépendante des autres. En conséquence, je pense que le prévôt pourrait concevoir un système de classification qui décrirait les plaintes qui concernent incontestablement des manquements de nature administrative et qui permettrait d'adopter des critères servant à déterminer si une plainte pour inconduite est soumise à une surveillance indépendante.³⁵

84. Si l'observation de l'ancien juge en chef est pertinente quant à la portée potentielle et littérale du système de justice militaire, y compris de la police militaire, elle est hors de propos par rapport à la répartition des plaintes entre « interne » et « publique ». En fait, cette distinction

³³ *Le premier examen indépendant par le très honorable Antonio Lamer C.P., C.C., C.D., des dispositions et de l'application du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence, conformément à l'article 96 des Lois du Canada (1998), ch. 35, 3 septembre 2003, (Premier examen indépendant), recommandation 64.*

³⁴ *Ibid.*, p. 84.

³⁵ *Ibid.*, p. 84.

entre les deux types de plaintes au sein des Normes professionnelles du GPFC, concerne l'origine de la plainte, et non sa gravité. Tout problème de conduite de la PM soulevé par la chaîne de commandement de la PM, quelle que soit sa nature ou sa gravité relative, est traité comme une plainte « interne », alors qu'une plainte sur la conduite de la PM émanant d'un membre du « public » (qui, dans ce contexte, peut signifier du personnel civil ou militaire) est traitée comme une plainte, à proprement parler au sens du paragraphe 250.18(1) de la LDN, et soumise au contrôle du CPPM – ici encore, indépendamment de sa gravité relative.

85. Deux points ressortent clairement de cette recommandation, interprétée dans son contexte exact. Premièrement, elle visait exclusivement le GPFC, pour application interne aux plaintes potentiellement « internes ». Il n'est nullement suggéré qu'elle devrait s'appliquer à la CPPM. Deuxièmement, elle portait sur la gravité de la conduite sous-jacente, objet de l'enquête par les PM, plutôt que sur la nature de la conduite du PM. Il est hors de doute qu'un policier peut commettre des fautes graves (falsification de dossiers ou preuves, abus d'autorité) alors qu'il enquête sur une faute insignifiante, comme un contrôle routier pour infraction mineure. Cette recommandation n'est donc pas cohérente, même correctement limitée à l'aspect plainte « interne » par rapport à plainte « publique », par opposition à l'application de la définition des « fonctions de nature policière ».

86. Ainsi, le cadre proposé par l'ancien juge en chef n'avait *pas* pour but de décider si une plainte relevait de la surveillance de la CPPM en fonction de son objet ou de son fond. Cette appréciation est renforcée du fait que le juge en chef Lamer a traité de la définition de « fonctions de nature policière » dans un paragraphe distinct de son rapport (aux pages 75-77). Sur la question de la classification des plaintes par objet (c'est-à-dire si une plainte concerne l'exercice par le PM de « fonctions de nature policière »), le juge en chef Lamer s'est borné à observer qu'il était « porté à croire » que le traitement des plaintes par le bureau des normes professionnelles du GPFC était effectivement une « fonction de nature policière » (point de désaccord de longue date entre le GPFC et la CPPM), mais a refusé de se prononcer définitivement sur la question avant que la LDN définisse la position et le rôle du GPFC.³⁶

³⁶ Premier examen indépendant, p. 79.

87. L'autorité indépendante chargée du deuxième examen a malheureusement adopté la recommandation du rapport Lamer précité, presque sans commentaire ou analyse.³⁷ Pire encore, et avec tout le respect dû à l'ancien juge Lesage, ce dernier a confondu la question de la plainte « interne » contre « publique » (source de la plainte) avec celle de la classification par objet – c'est-à-dire l'application de la définition de « fonction de nature policière » pour décider si une plainte est pour inconduite au sens de l'article 250.18 de la LDN et du règlement précité.

88. Mais comme nous l'avons vu plus haut, il y aurait conflit d'intérêts, qui attenterait à l'intégrité du système de surveillance de la PM, si les PM décidaient eux-mêmes quand la partie IV de la LDN s'applique à une plainte, et quand la compétence de la CPPM entre en jeu. Comme indiqué ci-dessus, cette façon de faire irait à l'encontre des normes qui régissent actuellement la surveillance civile de la police.

- 7) La CPPM propose que soit modifiée la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* de manière qu'elle prescrive ce qui suit :**
- a. Il appartient à la CPPM de décider si une communication reçue par une autorité visée au paragraphe 250.21(1) de la *Loi sur la défense nationale* constitue une plainte pour inconduite ou ingérence au sens de la partie IV de ladite Loi;**
 - b. Le paragraphe 250.21(1) s'applique aux plaintes reçues, directement ou indirectement, par les responsables qui sont désignés destinataires des plaintes pour inconduite;**
 - c. Les plaintes « internes » relevant du GPFC, et non soumises au processus de plaintes visé à la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*, se bornent à celles qui se produisent à l'intérieur de la chaîne de commandement de la PM.**

C. Droit de révision accordé à ceux faisant l'objet d'une plainte pour inconduite

89. À l'occasion des visites des bases des Forces armées canadiennes et des unités de la police militaire relevant du programme de sensibilisation, une plainte récurrente des membres de la police militaire, concernant le système actuel de plaintes pour inconduite, est que seul un plaignant insatisfait a droit de demander une révision à la suite d'une décision initiale du GPFC. Beaucoup de membres de la police militaire voient là une question d'équité.

³⁷ Deuxième examen indépendant, p. 79, et recommandation 50.

90. La CPPM comprend le raisonnement qui sous-tend la décision législative d'accorder le droit de révision uniquement aux plaignants. Un policier militaire sanctionné de quelque façon, à la suite d'une plainte pour inconduite jugée fondée par le GPFC, dispose des moyens internes de la police militaire et des Forces armées canadiennes pour contester ces sanctions (Conseil de révision des attestations de police militaire, système de règlement des griefs des Forces armées canadiennes, etc.), moyens auxquels un plaignant n'a pas accès.

91. Si d'autre part les membres de la police militaire peuvent se prévaloir de mécanismes internes de contestation des sanctions imposées, ces mécanismes ne s'appliquent pas nécessairement aux conclusions du GPFC, qui se bornent à faire déconsidérer la conduite d'un membre, sans donner lieu à d'autres mesures. Un droit de révision offrirait aux intéressés la possibilité de contester les conclusions défavorables quant à leur conduite, indépendamment de toute contestation des mesures correctives prises à leur encontre.

92. Il est d'importance capitale que la Commission soit considérée comme indépendante des Forces armées canadiennes en général et du commandement de la police militaire en particulier, pour des raisons de respect et d'acceptation des décisions de la Commission. Si une partie à une plainte sera sans doute déçue par la décision de la Commission, cette dernière a pour objectif de voir à ce que les deux parties conviennent de l'équité du processus menant au résultat obtenu. La perception d'équité sera renforcée si le tribunal est considéré non seulement indépendant, mais aussi impartial. Accorder aux sujets de plaintes le droit de demander un réexamen par la Commission permettrait d'assurer l'équilibre du traitement des plaintes.

93. De plus, le droit de demander la révision pour les objets de plaintes remonterait le moral des membres de la police militaire. Un système qui ne permet pas à la Commission d'obliger à fournir des preuves n'incite guère les membres de la police militaire à le faire s'ils ne sont pas autorisés à saisir eux-mêmes la Commission. Si la Commission ne leur donne aucun recours, on peut penser qu'ils seront moins motivés à participer.³⁸ Ces conclusions ne revêtent pas la forme de sanctions légales, mais elles peuvent être lourdes de conséquences si elles ternissent la réputation d'un membre de la police militaire. Le stress d'attendre une décision sur l'exercice de

³⁸ L'article 8 du *Code de déontologie de la police militaire* impose aux membres de la police militaire le devoir de répondre à toute question dans le cadre d'une enquête au sujet d'une violation du Code, mais ce devoir de collaboration est inapplicable au sujet de l'enquête.

leurs fonctions peut aussi peser sur les membres concernés. Toute impression que la Commission, ou du moins son mandat législatif, penche en faveur des plaignants ne peut qu'ajouter à ce stress.

94. La notion de droit de l'objet d'une plainte pour inconduite (devant le GPFC) de demander la révision a été adoptée par le premier examen indépendant. La recommandation 66 de l'ancien juge en chef Lamer était de modifier la *Loi sur la défense nationale* de façon qu'une fois une plainte pour inconduite résolue par le GPFC des Forces canadiennes, le plaignant ou le membre de la police militaire dont la conduite faisait l'objet de la plainte aurait le droit de demander une révision.

8) La CPPM propose que le droit de lui demander la révision d'une plainte pour inconduite soit étendu au policier militaire faisant l'objet d'une plainte.

D. Élargir le processus de plainte à tous ceux affectés à des postes de la police militaire

95. La définition actuelle de « police militaire » au regard du processus de plainte est énoncée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur la défense nationale*. Cette disposition, en conjonction avec l'article 156 de la Loi et l'article 22.02 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* (ORFC), renvoie aux membres des Forces armées canadiennes affectés à des postes de police militaire, qui possèdent un insigne de la police militaire et une carte d'identité de la police militaire, collectivement désignées « attestations de police militaire ». Cette définition est adaptée aux fins générales de la *Loi sur la défense nationale*, mais il vaudrait la peine de l'élargir au moins à ceux qui sont détachés à des postes de la police militaire.

96. Deux raisons principales incitent la CPPM à juger souhaitable un tel changement. La première est que les policiers civils, régulièrement détachés à des postes de la police militaire au sein du SNEFC, sont souvent affectés aux cas les plus difficiles et délicats, et sont donc idéalement placés pour détecter une entrave dans les enquêtes et se présenter comme des plaignants pour ingérence en vertu du paragraphe 250.19(1) de la *Loi sur la défense nationale*. Mais la définition actuelle de « police militaire » le leur interdit.

97. La deuxième raison d'élargir la définition de « police militaire » est qu'il semble injuste pour tous les intéressés que quiconque exerce les fonctions d'un membre de la police militaire ne puisse, pour des raisons d'ordre technique, faire l'objet d'une plainte pour inconduite. Cela est

injuste pour le plaignant qui peut faire appel à un enquêteur à l'égard d'une plainte, mais pas d'une autre, alors que les sujets ont exercé les mêmes fonctions. Au cas où l'officier détaché et un membre de la police militaire de la Force régulière sont tous deux impliqués dans la conduite reprochée, cela serait en outre injuste envers le membre de la Force régulière, qui peut faire face à des allégations d'inconduite dans une plainte alors que son partenaire détaché, qui y a participé, y échappe. Ce serait injuste aussi pour la chaîne de commandement de la PM, privée de la possibilité de résoudre des problèmes d'inconduite individuelle ou systémique de ses subordonnés pour la seule raison qu'ils sont des membres détachés.

98. Le fait que les policiers détachés ne soient pas considérés des « policiers militaires » les prive également des droits accordés aux sujets membres de la police militaire, comme l'envoi de rapports de situation sur l'avancement d'une enquête et la réception du rapport final de la CPPM. Les membres concernés ont toujours la possibilité de s'entretenir avec les enquêteurs de la Commission et de donner ainsi leur version des faits faisant l'objet d'une plainte. À noter que même si un agent de police détaché fait l'objet d'une plainte auprès de la CPPM, il demeure soumis aux mesures disciplinaires que son service d'attache peut vouloir prendre, puisque la CPPM n'est pas un organe disciplinaire.

99. Dans le premier examen indépendant, la recommandation 71 voulait que « la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir que les personnes détachées auprès de la police militaire ou travaillant pour la police militaire sont réputées être des policiers militaires aux fins de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* ». Dans le deuxième examen indépendant, la recommandation 51 voulait que le paragraphe 250.19(1) de la *Loi sur la défense nationale* soit modifié de manière à autoriser quiconque est détaché à un poste de la police militaire de déposer une plainte pour ingérence.

- 9) La CPPM propose une modification de la *Loi sur la défense nationale* qui élargisse la définition de « police militaire », aux fins de la partie IV de ladite Loi, à quiconque est détaché à un poste de police militaire.**

E. Élargir la disponibilité du règlement à l'amiable

100. La CPPM est favorable au règlement à l'amiable des plaintes en vertu de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*. À l'heure actuelle, l'article 3 du *Règlement sur les plaintes*

portant sur la conduite des policiers militaires interdit au GPFC de régler à l'amiable les plaintes pour inconduite relevant des catégories suivantes :

- a. excès de force;
- b. corruption;
- c. infraction d'ordre civil ou militaire;
- d. problèmes relatifs aux orientations de la police militaire des Forces canadiennes;
- e. arrestation d'une personne;
- f. parjure;
- g. abus d'autorité; ou
- h. inconduite donnant lieu à une blessure.

101. La CPPM estime qu'il faut réexaminer ces restrictions, qui sont trop larges. De nombreuses plaintes pour inconduite portent sur des comportements de la police militaire qu'on peut dire liés aux politiques de la PM (point (d) ci-dessus). De plus, les interdictions générales de règlement à l'amiable des plaintes « d'excès de force » et « d'arrestation d'une personne » peuvent recouvrir des situations qui ne sont pas graves au point d'exclure la possibilité d'un règlement à l'amiable. Enfin, la catégorie exclut des plaintes concernant un « abus d'autorité » peut être interprétée comme couvrant des plaintes relativement mineures liées à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police, par exemple infliger des contraventions de stationnement ou de circulation.

102. Toutefois, le recours accru au règlement à l'amiable des plaintes pour inconduite ne doit pas se faire au détriment de la nécessaire surveillance du traitement des plaintes pour inconduite de la police militaire. On doit continuer à informer la CPPM de toutes les plaintes, y compris celles réglées à l'amiable, ainsi que des modalités de ces règlements. En vertu du paragraphe 250.27(6) de la *Loi sur la défense nationale*, le GPFC doit informer la CPPM qu'une plainte a été réglée à l'amiable, mais rien n'est précisé quant à la communication des conditions du règlement. Le mode de règlement d'une plainte est important, car même si les plaignants individuels en sont satisfaits, des préoccupations systémiques plus larges peuvent nécessiter des mesures supplémentaires; de plus, le mandat d'intérêt public de la CPPM ne dépend pas de la continuation de la participation du plaignant au processus (le paragraphe 250.38(2) de la *Loi sur la défense nationale* permet au président de faire tenir une enquête malgré le retrait de la plainte). En outre, la Commission de la GRC est expressément tenue de recevoir une copie des conditions

et de l'accord signifié pour toute plainte réglée à l'amiable (voir le paragraphe 45.56(3) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*). Il faut mettre la CPPM dans la même position.

103. La CPPM estime aussi qu'elle devrait posséder le pouvoir explicite de régler à l'amiable les plaintes d'ingérence. Dans plusieurs cas de plaintes pour ingérence ayant déclenché des enquêtes et des rapports officiels de la CPPM, des problèmes de communication entre les parties à la plainte, et de mauvaise compréhension des motivations et des intentions du commandement aussi bien que des devoirs et responsabilités de la police militaire, ont clairement contribué au dépôt de la plainte. Dans les cas qui s'y prêtent, la possibilité d'une discussion informelle entre les intéressés pourrait accroître la compréhension et l'appréciation mutuelles des rôles, des responsabilités et des intentions, et dans certains cas éviter la nécessité d'enquêtes et de conclusions formelles.

104. Le rapport du deuxième examen indépendant soutient la position de la CPPM sur le règlement à l'amiable. Voici la recommandation 52 de ce rapport : « Les catégories d'affaires qui ne peuvent faire l'objet d'un règlement à l'amiable devraient être réduites. Pour ce qui est des plaintes qui font l'objet d'un règlement à l'amiable, je recommande d'informer la CPPM des conditions du règlement à l'amiable. »

- 10) La CPPM propose que soit modifié l'article 3 du *Règlement sur les plaintes portant sur la conduite des policiers militaires* par la réduction des catégories de plaintes pour inconduite exclues du règlement à l'amiable.**
- 11) La CPPM propose que lui soient notifiées les conditions de tout règlement à l'amiable de plaintes pour inconduite.**
- 12) La CPPM propose qu'elle soit expressément autorisée à recourir au règlement à l'amiable des plaintes pour ingérence.**

F. Délais de demande en révision et de communication de la notification

105. L'article 250.2 de la *Loi sur la défense nationale* prescrit un délai d'un an (après l'acte ayant donné lieu à la plainte) pour déposer une plainte pour inconduite ou ingérence, délai qui peut être prolongé par le président s'il le juge raisonnable dans les circonstances. Toutefois, il n'y a pas de délai de demande en révision d'une plainte pour inconduite à la suite d'une décision par le GPFC. La CPPM estime qu'il conviendrait de fixer un délai par défaut pour toute demande de révision de la décision du GPFC sur une plainte pour inconduite en vertu de l'article 250.31

de la *Loi sur la défense nationale*, sous réserve du pouvoir discrétionnaire du président de la CPPM de prolonger ce délai si on le juge raisonnable.

106. Au vu de la mobilité des plaignants et des sujets potentiels des Forces armées canadiennes, et de leur risque d'un déploiement de plusieurs mois partout au monde dans des milieux difficiles et dangereux, il convient d'accorder un délai par défaut relativement généreux par rapport, par exemple, aux 30 jours pour une demande de contrôle judiciaire de la décision d'un conseil ou d'un tribunal fédéral prévue au paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les cours fédérales*. Le paragraphe 45.7(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* exige qu'un plaignant qui n'est pas satisfait de la décision de la Gendarmerie concernant sa plainte renvoie celle-ci à la Commission de la GRC dans les 60 jours, s'il souhaite qu'elle soit révisée.

107. Les premier et deuxième examens indépendants ont tous deux avalisé l'idée d'une limitation du délai de demande de révision. L'ancien juge en chef Lamer propose, à la recommandation 66 du premier examen indépendant, que le plaignant et le sujet aient tous deux 60 jours pour demander une révision; si elle n'était pas demandée dans ce délai, le cas serait réputé clos. À la recommandation 53 du deuxième examen indépendant, l'ancien juge Lesage estime qu'il faut fixer une prescription de 90 jours pour demander l'examen d'une plainte pour inconduite après que le GPFC ait ouvert une enquête à son sujet. La Commission recommande un délai de 90 jours.

108. Une autre étape de la procédure dont les délais ne sont pas actuellement réglementés est l'envoi de la notification en réponse au rapport provisoire de la CPPM. La CPPM ne peut procéder à son rapport final et conclure son processus sans avoir préalablement examiné la notification.

109. À l'égard de toute plainte pour inconduite, la notification en réponse aux rapports provisoires de la CPPM est préparée par le GPFC, sauf s'il est lui-même visé par la plainte. Le chef d'état-major de la défense est chargé de la notification des plaintes pour inconduite dirigées contre le GPFC³⁹, et de toutes les plaintes pour ingérence lorsque qu'elles visent un membre des Forces armées canadiennes.⁴⁰ Si une plainte pour ingérence vise un haut fonctionnaire du

³⁹ *Loi sur la défense nationale*, par. 250.26(2), en conjonction avec l'art. 250.51.

⁴⁰ *Loi sur la défense nationale*, al. 250.36b), en conjonction avec l'al. 250.5(1)a) et l'article 250.51.

ministère de la Défense nationale, le sous-ministre est responsable de la notification.⁴¹ Enfin, si la plainte pour ingérence vise soit le chef d'état-major de la Défense, soit le sous-ministre, l'examen du rapport provisoire de la CPPM et la préparation de la notification incombent au ministre.⁴²

110. L'application d'un tel délai de production de la notification nécessiterait le règlement de plusieurs détails : durée du délai autorisé; savoir si le délai devrait être le même pour tous les fonctionnaires tenus de produire des notifications (ou si les plus hauts fonctionnaires du ministère – le chef d'état-major de la défense, le sous-ministre et le ministre – devraient automatiquement disposer d'un délai plus long); savoir si l'on devrait pouvoir obtenir une prolongation du délai auprès de la CPPM; et quelles devraient être les conséquences du non-respect du délai. Toutefois, la priorité, pour cet examen ou révision, devrait être de fixer le principe d'un délai de production de la notification, afin que les représentants du service de police supervisé ne puissent pas retarder inutilement le rapport final de la CPPM. La Commission recommande un délai de 90 jours pour la production de la notification, sous réserve d'une prolongation par le président. La Commission est d'avis que si le délai n'est pas respecté et qu'aucune demande de prolongation n'est reçue, la Commission devrait être autorisée à publier son rapport final.

111. Ce qui s'est passé avec la Commission de la GRC illustre les risques de ne pas exiger une notification dans un délai fixe. Comme pour la CPPM, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* ne fixe pas de délai de réponse du commissaire de la GRC aux rapports intérimaires de la Commission de la GRC.⁴³ Dans le rapport annuel 2019-2020 de cette Commission, la présidente se dit consternée de la longueur du délai de réponse du Commissaire de la GRC aux rapports intérimaires de la Commission de la GRC, le délai moyen étant passé à 17 mois (le délai normal du GPFC est loin d'être aussi long). Cette question la préoccupe beaucoup, car de longs délais ne font qu'obscurcir la transparence, affaiblir les effets des conclusions et réduire ou éliminer la valeur des recommandations.⁴⁴ La présidente ajoute que les Canadiens sont en droit

⁴¹ *Loi sur la défense nationale*, al. 250.5(1), en conjonction avec l'art. 250.51.

⁴² *Loi sur la défense nationale*, par. 250.5(2) et art. 250.52.

⁴³ En vertu du paragraphe 45.76(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, le commissaire de la GRC est tenu de répondre à un rapport provisoire « dans les meilleurs délais » ; en vertu du paragraphe 45.76(3), un rapport final peut être établi « après examen de la réponse » du commissaire.

⁴⁴ Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la Gendarmerie royale du Canada, *Rapport annuel 2019-2020*, juin 2020, p. 2.

de savoir si les conclusions et recommandations de la Commission de la GRC ont été acceptées et si les politiques, les procédures et la formation de la GRC ont été adaptées en conséquence.

- 13) La CPPM propose l'adoption d'un délai de 90 jours pour demander la révision d'une plainte pour inconduite, sous réserve de prolongation par le président de la CPPM.**
- 14) La CPPM propose l'imposition d'un délai de 90 jours pour la production de la notification, sous réserve de prolongation par le président de la CPPM. En l'absence d'une notification dans le délai imparti, ou d'une demande de prolongation, la CPPM peut procéder à la publication de son rapport final.**

G. Plaintes déposées par le président

112. La CPPM estime détenir le pouvoir implicite de déposer des plaintes de sa propre autorité, du fait que « quiconque » peut, en vertu de l'article 250.18, déposer une plainte pour inconduite. La Commission cherche à clarifier cette importante question et demande une autorisation explicite pour le faire, afin de bénéficier du même pouvoir en ce sens que celui de la Commission de la GRC, organe « frère » de la CPPM.

113. Il arrive que des incidents publiés dans les médias donnent une mauvaise image de la police militaire, mais que pour quelque raison (par exemple manque de connaissance de la procédure de plainte), les individus en cause dans ces incidents ne se donnent pas la peine de déposer une plainte. Cela est plutôt frustrant pour la CPPM, étant donné que notre mandat, selon nous, est d'aider à maintenir la confiance du public dans la police militaire. D'importants problèmes liés à la police militaire peuvent surgir dans la sphère publique, problèmes qui gagneraient à être pris en charge par un organe indépendant et impartial. Mais on peut faire valoir que la CPPM doit s'appuyer sur des plaintes de particuliers pour s'engager dans une voie de contestation du mode d'agir de la PM.

114. Un organisme de surveillance est mieux capable de discerner les problèmes systémiques qu'un plaignant individuel, lequel peut discerner un problème dans un événement, tandis que le tribunal peut déterminer que ce problème est commun à de multiples événements. C'est grâce à une plainte déposée par le tribunal qu'il devient possible d'étudier une question plus large de politique ou de formation.

115. Actuellement, l'autorité du président de la Commission à appeler à une enquête d'intérêt public n'est pas aussi claire que pour d'autres tribunaux. On peut interpréter le paragraphe 250.38(1) de la *Loi sur la défense nationale* (LDN) comme exigeant une plainte préalable avant que le président puisse appeler à une enquête d'intérêt public. Cette impression est renforcée par le paragraphe 250.38(3), qui exige que le président informe le plaignant et le sujet de la plainte si une enquête d'intérêt public doit être tenue. D'autre part, comme indiqué au début, puisque « quiconque » peut déposer une plainte pour inconduite en vertu du paragraphe 250.18(1) de la Loi, le président – ou tout autre membre du personnel de la CPPM – pourrait bien en fait être autorisé à déposer une plainte pour inconduite.

116. En outre, le processus de plainte de la LDN à la partie IV ne prévoit rien de particulier pour une plainte déposée par le président. Elle serait traitée comme toute autre plainte, ce qui peut poser problème. On peut par exemple soutenir que les dispositions exigeant qu'un règlement à l'amiable soit envisagé et permettant au GPFC d'écarter certaines plaintes comme étant inadaptées au processus de plainte (les paragraphes 250.27(1) et 250.28(2) respectivement de la LDN) ne devraient pas s'appliquer à une plainte déposée par le président de la CPPM. Pourtant, dans le processus actuel de la partie IV de la LDN, la plainte du président serait traitée à l'égale de celle de « quiconque ».

117. Cette situation contraste avec celle du président de la Commission de la GRC. Outre l'autorisation expresse accordée de déposer une plainte au paragraphe 45.59(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (Loi sur la GRC), la Loi sur la GRC exempte les plaintes déposées par le président de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC (CCETP) de l'article 45.61 de la Loi sur la GRC, l'équivalent du paragraphe 250.28(2) de la LDN (prévoyant l'exclusion des plaintes jugées futiles et vexatoires, etc.).

118. En Colombie-Britannique, le commissaire aux plaintes formulées contre la police peut ordonner une enquête si l'on porte à son attention un comportement qui, s'il était avéré, constituerait une inconduite, qu'une plainte soit déposée ou non.⁴⁵

⁴⁵ *Police Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 367, art. 93.

119. D'autres organes de surveillance non policiers ont également un pouvoir bien défini de déposer eux-mêmes des plaintes.⁴⁶

120. Le pouvoir de déposer des plaintes est normal pour le bureau d'un ombudsman et, selon un groupe de travail de 2007, a été recommandé comme élément de la surveillance indépendante de la GRC, afin d'éviter d'avoir à créer un service d'ombudsman distinct.⁴⁷

121. Un système entièrement axé sur les plaintes dépend de la volonté des plaignants de se manifester et d'apposer leur nom à une plainte. C'est peut-être trop demander s'il s'agit d'un subordonné se plaignant de son supérieur, tout particulièrement dans une organisation hiérarchique comme les Forces armées canadiennes.

122. Un exemple concret de l'importance de clarifier le pouvoir du président de déposer plainte pour inconduite est la première plainte déposée par la Commission de sa propre initiative (dossier CPPM 2020-013 (greffière CPPM)). Le fond de cette enquête d'intérêt public fut porté à l'attention de la Commission à l'occasion d'une plainte pour ingérence. L'examen des faits de cette plainte par un enquêteur de la Commission l'avait mis au fait de points importants à soulever concernant la conduite de certains membres de la police militaire et de leurs superviseurs. Mais cette conduite n'avait pas fait l'objet d'une plainte devant la Commission et n'avait jamais été susceptible d'être portée devant elle. L'un des plaignants potentiels était médicalement incapable de déposer une plainte, tandis que l'autre avait été fragilisé par les événements, de sorte qu'il aurait peu probablement porté l'affaire devant la Commission. En conséquence, la Commission a eu connaissance d'une éventuelle faute professionnelle des membres de la police militaire, mais n'avait reçu aucune plainte des intéressés directs. Pour remplir son mandat d'enquête sur la conduite de la police militaire, dans l'exercice de ses fonctions de nature policière, la Commission a alors décidé, pour la première fois, de déposer sa propre plainte pour inconduite.

⁴⁶ En vertu du paragraphe 30(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissaire à l'information peut lui-même prendre l'initiative d'une plainte s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une enquête devrait être menée sur une question relative à la demande ou à l'obtention de documents. En vertu du paragraphe 40(3) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la Commission peut prendre l'initiative de la plainte dans les cas où elle a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis un acte discriminatoire.

⁴⁷ Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC, *Rétablir la confiance*, 14 décembre 2007, p. 15. Ce rapport a été rédigé pour le ministre de la Sécurité publique et le président du Conseil du Trésor en vue de traiter de la question du rétablissement de la confiance envers la direction de la GRC.

123. Les plaintes déposées par le président s'inscrivent sans doute dans les pouvoirs que le Parlement a accordés à la Commission. Le paragraphe 250.18(1) de la *Loi sur la défense nationale* précise que « quiconque » peut déposer une plainte pour inconduite, tandis que le paragraphe 250.18(2) prévoit qu'une plainte pour inconduite peut être déposée même en l'absence de préjudice pour le plaignant. En outre, lorsque la Commission reçoit une plainte pour inconduite, le paragraphe 250.32(2) de la *Loi sur la défense nationale* habilite le président à enquêter sur toute question relative à la plainte. À tout moment, le président peut déclarer qu'une plainte constitue une question d'intérêt public et peut même tenir une enquête d'intérêt public malgré le retrait de la plainte.⁴⁸

124. Le Parlement a donc d'ores et déjà accordé à la Commission le pouvoir d'agir dans l'intérêt public. Il irait dans le sens de cette attribution que le Parlement accorde au président le pouvoir exprès de déposer une plainte, comme il l'a fait pour la Commission de la GRC. Cela garantirait la légitimité des plaintes déposées par la CPPM et donnerait l'occasion d'apporter les aménagements nécessaires au traitement des plaintes, comme décrit ci-dessus.

125. Dans le premier examen indépendant, l'ancien juge en chef Lamer déclare « Le fait que le président de la CPPM a le pouvoir de déposer une plainte pour inconduite est conforme à l'objectif de surveillance indépendante », ajoutant que « ce pouvoir doit être exercé judicieusement ». La recommandation 62 du rapport Lamer prescrivait ceci : « Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de permettre au président de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de le faire, de déposer une plainte pour inconduite afin que le prévôt des Forces canadiennes fasse enquête ».

15) La CPPM propose que soit modifiée la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* de manière à prévoir expressément les plaintes pour inconduite déposées par le président de la CPPM, et que les paragraphes 250.27(1) et 250.28(2) de ladite Loi ne s'appliquent pas à ces plaintes.

⁴⁸ *Loi sur la défense nationale*, par. 250.38(2).

H. Pouvoirs discrétionnaires supplémentaires de régler des plaintes

1) Pouvoir d'écarter les plaintes pour inconduite au stade de l'examen

126. Dans le cas des plaintes pour inconduite de la police militaire, c'est le GPFC qui, en l'absence d'une déclaration d'intérêt public de la CPPM, est chargé de les traiter en premier lieu.⁴⁹ L'une des options offertes au GPFC pour le traitement d'une plainte est de refuser de la traiter au motif que :

- (a) la plainte est futile ou vexatoire ou a été portée de mauvaise foi;
- (b) il est préférable de recourir à une procédure prévue par une autre loi fédérale ou une autre partie de la présente loi; ou
- (c) compte tenu des circonstances, il est inutile ou exagérément difficile de procéder à l'enquête ou de la poursuivre.⁵⁰

Une telle disposition est révisable par la CPPM à la demande du plaignant.⁵¹

127. Relativement aux plaintes pour ingérence, la CPPM dispose de la même autorité de contrôle que le GPFC sur les plaintes pour inconduite.⁵² La CPPM n'a cependant pas le pouvoir, du moins pas explicitement, d'écarter les plaintes pour inconduite au stade de la révision.

128. Une fois la plainte au stade de la révision par la CPPM, on doit considérer que le GPFC a déjà examiné les critères de contrôle susmentionnés et rejeté leur application à cette plainte. Mais cela ne diminue en rien la nécessité pour la CPPM de réexaminer la question au stade de la révision. Les nouveaux renseignements produits par l'enquête du GPFC, ou le contenu de la demande de révision du plaignant, peuvent présenter la plainte sous un jour différent qu'il paraissait à sa présentation initiale. Dans de tels cas, les restrictions sur le gaspillage de temps et de ressources sur des plaintes qui n'en valent pas la peine demeurent applicables.

16) La CPPM propose qu'on lui confère le pouvoir d'écarter les plaintes pour inconduite au stade de l'examen.

⁴⁹ *Loi sur la défense nationale*, para 250.26(1).

⁵⁰ *Loi sur la défense nationale*, para 250.28(2).

⁵¹ *Loi sur la défense nationale*, para 250.31(1).

⁵² *Loi sur la défense nationale*, para 250.35(2).

2) Rapports « qui satisfont »

129. Il existe une autre catégorie de cas qui justifie une moindre dépense d'efforts et de ressources de la part de la CPPM, soit celle où – après examen de la plainte, de sa disposition par le GPFC et de la demande de révision – la CPPM est satisfaite de la disposition décidée par le GPFC, sans voir la nécessité d'autres mesures. Dans ce cas, la possibilité doit être offerte à la CPPM de conclure l'examen de la plainte par un bref rapport ou une lettre indiquant qu'elle est satisfaite du traitement de la plainte par le GPFC. Ce rapport « qui satisfait » serait la décision finale de la CPPM sur la plainte, évitant d'avoir à produire un rapport intermédiaire, puis d'attendre la notification avant de produire le rapport final.

130. À la GRC, comme pour le traitement de plaintes de la PM, les plaintes d'inconduite d'un membre sont d'abord examinées par la GRC elle-même; si le plaignant n'est pas satisfait de l'examen de sa plainte par la GRC, il peut la soumettre à la Commission de la GRC pour révision. En vertu du paragraphe 45.71(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, si, après examen d'une plainte, la Commission de la GRC est satisfaite du rapport du commissaire, elle prépare et envoie un rapport écrit à cet effet aux différentes parties, y compris le plaignant et le membre ou quiconque dont la conduite fait l'objet de la plainte. La CPPM estime qu'on devrait lui confier le pouvoir d'exprimer qu'elle est satisfaite d'un rapport du GPFC, semblable au pouvoir déjà conféré à son organe de surveillance « frère ».

17) La CPPM propose qu'on l'autorise à disposer d'une plainte pour inconduite au moyen d'un rapport signalant qu'elle est satisfaite du mode de disposition de cette plainte par le GPFC.

3) Pouvoir de renvoyer une plainte pour inconduite au GPFC, pour enquête complémentaire

131. La partie IV de la *Loi sur la défense nationale* déclare que le GPFC doit être le principal responsable du traitement des plaintes pour inconduite. Au stade de l'examen, la CPPM « peut, en cours d'examen, enquêter sur toute question concernant la plainte ».⁵³ Toutefois, la législation vise clairement à ce que la CPPM soit normalement en mesure de mener à bien son examen d'une plainte pour inconduite sans reprendre l'enquête depuis le début. Mais il arrive régulièrement, en pratique, que le travail d'enquête du GPFC soit limité par une interprétation trop étroite soit de la plainte, ou soit de son mandat par rapport à la plainte.

⁵³ *Loi sur la défense nationale*, para 250.32(2).

132. Là où la CPPM dispute l'interprétation plus étroite d'une plainte par le GPFC, son seul choix actuellement est de combler elle-même, par sa propre enquête, le vide laissé par l'enquête – ou absence d'enquête – du GPFC. Mais cette méthode, appliquée systématiquement, peut conduire la CPPM à consacrer à son mandat de révision plus de ressources – y compris temps et heures-personnes – que prévu par le Parlement.

133. Une solution consisterait à conférer à la CPPM le pouvoir, au stade de la révision, de renvoyer au GPFC une plainte pour inconduite, ou un aspect de celle-ci, pour complément d'enquête. Si la CPPM optait de ne lui renvoyer qu'une partie de la plainte, elle aurait la possibilité de réviser alors uniquement les aspects non renvoyés de cette plainte.

18) La CPPM propose qu'on lui confère le pouvoir, au stade de l'examen, de renvoyer une plainte pour inconduite au GPFC, en lui donnant des indications sur des aspects ou pistes d'enquête supplémentaires.

4) Pouvoir discrétionnaire de poursuivre le traitement d'une plainte malgré son retrait

134. La partie IV de *la Loi sur la défense nationale* est actuellement ainsi structurée que le plaignant a le droit entier de retirer sa plainte par le simple envoi d'une notification écrite à cet effet au président de la CPPM.⁵⁴ Passé ce stade, le seul moyen pour la CPPM de poursuivre le traitement de la plainte est d'invoquer ses autorités d'enquête ou d'audition d'intérêt public.⁵⁵

135. Cette situation n'est guère souhaitable. Des raisons autres que l'importance d'une plainte pour l'intérêt public peuvent inciter la CPPM à mener à bien la révision d'une plainte pour inconduite ou une enquête sur une plainte pour ingérence. Un cas évident serait la crainte par la CPPM que la décision de retirer une plainte soit indûment influencée par des pressions, des incitations ou des considérations extérieures non fondées sur l'intérêt public. Un autre motif serait un retrait survenu si tard dans le processus qu'il équivaldrait à un fort gaspillage des ressources et des efforts de la CPPM si on ne l'autorisait pas à mener à bien son traitement de la plainte. Cette situation s'est d'ailleurs présentée dans une affaire récente (CPPM 2017-026).

136. La CPPM estime qu'il ne devrait pas lui être nécessaire d'affaiblir sa conception de l'importance de l'intérêt public, conformément au paragraphe 250.38(1) de *la Loi sur la défense*

⁵⁴ *Loi sur la défense nationale*, para 250.24(1).

⁵⁵ *Loi sur la défense nationale*, para 250.38(2).

nationale, pour maintenir son pouvoir de mener à bien une enquête. Il est aussi à noter que la Commission de la GRC détient déjà le pouvoir d'enquêter sur une plainte même si celle-ci a été retirée. Le paragraphe 45.55(5) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* prescrit que malgré son retrait, une plainte peut être le sujet d'une enquête, d'une révision ou d'une audience dirigée par la Commission de la GRC.

19) La CPPM propose qu'on lui confère le pouvoir, quand elle le juge à propos dans les circonstances, de mener à bien le traitement d'une plainte pour inconduite ou ingérence, même si le plaignant a affirmé vouloir la retirer.

I. Prolongation du mandat des membres portant sur des cas en cours

137. La CPPM juge inefficace et injuste pour les parties que des membres de la Commission affectés à des dossiers soient mutés en cours d'exercice, ou doivent refaire certaines étapes du processus, en raison de l'expiration avant terme de leur mandat. La CPPM estime qu'il serait juste, efficace et pertinent que les mandats des membres soient automatiquement prolongés, à la discrétion du président, pour les dossiers en cours dont ils sont encore saisis à l'expiration de leur mandat. Cette question est particulièrement préoccupante dans le contexte des dossiers d'audience d'intérêt public, et d'autres enquêtes complexes, relatifs à des plaintes qui en sont à un stade avancé quand arrive la fin du mandat d'un membre.

138. De plus, une telle disposition renforcerait l'intégrité des procédures de la CPPM en écartant tout sentiment d'ingérence politique. On trouve un précédent fédéral pour une telle disposition législative au paragraphe 8(3) de la *Loi sur les transports au Canada*, qui autorise le président de l'Office des transports du Canada à permettre à un membre de cet Office de continuer à entendre toute question dont il était saisi à l'expiration de son mandat.

139. Le premier et le deuxième examens indépendants ont appuyé la prolongation du mandat des membres si des cas sont en cours d'examen. La recommandation 70 du premier examen indépendant voulait que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de permettre aux membres de la CPPM dont le mandat avait expiré de mener à terme les dossiers qui leur avaient été confiés. La recommandation 55 du deuxième examen indépendant était que « Le mandat des membres de la CPPM devrait être prolongé d'office à l'égard des dossiers de plainte qui leur sont confiés avant que l'avis les informant que leur mandat ne sera pas renouvelé ne leur ait été donné ».

- 20) La CPPM propose que le mandat des membres de la Commission soit prolongeable, à la discrétion du président, à l'égard des dossiers de plainte dont ils sont saisis à l'expiration de leur mandat.**

J. Élargir la portée des plaintes pour ingérence

140. À l'heure actuelle, une plainte pour ingérence ne peut être déposée qu'en cas d'ingérence présumée dans une « enquête⁵⁶ [de la police militaire] ». Si le concept « d'enquête » se prête à une interprétation large, il importe que la législation ne donne pas l'impression qu'une ingérence indue dans d'autres fonctions de police soit est appropriée, soit ne justifie pas une plainte à la CPPM. À titre d'exemple, l'ingérence dans le traitement des preuves, les tentatives d'ingérence dans les décisions de la police militaire relatives au dépôt d'accusations, ou les tentatives d'ingérence dans le témoignage attendu d'un membre de la police militaire dans une procédure judiciaire peuvent toutes avoir de graves répercussions sur la capacité de la police militaire à remplir ses fonctions.

141. On doit pouvoir recourir au processus de plaintes pour ingérence à la partie IV à l'égard des situations qui semblent déborder les limites d'une enquête. Il convient de protéger l'indépendance et l'intégrité du pouvoir discrétionnaire et du jugement des membres de la police militaire à tous les stades du processus.

142. L'élargissement de la portée d'une plainte pour ingérence a eu le soutien de l'ancien juge Lesage dans le rapport du deuxième examen indépendant, dont la recommandation 51 porte, en partie, que le paragraphe 250.19(1) de la *Loi sur la défense nationale* devrait être modifié pour inclure l'ingérence dans une fonction de nature policière.

- 21) La CPPM propose que soit modifiée la portée d'une plainte pour ingérence, définie au paragraphe 250.19(1) de la *Loi sur la défense nationale*, de manière à autoriser les plaintes pour ingérence dans toute fonction de nature policière exercée par un policier militaire.**

K. Le GPFC fait rapport au CPPM de la mise en œuvre des recommandations

143. La principale caractéristique de la responsabilité externe du traitement des plaintes de la PM, au regard de l'organisation de la police militaire, est que le GPFC doit informer avec

⁵⁶ *Loi sur la défense nationale*, para 250.19(1).

précision la CPPM des mesures qu'il prend, ou entend prendre, en réponse à une plainte inscrite dans la notification, et que la CPPM doit être ensuite en mesure d'évaluer cette réponse dans son rapport final. La CPPM doit, pour bien tenir le GPFC responsable, pouvoir compter sur celui-ci pour exécuter l'engagement qu'il prend dans la notification. La CPPM doit aussi pouvoir supposer, sauf notification contraire, que les recommandations acceptées ont été, ou seront, mises à exécution. Si pour quelque raison une recommandation acceptée n'est pas appliquée, ou ne l'est pas sous la forme proposée et acceptée, la CPPM doit en avoir connaissance, avec sa cause, lorsqu'elle envisage de futures recommandations, pour faire en sorte que ses recommandations soient judicieuses et utiles. Des renseignements précis sur la mise à exécution des recommandations de la CPPM sont également importants pour évaluer l'influence de la CPPM sur la police militaire.

144. La CPPM n'est naturellement pas en mesure de suivre la mise en œuvre des engagements pris par le GPFC touchant les modifications des ordres, des politiques, de la formation, etc., de la PM. Il est donc logique de faire obligation au GPFC de fournir à la CPPM des détails sur la mise en œuvre des recommandations qu'elle a acceptées, tant en termes d'échéances que de contenu.

145. L'actuel GPFC s'est beaucoup efforcé de tenir la CPPM informée des mesures prises en réponse à une plainte, que ce soit à la suite d'une de nos recommandations ou de sa propre initiative. Toutefois, cette information ne doit pas dépendre de la bonne volonté du GPFC en fonction.

22) La CPPM propose que le GPFC soit tenu de conseiller la CPPM sur le calendrier et les modalités de mise en œuvre des recommandations de la CPPM acceptées par le GPFC.

L. Consultation législative avec la CPPM

146. La CPPM est considérée une composante du portefeuille de la Défense nationale, mais cette position ne lui donne aucun droit de regard sur les décisions prises au sujet de sa législation habilitante. La CPPM n'a aucun pouvoir interne (c'est-à-dire au sein du portefeuille) de faire adopter ses propres propositions législatives, ni même de plaider pour l'adoption des recommandations de l'examen indépendant précédent (précisons que la CPPM n'a aucun contrôle sur quelles recommandations de l'examen indépendant ont été mises en œuvre, et

quelles ne l'ont pas été), autre qu'un recours direct au Parlement et au public. La CPPM l'a fait à l'occasion, au moyen de son rapport annuel et d'autres publications, ainsi que d'interventions parlementaires. La CPPM n'a jamais été consultée sur les différents projets de loi soumis en vue d'appliquer les précédents examens législatifs indépendants, ou de modifier de toute autre manière la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* : projet de Loi C-7, projet de Loi C-41, projet de Loi C-45, projet de Loi C-15. Même le début de la procédure d'examen indépendant nous a été dissimulé jusqu'à la dernière minute, malgré nos demandes de renseignements régulières à ce sujet.

147. Or l'absence de toute modalité ou formule de consultation avec la CPPM préalable au dépôt d'un projet de loi la concernant pose problème, tant au ministère de la Défense nationale qu'à la CPPM. Pour attirer l'attention sur d'éventuelles améliorations de la législation, la CPPM est obligée de lancer un appel public après coup et de se mettre en position de contester le programme législatif du Ministère.

148. L'absence de consultation de la CPPM sur les projets de loi qui concernent son fonctionnement va à l'encontre de politiques gouvernementales comme la Directive du Cabinet sur l'activité législative. Ce document déclare que la « décision de procéder par projet de loi ou de règlement revient au Cabinet, sur la foi de l'information que les fonctionnaires du ministère intéressé mettent à sa disposition ». Pour fournir ces renseignements, un ministère est invité à consulter toutes les parties intéressées. Dans le cas d'un projet de loi, le principal moyen de communiquer cette information est le mémoire au Cabinet, qui doit préciser, le cas échéant, le genre de consultations publiques que le ministre a menées ou envisage de mener.

149. La directive du Cabinet sur la réglementation est un document d'accompagnement de la politique pangouvernementale, qui précise que les ministères et organismes ont la responsabilité d'identifier les parties concernées touchées par le règlement, et de les consulter et mobiliser de manière significative tout au long de l'élaboration, de la gestion et de l'examen d'un règlement. Pour ce faire, ils doivent respecter les politiques et les lignes directrices du gouvernement du Canada en matière de consultation et de mobilisation. On devrait appliquer ces directives aux projets de loi ou aux règlements proposés qui concernent la Commission. Une consultation véritable du personnel de la Commission garantirait que ceux qui en connaissent le mieux le

fonctionnement puissent contribuer aux propositions susceptibles d'influer sur le mode d'exécution de son mandat.

150. Le fonctionnement du Ministère, du moins en ce qui concerne la CPPM, semble déphasé par rapport aux meilleures pratiques en matière d'élaboration de lois.

23) La CPPM propose que le ministère de la Défense nationale soit tenu de consulter la CPPM avant de déposer un projet de loi ou de promulguer un règlement qui touche particulièrement la CPPM ou la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*.

III INDÉPENDANCE DE LA POLICE MILITAIRE

A. Rapports hiérarchiques GPFC-VCEMD

151. L'article 18.5 de la *Loi sur la défense nationale* établit en loi le rapport hiérarchique entre le GPFC et le Vice-Chef d'état-major de la défense (VCEMD). Il convient parfaitement que le GPFC rende compte à un très haut gradé des Forces armées canadiennes de la conduite générale de la police militaire, et qu'il en relève : c'est le cas depuis la création du bureau du GPFC en 1997. Avant les modifications de 2013 inscrites dans le projet de Loi C-15, toutefois, on jugeait malséant que le VCEMD publie des directives portant sur une enquête donnée de la police militaire. Cette interdiction a été officialisée par écrit dans le *Cadre de reddition de comptes du VCEMD et du GPFC* de 1998, signé par le VCEMD et le GPFC de l'époque.

152. Confirmant que le VCEMD pouvait « donner des ordres et une orientation générale au GPFC afin que les services de police soient fournis avec professionnalisme et efficacité... », le Cadre prévoyait expressément que « [l]e VCEMD ne doit pas donner de directives au GPFC en ce qui a trait aux décisions opérationnelles de la police militaire qui se rapportent à des enquêtes » et que « [l]e VCEMD ne doit pas participer directement aux enquêtes individuelles en cours, mais il recevra de l'information du GPFC de façon à pouvoir prendre les décisions de gestion qui s'imposent ». Le Cadre ajoutait que le GPFC surveillerait les enquêtes individuelles et fournirait au VCEMD un aperçu général des enquêtes, mais qu'il était du ressort du GPFC de décider quels renseignements à communiquer au VCEMD.

153. Cet aspect du Cadre a été abrogé par l'adoption du paragraphe (3) de l'article 18.5 de la LDN, le VCEMD étant expressément autorisé à donner au GPFC des instructions sur des enquêtes particulières de la PM. Cette disposition n'a pas encore été invoquée, mais elle est de toute évidence préoccupante pour l'indépendance des enquêtes de police. Le paragraphe 18.5(3) va directement à l'encontre non seulement du *Cadre de reddition de comptes*, mais aussi de la pratique et du droit canadiens en matière d'enquêtes policières en général. Dans son arrêt *R. c. Campbell* de 1999, la Cour suprême a affirmé que lorsqu'ils sont engagés dans des enquêtes sur des infractions, les policiers ne sont « redevables » que devant la Loi et n'agissent pas au nom du gouvernement au sens large.⁵⁷ La déclaration de la Cour voulant que le principe de l'indépendance de la police dans la conduite des enquêtes soit « à la base de la primauté du droit »⁵⁸, bien que significatif en soi, l'est d'autant plus que dans sa décision rendue quelques mois auparavant, *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, la même Cour a indiqué que « la primauté du droit » était lui-même un principe constitutionnel non écrit impératif.⁵⁹

154. La Commission s'est toujours opposée à l'adoption du paragraphe 18.5(3) de la LDN (dans les projets de Loi C-45, puis C-41, et enfin C-15) qui a reçu la sanction royale en 2013. Le président de la Commission de l'époque a présenté des observations aux commissions parlementaires qui étudiaient le projet de loi et a comparu devant le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants (CPDNAC) de la Chambre des communes sur cette question; une copie est jointe à titre de référence, avec un avis de recherche indépendant du professeur Kent Roach, qui a été commandé par la CPPM ([annexe C – Observations de la CPPM](#)).

155. L'autorité conférée au VCEMD vise spécifiquement et exclusivement le cœur des fonctions de police militaire, c'est-à-dire l'enquête sur une infraction. Le fait que les membres de la police militaire aient un double rôle de policier et de soldat ne diminue nullement l'applicabilité du principe juridique de l'indépendance policière de la police militaire lorsqu'elle mène des enquêtes de maintien de l'ordre. S'il en était autrement, il faudrait se demander pourquoi le Parlement a créé les modalités de plainte pour ingérence dans les modifications de 1998 à la *Loi sur la défense nationale*, lesquelles ont créé la Commission.

⁵⁷ [1999] 1 S.C.R. 565, paras 29-34.

⁵⁸ [1999] 1 S.C.R. 565, para 29.

⁵⁹ [1998 CanLII 793 \(CSC\)](#), [1998] 2 S.C.R. 217, p. 240.

156. Il est vrai que l'autorité du premier examen indépendant a recommandé que le poste de GPFC soit créé et décrit dans la LDN, tout comme celui d'autres figures clés du système de justice militaire.⁶⁰ Cependant, le juge en chef Lamer l'a fait par souci « de mettre à l'abri de toute influence ou ingérence »⁶¹ l'indépendance du GPFC. Le juge en chef a examiné le VCEMD et le *Cadre de reddition de comptes* du GPFC de 1998, en partie pour mieux comprendre l'étendue des fonctions et du rôle du GPFC. La seule préoccupation qu'il a exprimée au sujet du Cadre est que son statut non législatif ne protège pas suffisamment l'indépendance du GPFC en matière policière et qu'il « n'énonce pas clairement le but visé par le Parlement en créant le rôle du prévôt, ce qui, en pratique, crée des difficultés lorsqu'il faut interpréter les lois et les règlements qui s'y appliquent ».⁶² Le juge en chef Lamer n'a rien dit dans son rapport d'une quelconque nécessité pour le GPFC d'être soumis à des directives pour des enquêtes spécifiques du VCEMD ou de quoi que ce soit d'autre, bien au contraire. Par conséquent, il ne peut en aucun cas être soutenu que le paragraphe 18.5(3) de la LDN a été créé dans le but précis de mettre en application les recommandations de l'ancien juge en chef Lamer.

24) La CPPM propose que soit abrogé le paragraphe 18.5(3) de la *Loi sur la défense nationale*, qui autorise le VCEMD à donner des instructions au GPFC à l'égard d'une enquête en particulier de la police militaire.

⁶⁰ Premier examen indépendant, recommandation 58.

⁶¹ Premier examen indépendant, p. 74.

⁶² Premier examen indépendant, pp. 74-75.

IV LISTE DES PROPOSITIONS

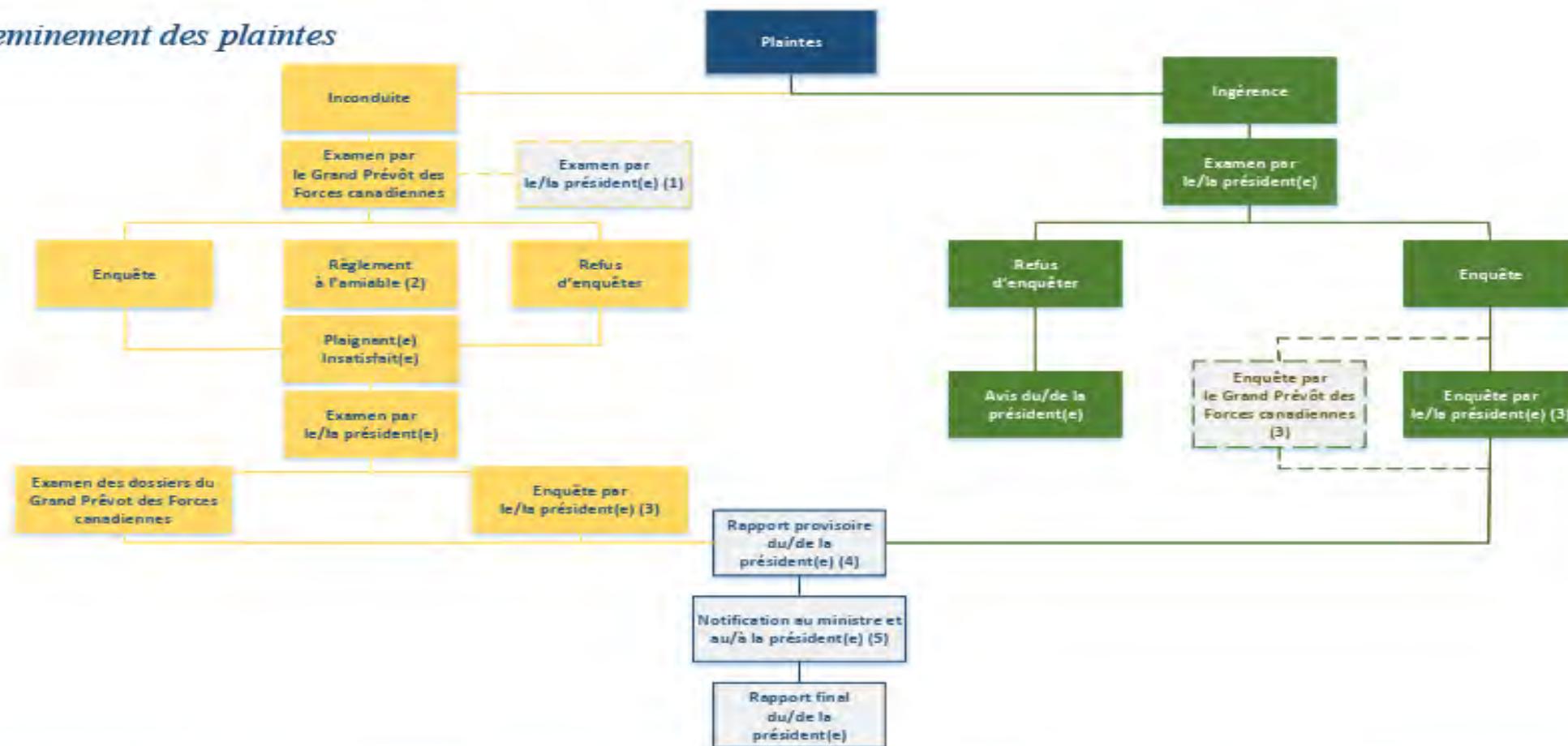
Les précédents examens indépendants de la LDN ont déjà avalisé plusieurs des propositions de la CPPM ci-dessous (à savoir les propositions 8, 9, 10, 11, 13, 15, 20, 21), mais la CPPM se sent obligée de les formuler à nouveau, puisqu'elles n'ont pas encore été mises en œuvre. Les propositions qui s'inscrivent dans cette catégorie apparaissent ci-dessous en *italique*.

1. **La CPPM propose une modification de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* qui exige que le Grand Prévôt des Forces canadiennes, les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale communiquent à la CPPM tous les documents sous leur contrôle susceptibles, selon la CPPM, d'être pertinents à l'exécution de son mandat.**
2. **La CPPM propose une modification de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* qui lui confère le pouvoir d'assigner les témoins et de les contraindre à comparaître devant elle, à témoigner sous serment, oralement ou par écrit, et à produire tous les documents et éléments que la CPPM juge pertinents à l'enquête, à l'audition et à l'examen complets d'une plainte.**
3. **La CPPM propose qu'on ajoute son nom à l'annexe de la *Loi sur la preuve au Canada* par voie de modification préalable de l'article 250.42 de la *Loi sur la défense nationale*, afin de répondre pleinement aux critères d'audience et de traitement établis pour recevoir des « renseignements sensibles » et des « renseignements potentiellement préjudiciables »; deuxièmement, qu'elle soit ajoutée à l'annexe des entités désignées en vertu de l'alinéa 38.01(6)d) et du paragraphe 38.01(8) de la *Loi sur la preuve au Canada*.**
4. **La CPPM propose une modification de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* qui lui permette d'accéder à des renseignements confidentiels liés au secret professionnel de l'avocat, dans les cas ils sont pertinents à un traitement équitable de la plainte.**
5. **La CPPM propose que soit modifiée la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* de manière à modifier les restrictions sur la preuve prévues à l'alinéa 250.41(2)a) de ladite Loi à l'égard du secret professionnel de l'avocat, et à abroger les alinéas 250.41(2)b) et d).**
6. **La CPPM propose qu'on ajoute son nom à la liste des organismes d'enquête inscrits à l'annexe II du *Règlement sur la protection des renseignements personnels*. (p. 31)**
7. **La CPPM propose que soit modifiée la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* de manière qu'elle prescrive ce qui suit :**
 - a. **Il appartient à la CPPM de décider si une communication reçue par une autorité visée au paragraphe 250.21(1) de la *Loi sur la défense nationale* constitue une plainte pour inconduite ou ingérence au sens de la partie IV de ladite Loi;**

19. **La CPPM propose qu'on lui confère le pouvoir, quand elle le juge à propos dans les circonstances, de mener à bien le traitement d'une plainte pour inconduite ou ingérence, même si le plaignant a affirmé vouloir la retirer.**
20. *La CPPM propose que le mandat des membres de la Commission soit prolongeable, à la discrétion du président, à l'égard des dossiers de plainte dont ils sont saisis à l'expiration de leur mandat.*
21. *La CPPM propose que soit modifiée la portée d'une plainte pour ingérence, définie au paragraphe 250.19(1) de la Loi sur la défense nationale, de manière à autoriser les plaintes pour ingérence dans toute fonction de nature policière exercée par un policier militaire.*
22. **La CPPM propose que le GPFC soit tenu de conseiller la CPPM sur le calendrier et les modalités de mise en œuvre des recommandations de la CPPM acceptées par le GPFC.**
23. **La CPPM propose que le ministère de la Défense nationale soit tenu de consulter la CPPM avant de déposer un projet de loi ou de promulguer un règlement qui touche particulièrement la CPPM ou la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*.**
24. **La CPPM propose que soit abrogé le paragraphe 18.5(3) de la *Loi sur la défense nationale*, qui autorise le VCEMD à donner des instructions au GPFC à l'égard d'une enquête en particulier de la police militaire.**

V ANNEXE A - TABLEAU DU PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES

Cheminement des plaintes



(1) Pour des motifs d'intérêt public, le/la président(e) peut à toute étape s'approprier la plainte et demander à la CPPM de faire enquête (article 250.38).

(2) Les plaintes éligibles sont celles moins graves et sont énoncées par le Règlement.

(3) Pour des motifs d'intérêt public, le/la président(e) peut également faire tenir une enquête par la CPPM ou convoquer une audience (article 250.38).

(4) Dans le cas d'une audience, le rapport intérimaire est préparé par la CPPM.

(5) Selon la nature de la plainte, le statut ou le grade de la personne faisant l'objet de la plainte, la personne qui fournit la notification pourrait être le Grand Prévôt des Forces canadiennes, le chef d'état-major, le sous-ministre ou le ministre (articles 250.48 et 250.5).

(6) Exceptionnellement, le/la président(e) peut confier l'enquête au grand prévôt des Forces canadiennes.

VI ANNEXE B - RÉPONSE DU GOUVERNEMENT À LA PÉTITION



RÉPONSE À LA PÉTITION

Préparer en anglais et en français en indiquant 'Texte original' ou 'Traduction'

N^o DE LA PÉTITION : **421-01150**

DE : **M. GARRISON (ESQUIMALT-SAANICH-SOOKE)**

DATE : **LE 15 FÉVRIER 2017**

INSCRIRE LE NOM DU SIGNATAIRE : **L'HONORABLE JODY WILSON-RAYBOULD**

Réponse de la ministre de la Justice et procureur général du Canada

SIGNATURE
Ministre ou secrétaire parlementaire

OBJET

L'accès à l'information

TRADUCTION

RÉPONSE

L'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* est un régime qui protège des « renseignements sensibles » ou des « renseignements potentiellement préjudiciables », tel que défini par la Loi, qui, s'ils sont divulgués, sont susceptibles de porter préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales. Les organismes mentionnés à l'annexe de la *Loi sur la preuve au Canada* ne sont pas visés par les dispositions relatives aux avis, prévues à l'article 38.01 de la Loi, lorsqu'elles ont la possibilité de tenir une instance à huis clos au cours de laquelle des « renseignements sensibles » ou des « renseignements potentiellement préjudiciables » ne sont pas à risque. La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (CPPM) n'a pas cette capacité présentement.

Bien que le mandat de la CPPM lui permet de tenir une instance à huis clos si elle estime qu'au cours de celle-ci seront probablement révélés des renseignements prévus à l'article 250.42 de la *Loi sur la défense nationale*, les renseignements que la CPPM est en mesure de protéger, en vertu de l'article 250.42, ne vise pas de façon exhaustive l'étendue des « renseignements délicats » ou des « renseignements potentiellement préjudiciables ». Par conséquent, la CPPM ne répond pas aux conditions strictes exigées pour être inscrite à l'annexe de la Loi. Le gouvernement est engagé à protéger les Canadiens en veillant à ce que les intérêts du Canada à l'égard de la défense et de la

sécurité nationales soient protégés aussi bien ici qu'à l'étranger. C'est la raison pour laquelle les outils comme l'annexe de la *Loi sur la preuve au Canada* demeurent clés et sont mises à jour lorsque nécessaire.

VII ANNEXE C - OBSERVATIONS DE LA CPPM EN CE QUI CONCERNE LE PROJET DE LOI C-15

Military Police
Complaints
Commission

Chairperson



Commission d'examen
des plaintes concernant
la police militaire

Président

Le 26 octobre 2011

M. Jean-François Lafleur
Greffier du comité
Comité permanent de la défense nationale
Chambre des communes
131, rue Queen, 6^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Objet : Projet de loi C-15, *Loi visant à renforcer la justice militaire pour la défense du Canada*

Monsieur,

Je vous fais parvenir ci-joint les observations sur le projet de loi C-15 de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, en vue de leur distribution aux membres du Comité permanent de la défense nationale.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Glenn M. Stammers, O.O.M.
Président

Pièces jointes (3)

Canada

270 Albert Street, 10th Floor, Ottawa, Ontario K1P 5G8
Tel. 613-947-5684 Fax: 613-947-5705 Toll free: 1 800 632-0566
www.mpcc-cppm.gc.ca

270, rue Albert, 10^e étage, Ottawa (Ontario) K1P 5G8
Tél. 613-947-5684 Téléc. 613-947-5705 Sans frais 1 800 632-0566
www.mpcc-cppm.gc.ca

Military Police
Complaints
Commission



Commission d'examen
des plaintes concernant
la police militaire

Chairperson

Président

MÉMOIRE DE LA CPPM CONCERNANT LE PROJET DE LOI C-15

Honorables députés,

Le projet de loi C-15 a été déposé à la Chambre des communes le 7 octobre 2011 et sera probablement soumis bientôt à l'examen de votre comité. Le projet de loi propose certaines modifications à la *Loi sur la défense nationale* (LDN), principalement en ce qui concerne le système de justice militaire des Forces canadiennes (FC). Bien que le projet de loi ne traite pas directement de la compétence ou des pouvoirs de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (la CPPM ou la Commission), une disposition du projet de loi préoccupe la Commission.

Nouveau pouvoir du VCEMD de donner des directives dans le cadre des enquêtes de la PM :
par. 18.5(3) (à l'article 4)

La disposition en cause, qui figure à l'article 4 du projet de loi, créerait dans la LDN un nouveau paragraphe 18.5(3) autorisant expressément le vice-chef d'état-major de la défense (VCEMD) à donner des directives au grand prévôt des Forces canadiennes (GPFC) – le chef de la police militaire (PM) des FC – dans le cadre d'enquêtes particulières de la PM. Selon la Commission, un tel pouvoir exprès est incompatible avec les mesures qui existent depuis la période suivant le déploiement difficile en Somalie, lesquelles mesures visaient expressément à protéger les enquêtes de la PM contre toute ingérence de la part de la chaîne de commandement.

La Commission ne remet nullement en question le rôle de direction générale du VCEMD vis-à-vis du GPFC, qui est prévu au paragraphe 18.5(1), ni le pouvoir du VCEMD de donner au GPFC des instructions générales concernant les fonctions dont celui-ci doit s'acquitter conformément au paragraphe 18.5(2). Ces dispositions ne font que codifier les rapports existants entre le VCEMD et le GPFC qui ont été établis dans le cadre de reddition de comptes de 1998 (ci-joint) signé par le VCEMD et le GPFC de l'époque.

Cependant, le nouveau pouvoir que prévoit le projet de loi au paragraphe 18.5(3), à savoir, le pouvoir du VCEMD de donner au GPFC des directives concernant la tenue d'enquêtes particulières de la police militaire, représente un écart important par rapport au statu quo. Ce nouveau pouvoir aurait pour effet d'abroger certaines dispositions clés du cadre de reddition de comptes : celles visant à modifier le rapport de commandement entre le VCEMD et le GPFC, de manière à ce que le GPFC maintienne une indépendance appropriée vis-à-vis de la chaîne de commandement dans le cadre des enquêtes individuelles liées à l'application de la loi.

Bien que le cadre de reddition de comptes du 2 mars 1998 ait confirmé que le VCEMD pouvait « donner des ordres et une orientation générale au GPFC afin que les services de police soient fournis avec professionnalisme et efficacité », il prévoyait expressément que « [l]e VCEMD ne

Canada

270 Albert Street, 10^e Floor, Ottawa, Ontario K1P 5G8
Tel. (613) 947-9884 Fax (613) 947-6700 Toll free: 1 800 632-0586
www.mpsc-cppm.gc.ca

270 rue Albert, 10^e étage, Ottawa (Ontario) K1P 5G8
Tél. (613) 947-9884 Téléc. (613) 947-6700 Sans frais : 1 800 632-0586
www.mpsc-cppm.gc.ca

doit pas donner de directives au GPFC en ce qui a trait aux décisions opérationnelles de la police militaire qui se rapportent à des enquêtes » et que « [l]e VCEMD ne doit pas participer directement aux enquêtes individuelles en cours, mais il recevra de l'information du GPFC de façon à pouvoir prendre les décisions de gestion qui s'imposent ». Au sujet de ces principes, le cadre précisait aussi ce qui suit : « [l]e GPFC [...] est tenu d'informer le VCEMD sur les questions nouvelles et urgentes pour lesquelles des décisions de gestion doivent être prises. Mais c'est au GPFC de décider à quel point l'information fournie au sujet des enquêtes courantes sera détaillée [...] ». Toujours selon le cadre, « [l]e GPFC surveillera les enquêtes individuelles et fournira un aperçu général de celles-ci au VCEMD. Il faut éviter les discussions avec le VCEMD au sujet de détails précis liés aux enquêtes, à moins que des circonstances particulières ne justifient l'intervention de la haute direction ». Le cadre de reddition de comptes a été examiné et approuvé par le Groupe d'examen des services de la police militaire, dirigé par le lieutenant-général (retraité) Charles Belzile, dans son rapport au VCEMD du 11 décembre 1998.

Le cadre de reddition de comptes du VCEMD et du GPFC a été élaboré l'année même où le Parlement a adopté une série de modifications à la LDN (projet de loi C-25) visant à réformer le système de justice militaire, à la suite d'incidents troublants qui se sont produits lors du déploiement des FC en Somalie au début des années 1990. Parmi les changements importants apportés par le projet de loi C-25, on comptait notamment l'établissement – à la partie IV de la LDN – d'un processus législatif d'examen des plaintes concernant la police militaire, ainsi que la création de notre Commission, qui est chargée d'assurer la surveillance civile indépendante de ce processus. Le nouveau régime d'examen des plaintes possédait un élément important et unique, à savoir, une disposition autorisant tout policier militaire à déposer une plainte en cas d'« entrave » dans le cadre de son enquête (article 250.19 de la LDN). Une plainte pour « ingérence » peut être déposée contre tout membre ou officier des FC ou contre tout cadre supérieur du ministère de la Défense nationale. Un organisme civil indépendant – notre Commission – s'est vu confier le mandat exclusif d'enquêter sur de telles plaintes.

Les mesures législatives décrites ci-dessus ont été accompagnées d'un nombre de mesures non législatives visant à soutenir le professionnalisme, l'indépendance et l'intégrité de la police militaire, telles que la création du Service national des enquêtes des FC – l'unité des « crimes graves » des FC – sous le commandement direct du GPFC. Le cadre de reddition de comptes est une autre de ces mesures non législatives.

Plus récemment, des changements apportés à la structure de commandement de la police militaire ont renforcé encore davantage l'indépendance et l'intégrité de la police militaire : depuis le 1^{er} avril 2011, tous les policiers militaires – sauf ceux qui sont déployés dans le cadre d'opérations militaires – sont sous le commandement du GPFC.

Par conséquent, le pouvoir que le projet de loi propose de conférer au VCEMD au paragraphe 18.5(3) ne cadre pas avec les efforts des 15 à 20 dernières années visant à reconnaître et à soutenir l'indépendance de la police militaire au sein des FC, notamment lorsqu'il s'agit de tenir des enquêtes liées à l'application de la loi.

Fait peut-être plus important, le pouvoir en question va à contre-courant du droit et des pratiques au Canada en ce qui concerne l'indépendance des enquêtes policières d'une façon générale. Dans

la décision qu'elle a rendue en 1999 dans l'arrêt *R. c. Campbell*, 1999 CanLII 676 (C.S.C.), [1999] 1 R.C.S. 565, la Cour suprême du Canada a confirmé que les policiers qui font enquête relativement à des infractions ne sont redevables qu'envers la loi et n'agissent pas au nom du gouvernement dans son ensemble. Dans son jugement unanime, la Cour a déclaré ce qui suit (au paragraphe 29) :

Il est donc possible que, dans l'exercice de l'un ou de l'autre de ses rôles, la GRC agisse en tant que mandataire de l'État. Le présent pourvoi ne soulève toutefois que la question du statut d'un agent de la GRC agissant dans le cadre d'une enquête criminelle, et, à cet égard, la police n'est pas sous le contrôle de la branche exécutive du gouvernement. L'importance de ce principe, qui est lui-même à la base de la primauté du droit, a été reconnu par notre Cour relativement aux forces policières municipales dans un arrêt aussi ancien que *McCleave c. City of Moncton* (1902), 32 R.C.S. 106. Il s'agissait d'une affaire civile portant sur la responsabilité municipale éventuelle pour cause de négligence policière, mais, dans le cadre de ses motifs, le juge en chef Strong a approuvé la proposition suivante, aux pp. 108 et 109 :

[TRADUCTION] Les policiers ne peuvent aucunement être considérés comme des mandataires ou des fonctionnaires de la ville. Leurs fonctions sont publiques par nature. Le pouvoir de les nommer est transféré par la législature aux cités et villes car il s'agit d'un moyen pratique d'exercer une fonction gouvernementale, mais cela ne les rend pas responsables des actes illégaux ou négligents qu'ils commettent. Le dépistage et l'arrestation des auteurs d'infractions, le maintien de la paix publique, l'exécution des lois ainsi que les autres fonctions similaires conférées aux policiers découlent de la loi, et ne proviennent pas de la cité ou de la ville qui les a nommés.

Plus loin dans le jugement, la Cour a précisé ce qui suit (au paragraphe 33) :

Bien qu'à certaines fins, le Commissaire de la GRC rende compte au Solliciteur général, il ne faut pas le considérer comme un préposé ou un mandataire du gouvernement lorsqu'il effectue des enquêtes criminelles. Le Commissaire n'est soumis à aucune directive politique. Comme tout autre agent de police dans la même situation, il est redevable devant la loi et, sans aucun doute, devant sa conscience. Comme lord Denning l'a dit relativement au commissaire de police dans *R. c. Metropolitan Police Comr., Ex parte Blackburn*, [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.), à la p. 769 :

[TRADUCTION] Je n'ai toutefois aucune hésitation à conclure que, comme tous les policiers du pays, il [le commissaire de police] devrait être indépendant de l'exécutif, et qu'il l'est effectivement. Il n'est pas soumis aux ordres du Secrétaire d'État, à l'exception du fait que, en vertu de la Police Act 1964, ce dernier peut lui

demander de produire un rapport et de quitter ses fonctions dans l'intérêt de la bonne administration. Je considère qu'il est du devoir du commissaire de police, et de tout chef de police, de faire respecter les lois du pays. Il doit affecter ses hommes de manière à résoudre les crimes pour que les honnêtes citoyens puissent vaquer à leurs occupations en paix. Il doit décider si des suspects seront poursuivis ou non; et, s'il le faut, porter des accusations ou faire en sorte qu'elles soient portées; mais, dans tout cela, il n'est le serviteur de personne, sauf de la loi elle-même. Aucun ministre de la Couronne ne peut lui ordonner de surveiller ou de ne pas surveiller tel endroit, ou lui ordonner de poursuivre ou de ne pas poursuivre une personne. Aucune autorité policière ne peut non plus lui donner un tel ordre. C'est à lui qu'il incombe de faire respecter la loi. Il est redevable envers la loi, et seulement envers elle. [Je souligne.]

Bien qu'il soit important en soi, l'énoncé de la Cour selon lequel le principe de l'indépendance de la police dans le cadre des enquêtes « est [...] à la base de la primauté du droit » l'est encore davantage à la lumière de la décision rendue par la Cour quelques mois plus tôt dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. Dans cette affaire, la Cour suprême a précisé que « la primauté du droit » était en soi un principe constitutionnel non écrit impératif.

Dans une opinion indépendante commandée par la CPPM, le professeur Kent Roach, un expert en droit pénal et en droit public de la faculté de droit de l'Université de Toronto, a conclu que le pouvoir proposé à l'article 4, au nouveau paragraphe 18.5(3), « va à l'encontre des concepts fondamentaux de l'indépendance de la police » et que, compte tenu de la jurisprudence actuelle de la Cour suprême, l'ingérence qui serait autorisée dans certaines enquêtes de la police militaire pourrait bien aller à l'encontre de la Constitution, en particulier le principe constitutionnel non écrit de la primauté du droit. Le rapport du professeur Roach est joint à la présente lettre à titre d'information et de commodité. Il est aussi disponible sur le site Web de la CPPM, à l'adresse suivante : <http://www.mpcc-cppm.gc.ca/1100/1100-fra.aspx>.

La Commission est bien consciente du fait qu'il existe des différences importantes entre la police militaire et la police civile. Les policiers militaires exercent d'autres fonctions militaires qui ne sont pas de nature policière et à l'égard desquelles ils relèvent exclusivement des commandants militaires. Cependant, les policiers militaires sont aussi des « agents de la paix » au sens du *Code criminel* et sont chargés de veiller à l'application des lois pénales et du code de la route à l'égard de toute personne (qu'il s'agisse d'un militaire ou d'un civil) se trouvant sur une propriété du MDN. Quoi qu'il en soit, le nouveau pouvoir que prévoit le projet de loi au paragraphe 18.5(3) vise expressément et exclusivement le cœur des fonctions de nature policière de la PM : les enquêtes sur les infractions.

Selon la Commission, le double rôle des policiers militaires au sein des FC n'enlève rien à l'applicabilité du principe juridique de l'indépendance de la police à la police militaire dans le cadre des enquêtes liées à l'application de la loi. S'il en était autrement, il faudrait se demander

pourquoi le Parlement a créé le mécanisme d'examen des plaintes pour ingérence dans les modifications apportées à la LDN en 1998 qui ont mené à la création de notre Commission.

Le fait qu'il existe un mécanisme d'examen des plaintes pour ingérence ne répond pas non plus aux préoccupations concernant la possibilité qu'il y ait un abus du pouvoir qu'il est proposé de conférer au VCEMD. Il est difficile de voir comment la Commission pourrait conclure que des instructions au GPFC ayant été expressément autorisées par la loi constituent une « entrave » dans le cadre d'une enquête de la PM. Quoi qu'il en soit, la Commission ne peut présenter que des conclusions et recommandations non contraignantes dans ses rapports sur les plaintes.

Le rapport de 2003 portant sur le premier examen quinquennal indépendant des modifications apportées à la LDN en 1998 – examen mené par l'ancien juge en chef Antonio Lamer, aujourd'hui décédé – serait à la base de plusieurs des modifications proposées dans le projet de loi C-15. Pourtant, il importe de souligner que ce rapport ne contenait aucune recommandation visant l'octroi d'un tel pouvoir au VCEMD. Au contraire, le seul aspect du cadre de reddition de comptes de 1998 qui semblait poser problème, pour le juge en chef Lamer, était son inefficacité à protéger l'indépendance du GPFC, inefficacité qui résultait, selon lui, du fait que le cadre n'avait pas la force d'une loi.

Selon la Commission, le cadre de reddition de comptes du VCEMD et du GPFC ne pose aucun problème qui puisse justifier sa révocation. De plus, le paragraphe 18.5(3) qui a été proposé va à l'encontre des divers efforts qui ont été déployés au fil des ans pour renforcer la confiance du public dans l'indépendance de la police militaire. Pour ces motifs, et pour les autres motifs d'ordre juridique et constitutionnel décrits ci-dessus, la Commission recommande respectueusement que le paragraphe 18.5(3) qui a été proposé soit supprimé du projet de loi.

Version française de l'alinéa 250.42c)

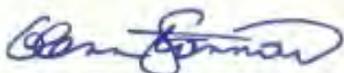
Enfin, quoique le projet de loi C-41 se propose d'apporter un certain nombre d'améliorations à la version française de la partie IV de la LDN, une erreur de rédaction apparente dans la version française de l'alinéa 250.42c) est passée inaperçue dans le texte du projet de loi. Cette disposition autorise la Commission à tenir une audience d'intérêt public « à huis clos » lorsqu'il est probable que le type de renseignements suivant sera révélé : « information affecting a person's privacy or security interest, if that interest outweighs the public's interest in that information » (version française : des renseignements qui concernent les ressources pécuniaires ou la vie privée d'une personne dans le cas où l'intérêt ou la sécurité de cette personne l'emporte sur l'intérêt du public à les connaître). Toutefois, dans la version française, l'expression « les ressources pécuniaires » est utilisée pour rendre « security interest ». Il est clair que le choix de l'expression française constitue une erreur, puisqu'elle signifie « ressources financières », alors que la disposition est clairement destinée à remédier aux préoccupations relatives à la sécurité physique d'un témoin.

Selon la Commission, la version française de l'alinéa 250.42c) pourrait être corrigée en substituant « la sécurité » à « les ressources pécuniaires ». L'erreur de rédaction dans l'actuelle partie IV de la LDN a déjà été portée à l'attention du ministère par la Commission. À notre avis, le problème et la solution sont simples et n'impliquent aucune question de politique. En effet, un

tribunal chargé d'interpréter cette disposition ne tiendrait probablement pas compte de la version française, afin d'éviter toute interprétation absurde. Cela dit, les deux versions sont de poids interprétatif équivalent, du moins *a priori*, et le projet de loi C-15 représente l'occasion idéale de corriger l'erreur décrite ci-dessus.

Si vous avez des questions pour la Commission à ce sujet, n'hésitez pas à communiquer avec moi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.



Glenn Stannard, O.O.M.
Président

Pièces jointes (2)

ANNEXE B

**CADRE DE REDDITION DE COMPTES LE VICE-CHEF D'ÉTAT-MAJOR DE LA
DÉFENSE
ET
LE GRAND PRÉVÔT DES FORCES CANADIENNES**

OBJET

Décrire les rôles du Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) et du Grand Prévôt des Forces canadiennes (GPFC) et les rapports qu'ils entretiennent, dans un cadre de reddition de comptes qui garantira la prestation de services de police militaire professionnels et efficaces.

PRINCIPES

On reconnaît la prépondérance des opérations ainsi que la nécessité de mener les enquêtes de façon indépendante. Il est impératif de s'efforcer d'atteindre ces objectifs subsidiaires dans le cadre d'un processus transparent, opportun et adapté.

On doit établir un équilibre entre les priorités et les intérêts qui s'opposent et les traiter d'une manière harmonieuse sans sacrifier l'intégrité des services de la police militaire ni les besoins opérationnels de la chaîne de commandement.

On reconnaît la nécessité d'administrer promptement la justice et la discipline ainsi que de respecter les droits de la personne.

RÔLES, RESPONSABILITÉS ET REDDITION DE COMPTES

L'examen et la supervision des opérations de la police militaire incombent au VCEMD. Ce dernier peut donner des ordres et une orientation générale au GPFC afin que les services de police soient fournis avec professionnalisme et efficacité. Le GPFC est responsable devant le VCEMD pour ce qui est d'élaborer et de maintenir des normes qui concordent avec celles d'autres services de police.

Les ordres et l'orientation générale fournis par le VCEMD peuvent toucher des questions liées à la politique du gouvernement, du Ministère et des Forces canadiennes ainsi qu'à la politique stratégique de la police militaire, au code déontologique et aux exigences de conformité aux lois canadiennes.

Le VCEMD ne doit pas donner de directives au GPFC en ce qui a trait aux décisions opérationnelles de la police militaire qui se rapportent à des enquêtes.

Le GPFC est chargé d'élaborer des politiques et des plans visant à guider la gestion quotidienne des ressources des services de sécurité et de la police militaire du Ministère, d'assurer le commandement et le contrôle du Service national des enquêtes des Forces canadiennes (SNEFC) et d'exercer un contrôle technique sur les autres activités de la police militaire.

En tant que conseiller principal du VCEMD et des Forces canadiennes au sujet des questions touchant la police militaire, le GPFC est responsable devant le VCEMD.

RÔLES ET RAPPORTS DANS UN CADRE DE REDDITION DE COMPTES

1(A) LE VCEMD DOIT ÉTABLIR DES PRIORITÉS ET DES OBJECTIFS GÉNÉRAUX POUR LES SERVICES DE LA POLICE MILITAIRE

En collaboration avec le GPFC et la chaîne de commandement, le VCEMD établira des priorités et des objectifs généraux qui feront partie intégrante de son plan d'activités. Le VCEMD surveillera la réalisation de ces priorités et objectifs au moyen de réunions périodiques avec le GPFC et de rapports de mise à jour. Les rétroactions fournies par l'entremise du Chef – Service d'examen (CS Ex), le rapport annuel du GPFC, les examens d'activités faits par le GPFC ou les vérifications externes pourront être utilisés pour déterminer si les priorités et les objectifs fixés permettent d'obtenir les résultats escomptés.

1(B) LE GPFC DOIT ÉTABLIR UNE MÉTHODE POUR RÉALISER LES PRIORITÉS ET ATTEINDRE LES OBJECTIFS S'APPLIQUANT AUX SERVICES DE LA POLICE MILITAIRE

Le GPFC établira les structures nécessaires et affectera des ressources de son organisation pour réaliser les priorités et atteindre les objectifs fixés. Il effectuera des examens d'activités et surveillera les réalisations. Les résultats de cette activité seront transmis annuellement au VCEMD.

2(A) LE VCEMD DOIT VEILLER À CE QUE LES NORMES, LES POLITIQUES ET LA FORMATION SOIENT CONFORMES AUX PRATIQUES POLICIÈRES GÉNÉRALEMENT ADMISES AU CANADA

Le VCEMD assurera la supervision des normes, des politiques et de la formation de la police militaire de façon à s'assurer qu'elles sont conformes aux pratiques policières généralement admises

au Canada.

Une vérification externe effectuée dans le cadre du mandat du VCEMD permettra à ce dernier d'obtenir un rapport indépendant indiquant si les normes, les politiques et la formation de la police militaire concordent avec les pratiques policières généralement reconnues au Canada, et de formuler des recommandations en vue d'apporter des améliorations.

2(B) LE GPFC DOIT ÉLABORER, ÉTABLIR ET SURVEILLER DES NORMES, DES POLITIQUES ET DES COURS EN CONFORMITÉ AVEC LES PRATIQUES POLICIÈRES GÉNÉRALEMENT ADMISES AU CANADA

Le GPFC accomplira cette tâche en se réunissant régulièrement avec des membres de la police militaire des FC et d'autres forces et divers services de police. Il exigera des rapports de membres de la police militaire et effectuera des examens d'activités afin de déterminer si les normes, les politiques et les cours de formation sont conformes aux pratiques policières généralement admises au Canada.

3(A) LE VCEMD EST RESPONSABLE DU CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER GÉNÉRAL

Le VCEMD favorisera l'acquisition des ressources nécessaires pour réaliser les priorités et atteindre les objectifs généraux qui sont établis pour les services de la police militaire.

Le VCEMD assurera un contrôle administratif et financier général conformément aux règlements des Forces canadiennes, du Ministère et du gouvernement du Canada.

3(B) LE GPFC DOIT EXERCER UN CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER INTERNE

Le GPFC surveillera cette activité en assurant une supervision, en effectuant des examens d'activités et en exigeant des rapports périodiques.

Le GPFC veillera à ce que le coût des enquêtes soit établi et à ce que l'approbation appropriée soit obtenue aux fins de contrôle des dépenses et de planification efficace des ressources.

Le GPFC fera en sorte que le contrôle administratif et financier interne soit exercé conformément aux règlements applicables des Forces canadiennes, du Ministère et du gouvernement du Canada.

4(A) LE VCEMD DOIT FAIRE PART DES INTÉRÊTS ET DES PRÉOCCUPATIONS DE LA POLICE MILITAIRE AUX CADRES SUPÉRIEURS

Le VCEMD se fera le promoteur d'un service de police militaire professionnel et efficace auprès des cadres supérieurs des Forces canadiennes et du Ministère.

Il fera part des préoccupations de la police militaire à la haute direction et transmettra celles de la haute direction au GPFC.

4(B) LE GPFC DOIT FAIRE PART DES INTÉRÊTS ET DES PRÉOCCUPATIONS DE LA POLICE MILITAIRE AU VCEMD

Le GPFC fera part des intérêts et des préoccupations de la police militaire au VCEMD par le biais de divers mécanismes, notamment des réunions hebdomadaires, des rapports ou des réunions spéciales en cas d'urgence.

5(A) LE VCEMD DOIT SURVEILLER LES TENDANCES RELATIVES AU RESPECT DE LA LOI

Le VCEMD recevra un rapport annuel du GPFC sur ces questions. Il déterminera les grandes questions ayant des répercussions sur l'ensemble des Forces canadiennes et fournira l'orientation requise pour apporter des changements positifs.

5(B) LE GPFC DOIT RECUEILLIR, ANALYSER ET FOURNIR L'INFORMATION SUR LES TENDANCES RELATIVES AU RESPECT DE LA LOI

Le GPFC mettra en œuvre des systèmes pour saisir des données sur ces questions, analysera l'information recueillie et diffusera des rapports au VCEMD et à d'autres personnes au besoin.

6(A) LE VCEMD DOIT ASSURER L'INTÉGRITÉ DU PROCESSUS D'ENQUÊTE DANS UN MILIEU ACCORDANT LA PRÉPONDÉRANCE AUX BESOINS OPÉRATIONNELS

Le VCEMD assurera l'intégrité du processus d'enquête dans un milieu accordant la prépondérance aux besoins opérationnels, au moyen de la mise en œuvre de politiques pertinentes. Au besoin, il traitera personnellement certaines questions conjointement avec la chaîne de commandement. Le VCEMD veillera à ce que le personnel de la chaîne de commandement et les membres de la police militaire reçoivent de l'instruction et de la formation, afin d'aider à la compréhension de leurs rôles respectifs. On effectuera des vérifications dans le cadre du mandat du VCEMD pour s'assurer que ces politiques sont respectées.

6(B) LE GPFC DOIT ASSURER L'INTÉGRITÉ DU PROCESSUS D'ENQUÊTE DANS UN MILIEU ACCORDANT LA PRÉPONDÉRANCE AUX BESOINS OPÉRATIONNELS

Le GPFC sera le principal responsable de la sélection, du recrutement et de la formation des membres de la police militaire ainsi que de l'établissement de normes professionnelles aux fins de perfectionnement.

Le GPFC assure le commandement et le contrôle du SNEFC et exerce un contrôle technique sur la police militaire; il est également chargé d'assurer la surveillance courante des rapports d'enquête et d'effectuer des examens d'activités, en particulier dans les domaines à risques élevés où les droits et libertés des personnes sont en jeu (p. ex. mandats de perquisition, arrestations, surveillance électronique, etc.).

7(A) LE VCEMD NE DOIT PAS PARTICIPER DIRECTEMENT AUX ENQUÊTES INDIVIDUELLES EN COURS, MAIS IL RECEVRA DE L'INFORMATION DU GPFC DE FAÇON À POUVOIR PRENDRE LES DÉCISIONS DE GESTION QUI S'IMPOSENT

Le VCEMD fournira une orientation générale au GPFC et il surveillera et examinera les activités. Cependant, c'est le GPFC qui est chargé de diriger quotidiennement les enquêtes individuelles. Il est tenu d'informer le VCEMD sur les questions nouvelles et urgentes pour lesquelles des décisions de

gestion doivent être prises. Mais c'est au GPFC de décider à quel point l'information fournie au sujet des enquêtes courantes sera détaillée, conformément aux rôles, aux responsabilités et aux principes énoncés dans le présent document. Les vérifications effectuées au nom du VCEMD permettront de s'assurer que les méthodes d'enquête utilisées sont légales et appropriées sur le plan éthique.

Le VCEMD facilitera la collaboration entre la chaîne de commandement et la police militaire, de sorte qu'il y ait compréhension des responsabilités et obligations respectives en ce qui a trait au partage de l'information et que celui-ci soit effectué de façon à appuyer la prépondérance des opérations et l'intégrité des enquêtes.

7(B) LE GPFC DOIT ASSURER LA SURVEILLANCE DES ENQUÊTES INDIVIDUELLES POUR QUE L'INFORMATION REQUISE SOIT FOURNIE AUX CADRES SUPÉRIEURS

Le GPFC surveillera les enquêtes individuelles et fournira un aperçu général de celles-ci au VCEMD. Il faut éviter les discussions avec le VCEMD au sujet de détails précis liés aux enquêtes, à moins que des circonstances particulières ne justifient l'intervention de la haute direction.

8. PRÉSENTATION D'UN RAPPORT ANNUEL

À partir du 1er avril 1998, le GPFC présentera au VCEMD un rapport annuel, qui comprendra notamment des statistiques, une analyse des tendances et une analyse des tendances relatives au respect de la loi.

9. RÉVISION DU CADRE DE REDDITION DE COMPTES

Le cadre de reddition de comptes sera révisé chaque année.

Ce deuxième jour de mars 1998

*Vice-amiral G.L. Garnett
Vice-chef d'état-major de la Défense*

*Colonel P.M. Samson
Grand Prévôt des Forces canadiennes*

**L'INDÉPENDANCE DE LA POLICE,
LA POLICE MILITAIRE ET LE PROJET DE LOI C-41**

(La traduction de ce rapport a été vérifiée par la Commission et non par l'auteur)

Préparé par :
le professeur Kent Roach
Université de Toronto
Le 14 janvier 2011

Table des matières

Résumé.....	1
Introduction	1
I. L'indépendance de la police	4
<i>Ex Parte Blackburn.....</i>	<i>5</i>
<i>Les commissions d'enquête et la reconnaissance de l'indépendance de la police</i>	<i>6</i>
<i>L'arrêt Campbell et Shirose</i>	<i>9</i>
<i>Le statut constitutionnel de l'indépendance de la police</i>	<i>11</i>
<i>L'indépendance de la police en tant que principe constitutionnel non écrit fondé sur la primauté du droit</i>	<i>11</i>
<i>L'indépendance de la police comme principe de justice fondamentale</i>	<i>16</i>
<i>L'indépendance de la police comme fondement de la doctrine de l'abus de procédure</i>	<i>17</i>
II. L'indépendance de la police et la police militaire	17
<i>L'enquête sur la Somalie et l'indépendance de la police militaire</i>	<i>17</i>
<i>Les rapports Dickson</i>	<i>19</i>
<i>Le cadre de reddition de comptes de 1998 signé par le VCEMD et le GPFC</i>	<i>20</i>
<i>Les modifications de 1998 et la reconnaissance du concept de l'ingérence induite dans les enquêtes de la police militaire</i>	<i>20</i>
<i>Les pouvoirs de la police militaire</i>	<i>22</i>
<i>Le principe de l'indépendance de la police militaire peut-il/doit-il s'appliquer différemment selon qu'il s'agit d'infractions prévues au Code criminel ou au Code de discipline militaire?</i>	<i>25</i>
<i>Résumé</i>	<i>27</i>

III. Le projet de loi C-41 et l'indépendance de la police	27
<i>La reconnaissance législative du rôle du GPFC</i>	<i>27</i>
<i>Concilier l'indépendance de la police avec les responsabilités en matière de gestion : le pouvoir du VCEMD d'exercer une surveillance générale à l'endroit du GPFC et de lui donner des lignes directrices et instructions générales</i>	<i>28</i>
<i>Le paragraphe 18.5(3) et les instructions spécifiques du VCEMD au GPFC au sujet d'enquêtes particulières</i>	<i>30</i>
<i>Options en matière de réforme</i>	<i>33</i>
<i>Les conséquences pouvant découler de la promulgation du paragraphe 18.5(3)</i>	<i>34</i>

L'indépendance de la police, la police militaire et le projet de loi C-41

Kent Roach*

Résumé

Le présent document traite des dispositions du projet de loi C-41 à la lumière des concepts de l'indépendance de la police reconnus par la Cour suprême du Canada dans *R. c. Campbell et Shirose* (1999) et adaptés au contexte particulier de la police militaire. L'auteur conclut que l'indépendance de la police militaire pour enquêter tant sur les infractions prévues au *Code criminel* que sur celles du *Code de discipline militaire* devrait être reconnue comme élément fondamental du principe constitutionnel non écrit associé à la primauté du droit, même si la police militaire, à l'instar de la police civile, n'est pas toujours en mesure de porter des accusations de son propre chef. L'auteur conclut également que les paragraphes 18.5(1) et (2) proposés dans le projet de loi C-41, qui reconnaissent le rôle de surveillance générale du vice-chef d'état major de la Défense (VCEMD) à l'endroit du grand prévôt des Forces canadiennes (GPFC) et qui permettent au premier de donner au second des instructions et des lignes directrices générales publiquement accessibles, vont de pair avec l'équilibre à atteindre entre l'indépendance et l'obligation de rendre compte de la police militaire, l'orientation politique et les responsabilités liées à la gestion générale du commandement. Cependant, l'auteur exprime aussi l'avis que le paragraphe 18.5(3) proposé va à l'encontre des concepts fondamentaux de l'indépendance de la police qui ont été reconnus dans *Campbell et Shirose*, puisqu'il permettrait au VCEMD de donner des instructions et des lignes directrices dans des cas spécifiques, ce qui pourrait entraver les enquêtes de la police militaire. Il souligne également que cette disposition serait incompatible avec le cadre de reddition de comptes établi en 1998 par le VCEMD et le GPFC et que, si elle était promulguée, elle pourrait donner lieu à plusieurs contestations judiciaires.

Introduction

Le concept de l'indépendance de la police par rapport au gouvernement est complexe et fait appel à un exercice qui a été décrit comme un « équilibre délicat »¹. D'une part, le principe de la primauté du droit ne serait pas respecté si n'importe qui disait à un agent de police qu'il doit ou ne doit pas enquêter sur une personne en particulier ou porter des accusations contre elle. Ce type de décision relève de la police et l'ingérence de cette nature aurait pour effet de discréditer l'administration de la justice. D'autre part, à l'instar d'autres acteurs du gouvernement, la police doit être tenue de répondre de ses actes devant des supérieurs et, en dernier ressort, devant les ministres responsables et, par leur entremise, devant la population. Une indépendance absolue « créerait le risque d'un autre type d'État policier, où la police n'aurait de comptes à rendre à personne »². L'indépendance de la police lors de chacune des

*MSRC, professeur de droit et titulaire de la Chaire Prichard-Wilson en droit et politique publique, Université de Toronto.

¹ *Rapport de la Commission d'enquête sur Ipperwash*, volume 2 (Toronto : Queens Printer, 2007), p. 361.

² Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale* (Ottawa : Travaux publics, 2006), p. 460.

enquêtes qu'elle mène revêt une importance vitale, mais il en va de même de la capacité du gouvernement de fournir des directives d'orientation générale à la police et de répondre de la conduite de celle-ci.

Bien que l'indépendance de la police représente, dans le meilleur des cas, un sujet complexe et épineux, son application à la police militaire soulève des difficultés encore plus grandes. Cette complexité ressort d'ailleurs de l'expression « police militaire ». En effet, les membres de la police militaire sont des agents de police. Ils sont reconnus à titre d'agents de la paix à l'article 2 du *Code criminel* et appliquent celui-ci sur les propriétés appartenant au ministère de la Défense nationale. Ils sont également de plus en plus reconnus dans la *Loi sur la défense nationale* comme membres d'un organe de police autonome au sein de l'armée. En revanche, la police militaire fait partie des forces armées et est donc visée par les concepts de la chaîne de commandement au même titre que les autres membres de celle-ci. Un équilibre délicat doit être atteint et conservé entre les fonctions d'application de la loi et les fonctions militaires de la police militaire³. L'enquête sur la Somalie a révélé à quel point le principe de la primauté du droit peut être mis à mal lorsque les aspects liés aux opérations militaires et à la chaîne de commandement de la police militaire l'emportent sur ses fonctions d'application de la loi. Il est cependant indéniable que l'indépendance absolue de la police militaire par rapport à la chaîne de commandement irait à l'encontre de son statut d'organe des forces armées.

La police militaire a évolué depuis l'enquête sur la Somalie et cherche à accroître son indépendance en ce qui a trait à l'important rôle qu'elle doit jouer en matière d'application de la loi. Même si la plupart des policiers militaires demeurent sous le contrôle des commandants en poste dans les bases et les escadres, ils relèvent du grand prévôt des Forces canadiennes (GPFC) pour ce qui est des aspects techniques et réglementaires. En 1998, le GPFC et le VCEMD ont signé un important cadre de reddition de comptes qui permet à celui-ci d'exercer des fonctions gestionnelles à l'endroit de la police militaire, pourvu qu'il ne s'ingère pas dans les enquêtes individuelles. Les modifications apportées en 1998 à la *Loi sur la défense nationale*⁴ ont également eu pour effet de reconnaître l'importance de l'indépendance de la police militaire en permettant aux membres de celle-ci de déposer auprès de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (CPPM), qui venait alors d'être créée, des plaintes d'ingérence dans les enquêtes par d'autres membres des forces armées. La CPPM a examiné un certain nombre de ces plaintes et il y a de plus en plus tendance à reconnaître l'importance de veiller à ce que la chaîne de commandement autre que celle de la police militaire s'abstienne de s'ingérer dans les enquêtes de celle-ci.

Le projet de loi C-41 vise à donner suite aux recommandations du juge Antonio Lamer, ancien juge en chef du Canada aujourd'hui décédé⁵, en accordant une reconnaissance législative à la fonction du GPFC. Compte tenu de l'idée selon laquelle la police militaire devrait jouir d'un certain degré d'indépendance par rapport à la structure de commandement, l'article 18.3 proposé

³ Andrew Halpenny « The Governance of Military Police in Canada » (2010) 48 Osgoode Hall L.J. 1; M.L. Friedland *Contrôle de l'inconduite dans les forces armées* (Ottawa: Approvisionnement et Services, 1995).

⁴ *Loi sur la défense nationale*, L.R., ch. N-5, art. 250.19.

⁵ Antonio Lamer *Le premier examen indépendant des dispositions et de l'application du projet de loi C-25*, 3 septembre 2003, p. 75, disponible à http://www.cfbg-cgfc.gc.ca/documents/LamerReport_e.pdf

dans le projet de loi C-41 énonce que le GPFC occupe son poste à titre inamovible pour un mandat maximal de quatre ans, qu'il ne peut être révoqué que sur recommandation d'un comité d'enquête établi par règlement et qu'il est responsable de l'établissement des « normes professionnelles et de formation applicables aux policiers militaires et de l'assurance du respect de ces normes »⁶.

Par ailleurs, étant donné que la police militaire n'est pas autonome par rapport à la structure de commandement, les paragraphes 18.5(1) et (2) proposés prévoient que le GPFC exerce ses fonctions « sous la direction générale » du VCEMD, lequel peut établir des « lignes directrices » ou donner des « instructions générales » au GPFC, qui veille à les rendre accessibles au public. Cependant, le paragraphe 18.5(3) est plus problématique en ce qui a trait à l'indépendance de la police militaire en matière d'enquête, parce qu'il permet au VCEMD d'« établir des lignes directrices ou donner des instructions par écrit à l'égard d'une enquête en particulier », sans l'obliger à rendre publiques ces lignes directrices et instructions. La question qui se pose est de savoir si ces dispositions proposées permettent d'atteindre le meilleur équilibre qui soit entre les exigences liées à l'indépendance de la police militaire en matière d'application de la loi et l'obligation de rendre compte de la police militaire au sein de la structure de commandement.

La première partie du présent document traite du concept de l'indépendance de la police. L'auteur commente brièvement les origines jurisprudentielles du concept et la reconnaissance de celui-ci par différentes commissions d'enquête au Canada. Il s'attarde ensuite à la reconnaissance de l'indépendance de la police dans le jugement que la Cour suprême du Canada a rendu en 1999 dans *R. c. Campbell et Shirose*⁷, notamment à la mesure dans laquelle ce concept a été constitutionnalisé au Canada. Comme nous le verrons, il s'agit là d'un sujet complexe qui soulève des questions concernant le statut précis des principes constitutionnels non écrits ainsi que la portée de l'article 7 de la *Charte* et de la doctrine de l'abus de procédure.

Dans la deuxième partie, il est question de l'évolution de l'indépendance de la police au regard de la police militaire. Dans ce contexte, l'auteur aborde le rôle de la police militaire à la lumière de l'examen qui en a été fait lors de l'enquête sur la Somalie et dans deux rapports connexes d'un groupe de travail dirigé par le défunt juge en chef Brian Dickson. L'auteur explore les distinctions pouvant être établies entre les allégations d'indépendance de la police pour ce qui est de l'application du *Code criminel* sur les propriétés du ministère de la Défense nationale et de l'application du *Code de discipline militaire* à l'encontre des membres des Forces canadiennes, tout en commentant les fréquents chevauchements entre les infractions prévues dans les deux codes et les incidences de ces chevauchements sur l'indépendance de la police militaire. L'auteur se demande en outre si une dichotomie selon que les membres de la police militaire appliquent le *Code criminel* ou le *Code de discipline militaire* est justifiée ou défendable en ce qui a trait à l'indépendance de la police.

Dans la troisième partie du document, l'auteur s'interroge sur la mesure dans laquelle le projet de loi C-41 est compatible avec le principe de l'indépendance de la police qui a été

⁶ Projet de loi C-41, alinéa 18.4c)

⁷ [1999] 1 R.C.S. 565.

reconnu dans l'arrêt *Campbell et Shirose* et modifié pour tenir compte des fonctions distinctes qui incombent aux policiers militaires comme membres des forces armées et agents chargés de l'application de la loi. Il explore brièvement les concepts intégrés dans les paragraphes 18.5(1) et (2) du projet de loi C-41, notamment la surveillance générale du GPFC par le VCEMD, et l'idée de rendre publiquement accessibles les lignes directrices ou instructions que le second donne au premier. L'examen porte cependant essentiellement sur le paragraphe 18.5(3), qui prévoit que le VCEMD peut établir des lignes directrices ou donner des instructions à l'égard d'une enquête en particulier, mais que ces lignes directrices ou instructions ne seront pas nécessairement rendues publiques. L'auteur se demande si le paragraphe 18.5(3) va à l'encontre des concepts fondamentaux de l'indépendance de la police qui ont été reconnus dans l'arrêt *Campbell et Shirose* et tente de déterminer les conséquences pouvant découler de ces violations possibles. Il présente enfin des suggestions visant à réformer le projet de loi C-41 afin de mieux concilier les valeurs opposées de l'indépendance de la police militaire dans le cadre de l'application de la loi et l'obligation de celle-ci de rendre des comptes à la chaîne de commandement.

I. L'indépendance de la police

L'indépendance de la police est un concept constitutionnel évolutif et quelque peu controversé. En 2000, Philip Stenning a conclu que la notion de l'indépendance de la police, y compris ses incidences pratiques, [TRADUCTION] « est loin d'être claire ou de faire l'objet d'un consensus chez les politiciens, les hauts dirigeants de la GRC, les juristes, dont les membres de la Cour suprême du Canada, les commissions d'enquête, les universitaires ou d'autres commentateurs... »⁸. Dans un autre document, j'ai suggéré que la jurisprudence semble appuyer quatre modèles très différents de relations entre la police et le gouvernement allant de l'indépendance complète de la police à la surveillance de celle-ci par le gouvernement et comprenant également la reconnaissance de l'indépendance fondamentale de la police en ce qui a trait aux décisions liées à l'application de la loi et des services de police démocratiques fondés sur les directives publiées du gouvernement⁹.

Avant le jugement que la Cour suprême du Canada a rendu en 1999 dans *R. c. Campbell et Shirose*, nombreux sont ceux qui auraient soutenu que l'indépendance de la police était, au mieux, une convention constitutionnelle fondée sur la pratique et les principes. Les conventions constitutionnelles sont le plus souvent perçues comme des conventions reposant sur la sagesse, les principes et la pratique qui restreignent l'exercice des pouvoirs accordés par la loi et sont appliquées par les acteurs constitutionnels concernés, sans supplanter les pouvoirs légaux ni les invalider¹⁰. Cependant, après l'arrêt *Campbell*, l'indépendance de la police a été reconnue à titre de principe constitutionnel que les tribunaux peuvent appliquer de façon plus directe. Comme nous le verrons plus loin, dans l'arrêt *Campbell*, la Cour suprême a restreint la portée de la disposition de la *Loi sur la GRC* énonçant que la police agit sous la direction du ministre, du

⁸ Philip Stenning, « Someone to Watch over Me: Government Supervision of the RCMP » dans Wes Pue ed. *Pepper in Our Eyes : The APEC Affair* (Vancouver: University of British Columbia Press, 2000), p. 113.

⁹ Kent Roach « The Overview: Four Models of Police-Government Relations » dans Margaret E. Beare et Tonita Murray *Police and Government Relations: Who's Calling the Shots?* (Toronto : University of Toronto Press, 2007).

¹⁰ *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

moins en ce qui a trait aux principales fonctions d'enquête, comme la décision de mener une enquête et de porter des accusations. Il est de plus en plus admis au Canada que le concept de l'indépendance de la police a pour effet de protéger les agents de police de l'ingérence dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire en ce qui a trait aux enquêtes et au dépôt d'accusations. Au même moment, le débat s'intensifie autour des aspects périphériques de l'indépendance de la police, surtout pour ce qui est de la capacité des gouvernements de donner des directives d'orientation à la police.

Ex Parte Blackburn

L'origine de la doctrine moderne de l'indépendance de la police est généralement reliée à une décision anglaise rendue en 1968, soit l'arrêt *Ex Parte Blackburn*, où Lord Denning a formulé les remarques suivantes, souvent citées depuis :

[TRADUCTION] Je n'ai toutefois aucune hésitation à conclure que, comme tous les policiers du pays, il [le commissaire de police] devrait être indépendant de l'exécutif, et qu'il l'est effectivement. Il n'est pas soumis aux ordres du Secrétaire d'État, à l'exception du fait que, en vertu de la Police Act 1964, ce dernier peut lui demander de produire un rapport et de quitter ses fonctions dans l'intérêt de la bonne administration. Je considère qu'il est du devoir du commissaire de police, et de tout chef de police, de faire respecter les lois du pays. Il doit affecter ses hommes de manière à résoudre les crimes pour que les honnêtes citoyens puissent vaquer à leurs occupations en paix. Il doit décider si des suspects seront poursuivis ou non; et, s'il le faut, porter des accusations ou faire en sorte qu'elles soient portées; mais, dans tout cela, il n'est le serviteur de personne, sauf de la loi elle-même. Aucun ministre de la Couronne ne peut lui ordonner de surveiller ou de ne pas surveiller tel endroit, ou lui ordonner de poursuivre ou de ne pas poursuivre une personne. Aucune autorité policière ne peut non plus lui donner un tel ordre. C'est à lui qu'il incombe de faire respecter la loi. Il est redevable envers la loi, et seulement envers elle¹¹.

Lord Denning s'est fondé sur quelques décisions britanniques rendues en matière de responsabilité civile pour souligner l'importance de l'indépendance de la police par rapport au gouvernement. Dans une affaire de responsabilité civile de 1902, la Cour suprême du Canada avait décidé de la même façon que [TRADUCTION] « les policiers ne peuvent aucunement être considérés comme des mandataires ou des fonctionnaires de la ville. Leurs fonctions sont publiques par nature... Le dépistage et l'arrestation des auteurs d'infractions, le maintien de la paix publique, l'exécution des lois ainsi que les autres fonctions similaires conférées aux policiers découlent de la loi et ne proviennent pas de la cité ou de la ville qui les a nommés »¹².

¹¹ *R. c. Metropolitan Police ex parte Blackburn*, [1968] Q.B. 116, p. 135 et 136.

¹² *McCleave c. City of Moncton* (1902), 32 R.C.S. 106, p. 108 et 109. Pour un examen d'autres décisions canadiennes antérieures rendues en matière de responsabilité civile, voir Stenning, *Statut juridique de la police* (Ottawa : Commission de réforme du droit du Canada, 1981), p. 102 à 112. Le professeur Stenning conclut comme suit : [TRADUCTION] « toutefois, aucune de ces décisions n'a eu pour effet de déterminer les incidences du statut constitutionnel de la police en ce qui a trait à l'obligation qui lui incombe de recevoir des directives au sujet de

Ces affaires ne concernaient pas le principe constitutionnel général, mais plutôt la proposition restreinte selon laquelle [TRADUCTION] « aucune relation commettant-préposé n'existe entre les constables et leurs employeurs selon le sens plutôt spécial donné à cette expression dans le droit des délits civils »¹³.

Les commissions d'enquête et la reconnaissance de l'indépendance de la police

Quelques commissions d'enquête se sont penchées sur le concept de l'indépendance de la police. La Commission McDonald a adopté une conception assez restrictive de l'indépendance de la police et a conclu comme suit :

Le ministre ne devrait avoir aucun droit de donner des directives en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs de la GRC de faire enquête, de procéder à des arrestations et d'intenter des poursuites dans des cas particuliers. C'est à cet égard seulement qu'il y a lieu d'appliquer à la GRC la doctrine énoncée dans *Ex parte Blackburn*¹⁴.

La Commission McDonald a conclu que les ministres responsables devraient avoir le pouvoir de se faire conseiller et de formuler des commentaires sur un vaste éventail d'activités policières, y compris les aspects traditionnellement considérés comme des « opérations » policières. Ce rôle des ministres reposerait, selon la Commission, sur des principes démocratiques :

Nous tenons pour axiématique que la police dans un État démocratique ne doit jamais se placer au-dessus de la loi. Tout comme notre constitution assujettit les Forces armées à l'autorité civile, les forces policières doivent obéir aux gouvernements qui, eux-mêmes, sont responsables envers des corps législatifs élus par le peuple¹⁵.

La Commission a rejeté toute distinction entre les « politiques » et les « opérations » par laquelle le fonctionnement quotidien du service de sécurité échapperait à la surveillance ministérielle. Elle a conclu que le ministre responsable devrait avoir le droit « de veiller à ce que toute question opérationnelle qui soulève une importante question d'intérêt public, même si elle concerne un cas particulier, soit portée à son attention. Il peut alors aider le commissaire [GRC] de ses conseils et lui exprimer l'avis du gouvernement sur la question, mais il ne doit pas avoir le pouvoir de lui donner des *directives*... »¹⁶.

l'exercice de ses fonctions » *Ibid*, p. 110.

¹³ Geoffrey Marshal *Police and Government* (Londres : Methuen, 1965), p. 34; Geoffrey Marshal *Constitutional Conventions* (Oxford : Oxford University Press, 1984), ch. 8.

¹⁴ Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC *La liberté et la sécurité devant la loi* (Ottawa : Approvisionnement et Services, 1981), p. 1013.

¹⁵ Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC *La liberté et la sécurité devant la loi* (Ottawa : Approvisionnement et Services, 1981), p. 1005 et 1006.

¹⁶ *Ibid*, p. 1013 (souligné dans l'original).

L'approche de la Commission McDonald a suscité certaines critiques. La Commission d'enquête sur Ipperwash s'est demandé si le ministre pouvait guider la police sur des aspects opérationnels soulevant des questions de politique sans donner de directives, du moins en apparence¹⁷. En revanche, la Commission d'enquête sur Air India a semblé appuyer davantage l'approche de la Commission McDonald lorsqu'elle a affirmé ce qui suit : « Il serait irréaliste d'empêcher le gouvernement de faire connaître sa position à la police dans des affaires de sécurité nationale ». Cependant, la Commission n'a pas proposé que le conseiller à la sécurité nationale du premier ministre puisse guider la police lorsqu'elle a souligné que « les réformes que propose la présente Commission ne prévoient pas que le CSN donne des 'conseils' ou des 'instructions' à la police, mais simplement des informations »¹⁸. Les différences d'approche subtiles entre ces deux récentes commissions montrent que des doutes importants persistent au sujet des limites extérieures de l'indépendance de la police en ce qui concerne les directives et conseils émanant du gouvernement, notamment lorsque les sujets traités peuvent donner lieu à des questions concrètes devant être tranchées dans le contexte d'un cas précis. Néanmoins, le principe de base de l'indépendance de la police est de plus en plus admis. Même la Commission McDonald a accepté ce principe en affirmant que le ministre ne devrait pas être en mesure de diriger l'exercice des pouvoirs d'enquête, d'arrestation ou de poursuite.

En 1989, la Commission royale sur les poursuites intentées contre Donald Marshal fils a conclu que [TRADUCTION] « le principe de l'indépendance de la police sous-entend le droit de celle-ci de décider s'il y a lieu d'ouvrir une enquête ». La police devrait être disposée à porter des accusations dans les cas pertinents, même s'il est évident que le procureur général refusera de poursuivre l'affaire. De l'avis de la Commission, cette approche [TRADUCTION] « assure la protection de l'indépendance de la police qui est reconnue en common law et permet de contrôler l'exercice du pouvoir de la Couronne ». La Commission a conclu que la GRC [TRADUCTION] « n'avait pas rempli son obligation de faire montre d'indépendance et d'impartialité » au cours de son enquête concernant deux ministres du cabinet de la Nouvelle-Écosse¹⁹. En refusant de mener une enquête sans l'autorisation du ministre du Procureur général, la GRC a [TRADUCTION] « manqué à ses devoirs et n'a pas respecté le principe de l'indépendance de la police. Ce manquement traduit l'existence d'une double norme en ce qui concerne l'administration du droit criminel, alimente la perception quant à l'existence d'un système de justice à deux vitesses et mine la confiance du public à l'endroit de l'intégrité du système »²⁰.

Dans son rapport intérimaire sur les plaintes découlant de la conférence APEC, le juge Hughes a formulé les propositions suivantes au sujet de l'indépendance de la police :

¹⁷ *Rapport de la Commission d'enquête sur Ipperwash*, volume 2 (Toronto : Queens Printer, 2007), p. 358.

¹⁸ Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India. *Le vol 182 d'Air India, une tragédie canadienne*, vol. 3 (Ottawa : Travaux publics, 2010), p. 58.

¹⁹ *Commission royale sur les poursuites intentées contre Donald Marshal fils* (Halifax : Queens Printer, 1989), p. 212 à 214.

²⁰ *Ibid.*, p. 216.

- Lorsque la GRC s'acquitte de ses fonctions d'application de la loi (enquêtes, arrestations et poursuites en justice) elle est entièrement indépendante du gouvernement fédéral et n'est responsable que devant la loi.
- Lorsque la GRC s'acquitte d'autres fonctions, elle n'est pas entièrement indépendante, mais rend des comptes au gouvernement fédéral par l'intermédiaire du Solliciteur général du Canada ou de toute autre direction du gouvernement que le Parlement peut autoriser.
- Quoi qu'il en soit, la GRC est responsable devant la loi et les tribunaux. Même lorsqu'ils s'acquittent des fonctions qui sont assujetties aux directives du gouvernement, les membres sont tenus par la *Loi sur la GRC* de respecter la loi et de s'en tenir à la loi en tout temps.
- La GRC est la seule responsable lorsqu'il s'agit d'évaluer les besoins en matière de sécurité par rapport aux droits des citoyens garantis par la Charte. La conduite des membres de la GRC viole la Charte si ces derniers ne font pas une évaluation adéquate des droits garantis par la Charte. Le fait qu'ils aient peut-être suivi les instructions données par des dirigeants politiques ne peut être opposé en défense, s'ils n'ont pas fait preuve de jugement en la matière.
- Un membre de la GRC agit de façon non adaptée aux circonstances s'il respecte les consignes du gouvernement alors que celles-ci sont contraires à la loi. Même le Solliciteur général ne peut donner d'instructions à la GRC lui demandant d'enfreindre de façon non justifiable les droits garantis par la Charte, étant donné que de telles directives ne seraient pas légitimes²¹.

La première proposition que le juge Hughes a articulée va de pair avec les propositions de la Commission McDonald et de la Commission Marshal. Ces propositions appuient l'indépendance de la police en ce qui concerne les fonctions d'application de la loi, c'est-à-dire les enquêtes, les arrestations et le dépôt d'accusations.

La Commission Arar a conclu pour sa part que les limites de la doctrine de l'indépendance de la police continuent d'évoluer, mais que « son sens profond est clair : le gouvernement ne doit pas diriger les enquêtes de la police et les décisions en matière d'application de la loi au sens d'ordonner à la police d'enquêter sur une personne donnée, de l'arrêter ou de porter des accusations contre elle, ou d'éviter de le faire ». La Commission a ensuite affirmé que la justification de la doctrine se trouvait dans la nécessité de respecter la primauté du droit, car « si le gouvernement pouvait ordonner à la police de faire enquête ou de ne pas faire enquête sur des personnes données, le Canada pourrait prendre la voie des États

²¹ Rapport intérimaire de la Commission à la suite de l'audience publique sur les plaintes concernant les incidents survenus au cours des manifestations ayant eu lieu dans le cadre de la conférence de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) en novembre 1997 à Vancouver (Ottawa : Commission des plaintes du public contre la GRC, 2001), point 10.4.

policiers où le gouvernement peut utiliser la police pour nuire à ses ennemis et protéger ses amis... »²².

La Commission d'enquête sur Ipperwash a également reconnu qu'il était devenu évident, surtout depuis l'arrêt *Campbell et Shirose*, que « le gouvernement ne devrait pas donner de directives à la police au sujet de décisions précises en matière d'application de la loi, y compris les personnes qui devraient faire l'objet d'une enquête, quelles personnes devraient être arrêtées ou quelles personnes devraient être accusées, et à quel moment »²³. Elle a recommandé que le législateur de l'Ontario modifie sa Loi sur les services policiers afin de préciser que le ministre ne devrait pas avoir le pouvoir de donner des instructions concernant les décisions en matière d'application de la loi qui sont prises dans des cas particuliers²⁴. La Commission d'enquête sur Air India a proposé de la même façon que, une fois que le CSN a transmis les informations à la GRC, « il n'a pas de rôle à jouer dans l'enquête. C'est une question qui relève de la police. La GRC est obligée de par ses fonctions de mener l'enquête indépendamment de toute influence externe ». Au même moment, le CSN devrait être en mesure « de communiquer avec la GRC au sujet de la politique générale, de la résolution des différends ou de toutes questions liées à l'efficacité des opérations... »²⁵.

L'arrêt *Campbell et Shirose*

Le jugement que la Cour suprême du Canada a rendu en 1999 dans *Campbell et Shirose* concernait deux personnes, Campbell et Shirose, qui avaient été accusées d'infractions liées à la drogue par suite d'une opération policière de vente surveillée dans le cadre de laquelle des agents de la GRC leur avaient vendu de la drogue. La Couronne a tenté de défendre la conduite de la police en soutenant que les policiers faisaient partie de l'État ou étaient des mandataires de l'État et que, à ce titre, ils bénéficiaient de la protection offerte par l'immunité d'intérêt public de l'État. Le juge Binnie, qui a rédigé le jugement unanime de la Cour suprême du Canada, a rejeté cet argument de façon péremptoire :

La tentative du ministère public d'assimiler la GRC à l'État pour des fins d'immunité dénote une conception erronée de la relation entre la police et la branche exécutive du gouvernement lorsque les policiers exercent des activités liées à l'exécution de la loi. Un policier qui enquête sur un crime n'agit ni en tant que fonctionnaire ni en tant que mandataire de qui que ce soit. Il occupe une charge publique qui a été définie à l'origine par la common law et qui a été établie par la suite dans différentes lois²⁶.

²² Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale* (Ottawa : Travaux publics, 2006), p. 508.

²³ *Rapport de la Commission d'enquête sur Ipperwash* - volume 2 (Toronto : Queens Printer, 2007), p. 378.

²⁴ *Ibid.*, p. 448 recommandation 71.

²⁵ Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India. *Le vol 182 d'Air India, une tragédie canadienne*, vol. 3 (Ottawa : Travaux publics, 2010), p. 43 et 44.

²⁶ *R. c. Campbell* [1999] 1 R.C.S. 565, paragraphe 27.

De l'avis de la Cour, les policiers « accomplissent une multitude de tâches en plus des enquêtes criminelles... Certaines de ces tâches créent des liens plus étroits avec l'État que d'autres ». Néanmoins, la Cour a souligné que « le présent pourvoi ne soulève toutefois que la question du statut d'un agent de la GRC agissant dans le cadre d'une enquête criminelle et, à cet égard, la police n'est pas sous le contrôle de la branche exécutive du gouvernement »²⁷. La Cour a ajouté que ce principe était « à la base de la primauté du droit, qui constitue l'un des 'principes constitutionnels directeurs fondamentaux' »²⁸.

La doctrine de l'indépendance de la police qui a été reconnue dans l'arrêt *Campbell et Shirose* semble restreindre la portée de l'article 5 de la *Loi sur la GRC*, qui prévoit que le commissaire de la GRC a pleine autorité sur celle-ci, « sous la direction du [ministre]. Le juge Binnie a donné les explications suivantes :

Bien qu'à certaines fins, le Commissaire de la GRC rende compte au Solliciteur général, il ne faut pas le considérer comme un préposé ou un mandataire du gouvernement lorsqu'il effectue des enquêtes criminelles. Le Commissaire n'est soumis à aucune directive politique. Comme tout autre agent de police dans la même situation, il est redevable devant la loi et, sans aucun doute, devant sa conscience²⁹.

L'arrêt *Campbell et Shirose* a donné une vigueur renouvelée à la doctrine de l'indépendance de la police du gouvernement en ce qui a trait aux questions liées à l'application de la loi, mais l'étendue précise de cette nouvelle protection demeure floue.

La Cour suprême du Canada a mentionné en toutes lettres que le principe de l'indépendance de la police ne s'appliquera pas à toutes les fonctions de celle-ci, mais qu'il s'appliquera lorsqu'elle effectue des « enquêtes criminelles ». Dans son rapport intérimaire sur les plaintes découlant de la Conférence APEC, le juge Hughes a formulé les commentaires suivants au sujet de l'arrêt *Campbell* : « En ce qui a trait aux enquêtes criminelles et à l'application de la loi en général, l'arrêt *Campbell* affirme sans ambiguïté que, en dépit de l'article 5 de la *Loi sur la GRC*, la GRC est complètement indépendante de l'exécutif. L'étendue de l'indépendance de la police dans d'autres situations demeure incertaine »³⁰.

Bien que la Cour suprême du Canada se soit fondée sur l'arrêt *Ex parte Blackburn* et sur les décisions qui y sont invoquées en matière de responsabilité civile, elle a défini la portée de l'indépendance de la police d'une façon plus restreinte qui couvrirait uniquement les enquêtes criminelles et non les questions de politique touchant la police. Au même moment, la Cour suprême n'a pas tenté de définir les limites du principe de l'indépendance de la police. Même dans le cas des enquêtes criminelles, il est peu probable que le principe de l'indépendance de la

²⁷ *Ibid*, paragraphe 29.

²⁸ *Ibid*, paragraphe 18.

²⁹ *Ibid*, paragraphe 33.

³⁰ Rapport intérimaire de la Commission à la suite de l'audience publique sur les plaintes concernant les incidents survenus au cours des manifestations ayant eu lieu dans le cadre de la conférence de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) en novembre 1997 à Vancouver (Ottawa : Commission des plaintes du public, 2001), point 10.2.

police articulé dans l'arrêt *Campbell* soit absolu. Même s'il est probablement loisible à la police d'ouvrir des enquêtes à son gré, un nombre croissant d'infractions criminelles, y compris la propagande haineuse et le terrorisme, nécessitent le consentement du procureur général avant l'introduction de poursuites³¹. Ces restrictions touchant l'indépendance de la police visent à protéger des valeurs importantes, notamment la modération dans le recours au droit criminel, et sont manifestement autorisées par la loi.

En ce qui concerne la plupart des enquêtes criminelles, l'arrêt *Campbell* permet de dire que les agents de police sont indépendants de l'exécutif et ne devraient pas recevoir de leur ministre des directives les enjoignant d'ouvrir une enquête criminelle ou d'y mettre fin, de procéder à une arrestation, de porter des accusations ou de s'abstenir de le faire.

Le statut constitutionnel de l'indépendance de la police

Dans l'arrêt *Campbell et Shirose*, la Cour suprême du Canada a souligné que le principe de l'indépendance de la police découlait du principe constitutionnel de la primauté du droit, lequel met l'accent sur l'importance d'appliquer le droit de manière impartiale à toutes les personnes, notamment celles qui détiennent des pouvoirs gouvernementaux. Effectivement, le jugement soulève la possibilité que les tribunaux reconnaissent l'indépendance de la police à titre de facette du principe constitutionnel non écrit qu'est la primauté du droit.

L'indépendance de la police en tant que principe constitutionnel non écrit fondé sur la primauté du droit

Selon l'arrêt *Campbell*, le principe de l'indépendance de la police découle du principe constitutionnel qu'est la primauté du droit, ce qui soulève la question du statut des principes constitutionnels en droit canadien. Avant une série de récentes décisions, les questions relatives à la Constitution canadienne étaient traditionnellement classées en deux catégories : les questions relevant du droit constitutionnel et celles qui concernent une convention constitutionnelle. Le droit constitutionnel englobe le cadre juridique constitutionnel de base du Canada, par exemple, la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982. Le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle* de 1982 énonce que « la Constitution du Canada est la loi suprême du Canada » et qu'elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit. Les conventions constitutionnelles sont habituellement perçues comme des principes qui restreignent la façon dont les acteurs constitutionnels exercent les pouvoirs accordés par la loi, mais qui n'autorisent pas les tribunaux à invalider des pouvoirs d'origine législative clairs³². Ainsi, les principes constitutionnels se situeraient apparemment entre les règles constitutionnelles, qui sont manifestement prépondérantes, et les conventions constitutionnelles, qui sont fondées sur des impératifs politiques et moraux.

Le jugement *Campbell et Shirose* a été rendu dans la foulée de décisions antérieures dans lesquelles la Cour suprême du Canada avait invoqué des principes constitutionnels non écrits

³¹ *Code criminel*, article 83.24, paragraphe 319(6).

³² *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

pour conclure que les gouvernements ne devraient pas négocier les salaires avec la magistrature afin de respecter le principe non écrit de l'indépendance judiciaire et que les principes constitutionnels non écrits du fédéralisme, des droits des minorités et de la démocratie devraient guider toute décision concernant la sécession du Québec du Canada. Dans le Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de 1997, la Cour suprême a conclu que « les dispositions expresses de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la *Charte* ne codifient pas de manière exhaustive la protection de l'indépendance de la magistrature au Canada »³³. Malgré la forte dissidence exprimée par le juge LaForest, la Cour suprême a jugé que le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* constituait une source de principes juridiques opposables et formulé les remarques suivantes, qui sont très pertinentes quant à l'indépendance de la police :

En faisant mention d'«une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni», le préambule souligne la nature de l'ordre juridique qui encadre et soutient la société canadienne. Cet ordre, comme l'a dit notre Cour dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, à la p. 749, est «un ordre réel de droit positif», idée qui est englobée dans la notion de primauté du droit. Dans cet arrêt, notre Cour a explicitement invoqué le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour déclarer que la primauté du droit était un principe fondamental de la Constitution canadienne. La primauté du droit a amené la Cour à déclarer temporairement valides les lois du Manitoba, qui étaient par ailleurs inconstitutionnelles puisqu'elles avaient été édictées en anglais seulement, en violation de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. La Cour a conçu cette réparation novatrice, malgré les termes exprès de le (sic) par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* selon lesquels les lois inconstitutionnelles sont «inopérantes», disposition qui semble indiquer que toute déclaration d'invalidité ne peut avoir qu'un effet immédiat. La Cour a agi ainsi afin de ne pas «prive[r] le Manitoba de son ordre sur le plan juridique et cause[r] un manquement au principe de la primauté du droit» (p. 753). Le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* est donc un autre exemple de la manière dont notre Cour a donné un effet juridique aux principes fondamentaux exprimés dans le préambule³⁴.

Le principe de la primauté du droit a donc un statut constitutionnel qui pourrait appuyer temporairement les lois inconstitutionnelles, même s'il est prévu en toutes lettres au paragraphe 52(1) que celles-ci sont inopérantes. Il appuie également le concept de l'indépendance judiciaire.

En 1998, la Cour suprême a souligné, dans l'arrêt *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, que « des principes constitutionnels sous-jacents peuvent, dans certaines circonstances, donner lieu à des obligations juridiques substantielles... qui posent des limites substantielles à l'action gouvernementale. Ces principes peuvent donner naissance à des obligations très abstraites et générales, ou à des obligations plus spécifiques et précises. Les principes ne sont pas

³³ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale*, [1997] 3 R.C.S. 3, paragraphe 109.

³⁴ *Ibid.*, paragraphe 99.

simplement descriptifs; ils sont aussi investis d'une force normative puissante... »³⁵. Au même moment, la Cour suprême n'a pas précisé, dans ce renvoi, que les tribunaux devraient appliquer les principes constitutionnels non écrits; ces principes devraient plutôt guider les acteurs politiques, puisqu'ils négocieraient à la lumière d'un vote clair au Québec en faveur de la sécession.

Plus récemment, la Cour suprême s'est montrée moins empressée à reconnaître et à appliquer les principes constitutionnels non écrits, y compris ceux qui sont fondés sur la primauté du droit. En 2005, elle a rejeté l'idée selon laquelle une loi prospective qui ne ciblait pas des personnes juridiques en particulier était un principe constitutionnel : « dans une démocratie constitutionnelle telle que la nôtre, la protection contre une loi que certains pourraient considérer injuste ou inéquitable ne réside pas dans les principes amorphes qui sous-tendent notre Constitution, mais dans son texte et dans l'urne électorale »³⁶. Un des éléments clés de ce jugement résidait dans le fait que l'on demandait à la Cour suprême de donner effet à une interprétation du principe de la primauté du droit qui allait au-delà du texte de la *Charte* et de l'appliquer aux mesures prises par la législature élue.

En 2007, dans l'arrêt *Colombie-Britannique c. Christie*³⁷, la Cour suprême a appliqué à nouveau le texte plus restreint de la *Charte* plutôt que de reconnaître que le principe de la primauté du droit englobait l'accès aux services juridiques. Dans cet arrêt, elle a rejeté l'idée selon laquelle l'accès général aux services juridiques était un principe constitutionnel non écrit qui faisait partie du principe de la primauté du droit et a défini comme suit les éléments de ce dernier principe :

La primauté du droit est un principe fondateur. Notre Cour y a vu [TRADUCTION] « un des postulats fondamentaux de notre structure constitutionnelle » (*Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, p. 142) qui « sont à la base de notre système de gouvernement » (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 70). La primauté du droit est reconnue expressément dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1982*; elle est aussi reconnue implicitement à l'article premier de la *Charte*, aux termes duquel les droits et libertés énoncés dans la *Charte* « ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». De plus, comme notre Cour l'a reconnu dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au*

³⁵ *Renvoi relatif à la Sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, p. 249. Voir également, de façon générale, Robin Eliot « References, Structural Argumentation and the Origin of Principles of the Constitution » (2001) 80 R. du B.can. 67.

³⁶ *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco*, [2005] 2 R.C.S. 473, paragraphe 66.

³⁷ [2007], 1 R.C.S. 873, paragraphe 20. Dans *Charkaoui c. Canada*, [2007] 1 R.C.S. 350, paragraphes 133 à 137, la Cour suprême a également refusé de reconnaître qu'un appel ou une règle à l'encontre de la détention automatique faisait partie du principe constitutionnel non écrit que constituait la primauté du droit et, dans *Babcock c. Canada*, [2002] 3 R.C.S. 3, elle a rejeté l'idée que le principe de la primauté du droit avait pour effet d'invalider l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, qui empêche les tribunaux d'avoir accès aux documents confidentiels du Cabinet.

Manitoba, [1985] 1 R.C.S. 721, p. 750, elle est inhérente au concept même de constitution.

La primauté du droit recouvre au moins trois principes. Le premier, c'est que « le droit est au-dessus des autorités gouvernementales aussi bien que du simple citoyen et exclut, par conséquent, l'influence de l'arbitraire » : *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, p. 748. Suivant le deuxième, « la primauté du droit exige la création et le maintien d'un ordre réel de droit positif qui préserve et incorpore le principe plus général de l'ordre normatif » : *ibid.*, p. 749. Enfin, selon le troisième principe, « les rapports entre l'État et les individus doivent être régis par le droit »³⁸.

L'indépendance de la police pourrait être considérée comme un principe fondé sur le principe constitutionnel non écrit qu'est la primauté du droit, parce que l'ingérence dans une enquête policière signifierait que la loi n'a pas priorité à l'endroit de tous, y compris les fonctionnaires gouvernementaux, et que la relation fondamentale entre la personne et l'État est réglemantée non pas par la loi, mais par le pouvoir et les fantaisies de ceux qui s'immiscent dans ces enquêtes. Dans des cas extrêmes, comme celui de la Somalie, le refus de permettre à la police militaire d'enquêter sur des allégations de crime grave pourrait même être perçu comme une décision susceptible d'engendrer une situation d'anarchie sans « ordre normatif ».

À mon avis, les tribunaux considéreraient probablement l'indépendance de la police comme un principe constitutionnel non écrit pour les raisons suivantes :

- 1) l'arrêt *Campbell et Shirose* constitue un précédent valable³⁹;
- 2) le principe de l'indépendance de la police serait appliqué à l'encontre des tentatives non autorisées, discrétionnaires et arbitraires⁴⁰, voire illégales, de l'exécutif de s'ingérer dans les enquêtes policières et non à l'encontre des lois adoptées de façon démocratique⁴¹;

³⁸ [2007] 1 R.C.S. 873, paragraphes 19 et 20.

³⁹ La Cour suprême du Canada n'a pas remis en question l'arrêt *Campbell et Shirose*. Dans *Succession Odhavji c. Woodhouse*, elle a souligné ce qui suit : « Alors que le chef de police exerce une surveillance directe sur les membres de son corps de police, l'intervention du solliciteur général dans les opérations des agents de police se limite à une obligation générale de surveiller les commissions de police et les corps de police pour veiller à ce que des services policiers convenables et efficaces soient offerts et d'élaborer des programmes visant à accroître le caractère professionnel de la formation, des normes et des pratiques policières, et d'en faire la promotion. Comme la commission, la province joue un rôle très effacé, peut-être même davantage ». *Succession Odhavji c. Woodhouse*, [2003] 3 R.C.S. 263, paragraphe 70. Dans ce jugement, la Cour suprême s'est attardée au texte législatif de la *Loi sur les services policiers* et n'a pas invoqué, comme elle l'avait fait dans l'arrêt *Campbell*, le principe de l'indépendance de la police pour restreindre la portée des directives que le ministre peut donner selon la loi pertinente.

⁴⁰ La Cour suprême du Canada a souligné que le principe non écrit de l'indépendance judiciaire protégeait les juges contre la destitution arbitraire et discrétionnaire. *Ell c. Alberta*, [2003] 1 R.C.S. 857.

⁴¹ Il pourrait y avoir une exception dans le cas où l'on invoquerait l'indépendance de la police pour invalider une disposition législative exigeant que le procureur général ou un autre haut dirigeant, comme un commandant,

3) l'indépendance de la police en tant que principe constitutionnel non écrit n'est pas incompatible avec le texte écrit de la Constitution et, comme nous le verrons plus loin, pourrait être considérée comme un principe de justice fondamentale visé par l'article 7 de la *Charte* ou être invoquée dans le cadre du pouvoir discrétionnaire résiduel des juges de suspendre des procédures à titre d'abus de procédure.

En résumé, il y a tout lieu de croire que, par suite de l'arrêt *Campbell et Shirose*, les tribunaux pourraient considérer le concept de l'indépendance de la police dans les enquêtes criminelles comme un principe constitutionnel non écrit découlant du principe de la primauté du droit.

Cependant, certains facteurs d'ordre pragmatique pourraient inciter les tribunaux à refuser d'appliquer ce principe constitutionnel non écrit de façon à invalider des dispositions législatives semblables au paragraphe 18.5(3) proposé dans le projet de loi C-41. D'abord, les tribunaux n'ont pas invoqué de principes constitutionnels non écrits pour invalider un texte législatif. Dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de 1997*, la Cour suprême du Canada s'est fondée sur les principes constitutionnels non écrits pour affirmer que les commissions devraient être disponibles pour formuler des recommandations au sujet de la rémunération des juges, mais c'est l'alinéa 11*d*) de la *Charte* qu'elle a invoqué pour invalider les dispositions législatives en cause.

De plus, certaines dispositions du *Code criminel* exigent que le procureur général consente au dépôt de procédures relatives à certaines infractions, comme celles qui sont liées à la propagande haineuse ou au terrorisme. L'arrêt *Campbell et Shirose* ne donne nullement à penser que la validité de ces dispositions est douteuse. Les commissions d'enquête nommées dans les affaires *Arar* et *Air India* reconnaissent toutes les deux que l'indépendance de la police a été restreinte par les dispositions législatives subordonnant le dépôt d'accusations de terrorisme au consentement du procureur général. Personne n'a affirmé sérieusement que la doctrine de l'indépendance de la police, fondée sur le principe constitutionnel de la primauté du droit, peut avoir préséance sur ces exigences législatives claires. Il importe également de préciser que ces dispositions législatives s'appliquent dans tous les cas où des accusations particulières sont envisagées. Dans chacun de ces cas, les procureurs généraux doivent prendre des décisions, mais ils possèdent également leur propre statut constitutionnel à titre de conseillers juridiques de la Couronne.

Il est donc possible de définir le principe de l'indépendance de la police que les tribunaux seront vraisemblablement enclins à appliquer comme un principe interdisant les ingérences arbitraires et discrétionnaires dans les enquêtes policières. Ce principe ne permettra pas d'invalider les dispositions législatives édictées de manière démocratique, comme celles qui exigent que les procureurs généraux consentent au dépôt d'accusations, mais uniquement les tentatives arbitraires et discrétionnaires d'entraver le déroulement des enquêtes policières, surtout les décisions d'ouvrir ou de poursuivre une enquête et de procéder à une arrestation, ou de s'abstenir de le faire.

consente au dépôt d'une accusation. En pareil cas, les tribunaux seraient moins enclins à invoquer le principe de l'indépendance de la police pour invalider une loi adoptée de manière démocratique.

L'indépendance de la police comme principe de justice fondamentale

Les poursuites qui seraient intentées par suite de l'ingérence induite dans les enquêtes policières porteraient atteinte aux droits à la liberté et à la sécurité de la personne qui sont protégés par l'article 7 de la *Charte*. Les tribunaux pourraient également décider qu'une enquête criminelle bâclée ou tronquée en raison de l'ingérence induite dans les travaux de la police donne lieu à une atteinte injustifiée à la sécurité de la personne, qui se voit privée arbitrairement des avantages de ladite enquête, en plus de subir peut-être un stress grave provoqué par l'État.

Pour qu'un principe soit considéré comme un principe de justice fondamentale, les trois critères suivants doivent être établis : 1) il doit s'agir d'un principe juridique, 2) le principe doit être généralement reconnu comme un principe essentiel au bon fonctionnement du système de justice et 3) il doit être défini avec suffisamment de précision pour constituer une norme fonctionnelle⁴².

Bien que la Cour suprême ait rejeté le principe du préjudice et celui de l'intérêt supérieur de l'enfant à titre de principes de justice fondamentale, elle pourrait décider que le principe de l'indépendance de la police en matière d'application de la loi qui a été reconnu dans l'arrêt *Campbell et Shirose* est un principe de justice fondamentale. Il s'agit d'un principe juridique fondé sur des préoccupations qui sont liées à la primauté du droit et qui peuvent se comparer à des questions de politique plus controversées. Il est également généralement reconnu, depuis l'arrêt *Blackburn* et les travaux de la Commission McDonald, y compris les récentes enquêtes fédérales menées dans les affaires *Arar* et *Air India*, que l'indépendance de la police en ce qui a trait au pouvoir discrétionnaire de décider, dans le cadre de l'application de la loi, s'il y a lieu de mener une enquête, de procéder à une arrestation ou de porter des accusations fait partie intégrante de tout système de droit équitable. Enfin, il appert de jugements comme l'arrêt *Campbell et Shirose* qu'il est possible de définir l'indépendance de la police avec précision pour ce qui est de l'ingérence non autorisée dans les décisions susmentionnées que la police est appelée à prendre.

En revanche, il se pourrait que les tribunaux soient réticents à reconnaître l'indépendance de la police en tant que principe de justice fondamentale pour des raisons pragmatiques liées aux dispositions législatives exigeant fréquemment que le procureur général ou le poursuivant consente au dépôt des accusations relatives à certaines infractions de nature délicate, comme la propagande haineuse et le terrorisme, ainsi qu'aux accords administratifs qui ont été conclus dans certaines administrations et qui prévoient que les poursuivants doivent approuver les accusations dans le cadre d'un processus de vérification avant l'inculpation. Les tribunaux craindront peut-être que la reconnaissance de l'indépendance de la police au titre de l'article 7 de la *Charte* ne mène à l'invalidation des mesures législatives et administratives exigeant l'approbation des accusations, car ils hésitent à reconnaître que les violations de l'article 7 peuvent constituer des limites raisonnables visées par l'article premier, du moins dans des situations non urgentes. Cela ne signifie pas nécessairement que l'indépendance de la police ne peut être reconnue en tant que principe de justice fondamentale. Les tribunaux pourraient

⁴² R. c. D.B., [2008] 2 R.C.S. 3, paragraphe 46.

imposer une définition énonçant que l'indépendance de la police serait violée par l'ingérence discrétionnaire et arbitraire dans les enquêtes policières. Ce principe n'irait pas nécessairement à l'encontre des mesures législatives ou même administratives qui entravent le pouvoir des agents de la paix de porter des accusations.

L'indépendance de la police comme fondement de la doctrine de l'abus de procédure

Même s'ils étaient réticents à constitutionnaliser le grand principe de l'indépendance de la police en vertu de l'article 7 de la *Charte* ou à l'appliquer à titre de principe constitutionnel non écrit, les tribunaux devraient être davantage enclins à l'invoquer au soutien de leur pouvoir discrétionnaire de suspendre des procédures afin d'empêcher un abus de procédure, que ce soit au titre de l'article 7 de la *Charte* ou de la common law. La Cour suprême a reconnu que les tribunaux sont investis d'un pouvoir discrétionnaire résiduel qui découle à la fois de la common law et de l'article 7 de la *Charte* et qui leur permet de suspendre des procédures en raison d'un abus de procédure, c'est-à-dire un abus donnant lieu à un préjudice qui sera perpétué par le déroulement du procès ou qui ne peut être corrigé autrement⁴³.

La poursuite entachée par l'ingérence induite dans une enquête policière pourrait être considérée comme un abus de procédure. Cependant, la doctrine de l'abus de procédure ne permettait pas de corriger une ingérence qui a empêché la police de mener une enquête complète, de procéder à une arrestation ou de porter des accusations. En pareil cas, le seul recours constitutionnel se limiterait peut-être à solliciter un jugement déclaratoire ou des dommages-intérêts au titre du paragraphe 24(1) au motif que l'ingérence dans l'enquête a porté atteinte au droit que l'article 7 de la *Charte* reconnaît à la soi-disant victime d'un crime n'ayant pas fait l'objet d'une enquête.

II. L'indépendance de la police et la police militaire

Tel qu'il est mentionné dans l'introduction, pour appliquer le principe constitutionnel de l'indépendance de la police à la police militaire, il faut prendre en compte le double statut des agents de la police militaire à titre de policiers et de membres des forces armées. C'est un survol historique qui permet le mieux de comprendre le double rôle de la police militaire.

L'enquête sur la Somalie et l'indépendance de la police militaire

L'enquête sur la Somalie a fait ressortir le rôle de la police militaire dans la chaîne de commandement. La Commission d'enquête a fait remarquer que les policiers militaires n'étaient pas habilités à porter des accusations sous le régime du *Code de discipline militaire*⁴⁴ et que leurs commandants pouvaient leur ordonner de mener des enquêtes. Elle a reconnu que la police militaire pouvait mener ses propres enquêtes, mais a souligné que « la liberté apparente dont jouissent les policiers militaires de faire enquête peut être sévèrement restreinte par le

⁴³ *R. c. Regan*, [2002] 1 R.C.S. 297.

⁴⁴ Canada, Commission d'enquête sur le déploiement des forces canadiennes en Somalie, *Un héritage déshonoré*, vol. 1, chapitre 7, (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997). Vol. 1, chapitre 7, note 14.

commandant, en particulier dans les cas où les policiers militaires sont des intervenants 'de première ligne', c'est-à-dire s'ils relèvent directement du commandant »⁴⁵. La Commission d'enquête a également formulé les remarques suivantes : « Les membres de la police militaire font partie de la chaîne de commandement. Ils reçoivent leurs ordres des commandants relativement aux incidents sur lesquels ils doivent enquêter, et leurs perspectives de promotion sont en partie liées à l'évaluation que font d'eux ces mêmes commandants. Il leur est donc difficile de traiter leurs supérieurs comme de simples témoins ou comme des suspects »⁴⁶.

Selon la Commission d'enquête sur la Somalie, le manque d'indépendance de la police militaire était une lacune qui a touché le comportement des forces armées en Somalie. La Commission a conclu que 62 incidents exigeant une enquête s'étaient produits en Somalie, mais n'avaient pas fait l'objet d'une enquête, y compris des « allégations d'inconduite criminelle ou disciplinaire grave, comme le fait d'avoir infligé des mauvais traitements à des détenus, d'avoir tué des Somaliens, d'avoir volé des biens publics et de s'être blessé avec une arme à feu »⁴⁷. Certains des incidents, dont la mort de Shidane Arone, ont fait l'objet d'enquêtes sommaires de la part de membres des forces armées qui ne faisaient pas partie de la police militaire, mais la Commission d'enquête a estimé que ces enquêtes étaient entachées par un conflit d'intérêts. Elle a conclu que « les commandants peuvent exercer une influence très forte sur le déroulement des enquêtes, car la police militaire relève de la chaîne de commandement. Cette influence peut s'exercer de façon intentionnelle ou non, mais elle peut influencer sur la portée d'une enquête, sur les ressources disponibles pour la mener... un commandant peut être tenté d'entraver la tenue d'une enquête aussi approfondie si cette dernière risque de jeter le discrédit sur son commandant, sur le commandant de l'unité, l'unité ou sur les FC »⁴⁸.

L'enquête a montré que les commandants avaient leurs propres raisons de ne pas poursuivre les personnes susceptibles d'avoir commis des manquements, qu'ils n'étaient pas des agents de la paix ni n'étaient assujettis « au serment professionnel ou au code de conduite que doit respecter un agent de la paix » et qu'ils n'avaient pas « pour obligation première de faire avancer l'administration de la justice »⁴⁹. La Commission a également constaté que les membres de la police militaire se considéraient avant tout comme des soldats et a conclu comme suit : « Essentiellement, la police militaire mène son enquête jusqu'à ce que le commandant soit satisfait. Cette façon de faire ne sert pas les intérêts du système de justice militaire, qui sont de mener des enquêtes permettant de justifier des condamnations et non simplement des enquêtes qui répondent aux exigences des commandants. De plus, en se servant du degré de satisfaction du commandant comme critère pour déterminer si une enquête est adéquate, on favorise un climat propice à l'exercice de l'influence du commandement »⁵⁰.

La Commission d'enquête sur la Somalie a recommandé que « la police militaire soit indépendante de la chaîne de commandement lorsqu'elle fait enquête sur d'importantes

⁴⁵ *Ibid*, note 89.

⁴⁶ *Ibid*, vol. 5, chapitre 40, p. 1271.

⁴⁷ *Ibid*, vol. 5, chapitre 40, p. 1263.

⁴⁸ *Ibid* at 1272

⁴⁹ *Ibid* at 1284

⁵⁰ *Ibid*, p. 1285.

infractions à la discipline et sur des cas d'inconduite criminelle »⁵¹. Afin de promouvoir l'indépendance de la police, elle a également recommandé la nomination d'un directeur de la police militaire. Elle a toutefois prévenu qu'une indépendance totale ne peut jamais être assurée tant que les membres de la police militaire font partie des FC; ils feront toujours l'objet de pressions subtiles pour prendre en considération les répercussions d'une enquête sur les FC ». La Commission a également conclu que les poursuivants au sein des forces armées devraient être en mesure de porter des accusations par opposition aux membres de la police militaire, en partie parce que, « selon la tradition des forces armées, la police militaire n'est pas indépendante. Par conséquent, l'argument voulant que le dépôt d'accusations par la poursuite mine l'indépendance de la police ne s'applique pas dans un contexte militaire. Rien ne porte à penser que le dépôt d'accusations par la poursuite dans un contexte militaire soulèverait des problèmes d'ordre constitutionnel »⁵². Il convient de souligner que cette dernière conclusion a été tirée en 1997, avant que la Cour suprême du Canada rende son jugement dans l'affaire *Campbell et Shirose*.

Les rapports Dickson

En plus de l'enquête sur la Somalie, le ministre de la Défense a demandé au juge en chef Brian Dickson, alors à la retraite, d'examiner différentes questions concernant la police militaire et le système de justice militaire. Dans le premier rapport qu'il a remis en 1997, le comité Dickson a distingué les « tâches en campagne et en garnison » de la police militaire, qui sont « de nature essentiellement militaire » et, de ce fait, assujetties à « la chaîne de commandement existante » d'avec ses responsabilités en matière d'enquête, qui sont de nature « essentiellement policière » et qui devraient donner lieu à un pouvoir discrétionnaire de porter des accusations et de présenter des rapports de façon indépendante par rapport à la chaîne de commandement, dans le cadre des fonctions du grand prévôt des Forces canadiennes⁵³.

À l'instar de la Commission d'enquête sur la Somalie, le comité Dickson a prévenu que le pouvoir des commandants à l'endroit des membres de la police militaire risquait de compromettre l'indépendance de celle-ci pour ce qui est des enquêtes. Il a conclu que « pour les affaires délicates ou graves, il est impératif que l'enquête soit menée de façon indépendante par rapport à la chaîne de commandement. Cela devrait inclure la décision finale de déposer ou non une accusation »⁵⁴.

Dans un rapport complémentaire remis en 1998 après le décès du juge en chef Dickson, la proposition du GPFC selon laquelle celui-ci devrait prendre en charge le commandement de toutes les fonctions exercées par la police militaire, sauf les tâches ou le déploiement en campagne, a été rejetée. Selon le rapport, il était important que les policiers militaires des différentes bases et escadres relèvent de la chaîne de commandement opérationnelle et que, grâce

⁵¹ *Ibid*, Recommandation 40.6, p. 1296

⁵² *Ibid*, p. 1297.

⁵³ Rapport du président, le très honorable Brian Dickson, intitulé *Rapport du Groupe consultatif spécial sur le système de justice militaire et les services d'enquête de la police militaire*, 25 mars 1997, au point ii, p. 30.

⁵⁴ *Ibid*, p. 36.

aux modifications apportées en 1998 à la *Loi sur la défense nationale*, la police militaire serait en mesure de signaler les ingérences dans ses enquêtes à la CPPM nouvellement créée⁵⁵.

Le cadre de reddition de comptes de 1998 signé par le VCEMD et le GPFC

Dans le rapport de 1998, le cadre de reddition de comptes de 1998, signé par le VCEMD et le GPFC, a également été approuvé, en grande partie parce que, selon le comité, le cadre visait à faire en sorte que le rapport hiérarchique entre le GPFC et le VCEMD ne compromette d'aucune façon l'indépendance du GPFC au chapitre des enquêtes de la police militaire »⁵⁶. À cette fin, le cadre de reddition de comptes prévoyait que le VCEMD établirait « des priorités et des objectifs généraux pour les services de la police militaire » et assurerait « le contrôle administratif et financier général », et qu'il « ne doit pas participer directement aux enquêtes individuelles en cours, mais recevra de l'information du GPFC de façon à pouvoir prendre des décisions de gestion qui s'imposent »⁵⁷.

Bien que le cadre de reddition de comptes de 1998 ait été élaboré avant le jugement que la Cour suprême du Canada a rendu dans *Campbell et Shirose* (1999), il va généralement de pair avec celui-ci en veillant à ce que le VCEMD, qui n'est pas un agent de la paix, ne joue aucun rôle direct dans les enquêtes individuelles. Il reconnaît également les responsabilités légitimes du VCEMD en matière de gestion et de surveillance des politiques ainsi que la nécessité que le GPFC lui fournisse les renseignements qui lui permettront de s'acquitter de ses responsabilités. Comme nous le verrons, si le projet de loi C-41 était promulgué sous sa forme actuelle, il aurait pour effet d'abroger le cadre de reddition de comptes de 1998 en accordant au VCEMD le droit, au paragraphe 18.5(3), de donner des instructions dans des cas spécifiques.

Les modifications de 1998 et la reconnaissance du concept de l'ingérence induite dans les enquêtes de la police militaire

L'article 250.19 de la *Loi sur la défense nationale* reconnaît que la CPPM peut entendre non seulement les plaintes concernant la conduite de la police militaire, mais également celles que des membres de la police militaire déposent au sujet de l'ingérence dans leurs enquêtes. Voici le libellé de cette disposition :

⁵⁵ Rapport des présidents, le très honorable Brian Dickson et le lieutenant-général Charles Belzile, intitulé *Rapport du Groupe d'examen des services de la police militaire*, 11 décembre 1998, p. 12.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 14.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 15 (non souligné dans l'original), citant le cadre de reddition de comptes du 2 mars 1998 qu'ont signé le VCEMD G.L. Garnett et le GPFC Samson. Des explications supplémentaires ont été données dans ce dernier document : « Le VCEMD fournira une orientation générale au GPFC et surveillera et examinera les activités. Cependant, c'est le GPFC qui est chargé de diriger quotidiennement les enquêtes individuelles. Il est tenu d'informer le VCEMD sur les questions nouvelles et urgentes pour lesquelles des décisions de gestion doivent être prises. Mais c'est au GPFC de décider à quel point l'information fournie au sujet des enquêtes courantes sera détaillée, conformément aux rôles, aux responsabilités et aux principes énoncés dans le présent document... Le GPFC surveillera les enquêtes individuelles et fournira un aperçu général de celles-ci au VCEMD. Il faut éviter les discussions avec le VCEMD au sujet de détails précis liés aux enquêtes, à moins que des circonstances particulières ne justifient l'intervention de la haute direction ».

- (1) Le policier militaire qui mène ou supervise une enquête, ou qui l'a menée ou supervisée, peut, dans le cadre de la présente section, porter plainte contre un officier ou un militaire du rang ou un cadre supérieur du ministère s'il est fondé à croire, pour des motifs raisonnables, que celui-ci a entravé l'enquête.
- (2) Sont assimilés à l'entrave l'intimidation et l'abus d'autorité.

Ces plaintes d'ingérence peuvent être adressées au prévôt ainsi qu'au président de la CPPM et au juge-avocat général. Les conclusions du président au sujet d'une plainte d'ingérence sont transmises au ministre, au chef d'état major de la défense, lorsqu'un officier ou un militaire du rang est mis en cause, au juge-avocat général et au prévôt⁵⁸. Le chef d'état major de la défense est tenu de répondre aux conclusions et recommandations concernant les plaintes d'ingérence et de motiver son choix de s'écarter de celles-ci⁵⁹.

En 2002, la présidente de la CPPM a publié un rapport sur le pouvoir de la CPPM d'entendre les plaintes concernant l'influence inappropriée qui est exercée dans les enquêtes de la police militaire. La présidente a formulé les remarques suivantes :

Toutefois, définir le concept d'ingérence n'est pas chose facile. Même si la Loi prévoit que l'intimidation et l'abus d'autorité sont assimilés à l'ingérence, elle ne donne aucune définition précise du concept. On peut affirmer qu'une intervention directe d'un supérieur, qui n'est pas un policier militaire superviseur, ou d'un cadre supérieur du ministère de la Défense nationale est de l'ingérence. De plus, des interventions indirectes peuvent également constituer de l'ingérence telles que tenter de compromettre le travail du policier militaire, inciter une personne à ne pas collaborer et couler de l'information. Chaque cas mérite une analyse particulière. Néanmoins, il faut rappeler qu'une supervision appropriée et un certain encadrement par le personnel autorisé, c'est-à-dire par des policiers militaires superviseurs, ne constituent pas de l'ingérence : les policiers militaires, à l'instar de leurs collègues membres des forces policières civiles, doivent rendre compte de leurs actions.

La présidente a souligné que l'indépendance de la police n'était pas absolue et que les cadres supérieurs de la police pouvaient exercer une certaine forme de contrôle :

En somme, le fonctionnement efficace d'un service de police suppose la supervision et l'encadrement des membres par les officiers supérieurs. Dans le contexte militaire, la dualité de statut du policier militaire, lequel est à la fois militaire et policier, doit être considérée. Le policier militaire se rapporte, à la fois, à des supérieurs, également policiers militaires, et au commandant de son unité. Toutefois, la supervision du travail de policier doit demeurer l'apanage des supérieurs investis du statut de policier militaire.

⁵⁸ *Loi sur la défense nationale*, article 250.36.

⁵⁹ *Ibid*, article 250.51.

À un niveau plus élevé de la hiérarchie militaire, même l'autonomie du grand prévôt des Forces canadiennes n'est pas absolue. En effet, la responsabilité d'élaborer des politiques générales, des orientations et d'établir des priorités appartient au vice-chef d'état major de la défense. Afin de respecter le principe de l'indépendance dans le rapport hiérarchique entre le grand prévôt des Forces canadiennes et le vice-chef d'état major de la défense, ces derniers ont convenu d'énoncer leurs responsabilités respectives dans un *Cadre de reddition de comptes*. Ce document, élaboré en 1998, répond aux recommandations du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire et il sert de fondement à la relation entre le grand prévôt des Forces canadiennes et le vice-chef d'état major de la défense. En vertu de ce document notamment, le vice-chef d'état major de la défense a le pouvoir d'établir le cadre stratégique des activités policières, *mais il doit garder ses distances par rapport au grand prévôt des Forces canadiennes en ce qui a trait aux enquêtes policières en cours, ce qui limite les cas d'ingérence possibles*⁶⁰.

Dans son rapport de 2002, la présidente de la CPPM en est arrivée à la conclusion suivante :

En appliquant les principes qui sont formulés dans ce rapport, on peut conclure que la police militaire, lorsqu'elle s'acquitte de ses devoirs d'application de la loi, est entièrement indépendante de la chaîne de commandement (non policière) et du gouvernement. Lorsque la police militaire s'acquitte de fonctions non policières, elle n'est pas entièrement indépendante, mais elle rend compte au gouvernement fédéral par l'intermédiaire du chef d'état major de la défense. La conduite de la police militaire est répréhensible si, en respectant les consignes ou les directives illégitimes d'un cadre supérieur du ministère ou de la chaîne de commandement, elle agit contrairement à la loi, par exemple, la *Charte canadienne des droits et libertés*⁶¹.

La présidente de la CPPM a reconnu et appliqué dans ce rapport le concept de l'indépendance de la police militaire en ce qui a trait à l'application de la loi, tout en admettant que la police militaire n'est pas indépendante et qu'elle relève de la chaîne de commandement pour ce qui est des autres aspects.

Les pouvoirs de la police militaire

L'étendue de l'indépendance de la police militaire dépend également de la portée des pouvoirs dont celle-ci est investie en matière d'application de la loi. La définition de l'agent de la paix, qui est énoncée à l'article 2 du *Code criminel*, est large et couvre les maires, les juges de paix, les commandants d'aéronef et les personnes exerçant différents pouvoirs en vertu des lois sur les douanes, l'immigration et la pêche. Pour les besoins du présent document, la disposition

⁶⁰ Rapport spécial de la CPPM *L'ingérence dans les enquêtes de la police militaire : De quoi s'agit-il?* Décembre 2002 (non souligné dans l'original), disponible à <http://www.mjcc-cjpm.gc.ca/300/315-eng.aspx>.

⁶¹ *Ibid.*

importante est l'alinéa 2g), qui prévoit que les « officiers et militaires du rang des Forces canadiennes » sont des agents de la paix s'ils sont (i) nommés pour l'application de l'article 156 de la *Loi sur la défense nationale* ou (ii) employés à des fonctions qui sont prescrites par règlement comme des fonctions « d'une telle sorte que les officiers et les militaires du rang qui les exercent doivent nécessairement avoir les pouvoirs des agents de la paix ».

Les pouvoirs des membres de la police militaire à titre d'agents de la paix sont peut-être plus évidents en ce qui concerne l'application du *Code criminel* sur les propriétés du ministère de la Défense nationale. Dans *R. c. Nolan*⁶², la Cour suprême du Canada a décidé que, bien que le policier militaire ne soit pas un agent de la paix au sens du sous-alinéa 2g)(i) lorsqu'il prétend exercer son autorité à l'égard d'un civil qui n'est pas assujéti au *Code de discipline militaire*, il l'est au sens du sous-alinéa 2g)(ii) et peut ordonner à un civil de se soumettre à un alcootest lorsque ce civil est arrêté sur une voie publique relativement à un manquement à un règlement sur la circulation sur une base des forces armées. Dans la mesure où les policiers militaires exercent les pouvoirs des agents de la paix en vertu du *Code criminel*, il n'y a aucune raison de penser que le principe de l'indépendance militaire articulé dans l'arrêt *Campbell et Shirose* ne s'appliquerait pas à eux.

Le statut des policiers militaires comme agents qui appliquent le *Code de discipline militaire* pourrait, à prime abord, sembler quelque peu différent, parce que ces pouvoirs sont autorisés en vertu de la *Loi sur la défense nationale* et des règlements connexes et parce que le *Code de discipline militaire* a pour objet distinct de maintenir la discipline au sein des forces armées.

L'article 156 de la *Loi sur la défense nationale*⁶³, reproduit ci-dessous, constitue le fondement législatif du pouvoir de la police militaire d'appliquer le *Code de discipline militaire* :

Les officiers et militaires du rang nommés policiers militaires aux termes des règlements d'application du présent article peuvent :

- a) détenir ou arrêter sans mandat tout justiciable du code de discipline militaire — quel que soit son grade ou statut — qui a commis, est pris en flagrant délit de commettre ou est accusé d'avoir commis une infraction d'ordre militaire, ou encore est soupçonné, pour des motifs raisonnables, d'être sur le point de commettre ou d'avoir commis une telle infraction;
- b) exercer, en vue de l'application du code de discipline militaire, les autres pouvoirs fixés par règlement du gouverneur en conseil.

Le *Code de discipline militaire*, qui fait partie de la *Loi sur la défense nationale*, couvre une gamme variée d'infractions relatives aux manquements face à l'ennemi, à la sécurité, aux prisonniers de guerre, aux opérations, à l'espionnage, à la mutinerie, à la sédition, à l'insubordination, aux querelles, aux désordres, à la désertion, à l'absence sans permission, à la conduite déshonorante, aux mauvais traitements de subalternes, aux fausses accusations, à

⁶² [1987] 1 R.C.S. 1212.

⁶³ L.R.C. 1985, ch.N-5 (sous sa version modifiée).

l'ivresse, à la simulation, au vol à trop basse altitude, à la conduite répréhensible ou à l'usage non autorisé de véhicules, aux fausses déclarations, au fait de désobéir à l'ordre de fournir des échantillons d'ADN, à l'aide à la séquestration, à la conduite préjudiciable au bon ordre et à la discipline, à l'incendie et au vol.

Bon nombre des infractions prévues au *Code de discipline militaire* portent explicitement sur les forces armées et sur la discipline au sein de celles-ci, mais bon nombre d'entre elles recourent également des infractions énoncées au *Code criminel*. Effectivement, l'article 130 de la *Loi sur la défense nationale* énonce que tout acte ou omission survenu au Canada ou à l'étranger et punissable sous le régime du *Code criminel* ou d'une autre loi fédérale constitue une infraction militaire. La peine maximale que l'auteur d'une infraction prévue au *Code de discipline militaire* peut encourir est l'emprisonnement à vie; les autres peines comprennent la rétrogradation, la réprimande et la destitution ignominieuse du service de Sa Majesté⁶⁴. Les infractions prévues au *Code de discipline militaire* sont des questions sérieuses pouvant donner lieu à de graves conséquences de nature pénale, dont la privation de liberté, la rétrogradation et la création d'un casier judiciaire. Plus les infractions prévues au *Code de discipline militaire* se rapprochent de celles du *Code criminel*, plus il devient impératif de veiller à ce que la police militaire bénéficie de l'indépendance et du pouvoir discrétionnaire décrits dans l'arrêt *Campbell et Shirose* en ce qui a trait à l'application de la loi, bien que cette indépendance demeure assujettie au contrôle de la chaîne de commandement de la police militaire.

Andrew Halpenny, avocat expérimenté dans ce domaine, a récemment fait remarquer que le transfert des concepts de l'indépendance tirés du contexte des fonctions policières civiles comporte ses limites, car [TRADUCTION] « le gouvernement en soi n'a aucun lien avec la police militaire, puisque tous les ordres du gouvernement doivent être transmis par l'entremise du militaire le plus haut gradé des Forces canadiennes, le chef d'état major de la défense ». Néanmoins, l'avocat admet qu'il est possible de faire une analogie entre les [TRADUCTION] « membres de la police militaire autres que les commandants »⁶⁵, qui sont chargés de surveiller les policiers militaires et peuvent leur donner des ordres. Il souligne également que les policiers militaires peuvent avoir de nombreux commandants, tandis que les membres de la police civile relèvent tous d'un seul chef de police⁶⁶. Halpenny recommande que l'on rectifie cette situation en plaçant tous les policiers militaires sous le commandement du GPFC et non seulement les 10 p. 100 de ceux-ci qui relèvent du commandement du GPFC au Service national des enquêtes. Le groupe de travail Dickson avait été saisi d'une proposition similaire en 1989 et l'avait rejetée. Halpenny souligne les problèmes créés lorsque les policiers militaires relèvent de commandants de base et d'escadre haut placés. Abstraction faite du bien-fondé de cette proposition et de celle qui concerne la création d'une commission de la police militaire, Halpenny reconnaît dans ses propositions que le principe de l'indépendance de la police décrit dans l'arrêt *Campbell et Shirose* s'applique aux activités d'application de la loi de la police militaire, tout en convenant que celle-ci exerce de nombreuses autres fonctions militaires qui sont assujetties à bon escient au contrôle des commandants de base et d'escadre.

⁶⁴ *Ibid*, article 139.

⁶⁵ Andrew Halpenny « The Governance of Military Police in Canada » (2010) 48 Osgoode Hall L.J. 1, p. 4.

⁶⁶ *Ibid*, p. 44.

Le principe de l'indépendance de la police militaire peut-il/doit-il s'appliquer différemment selon qu'il s'agit d'infractions prévues au Code criminel ou au Code de discipline militaire?

Certains soutiendront que l'indépendance de la police ne devrait pas couvrir les activités d'application de la loi de la police militaire en ce qui concerne les infractions prévues au *Code de discipline militaire*. Ils feront valoir à cet égard que, contrairement à la police civile, la police militaire n'a généralement pas le droit de porter des accusations sous le régime du *Code de discipline militaire*. L'article 107.02 des Ordonnances et règlements royaux prévoit que les commandants et les personnes qu'ils autorisent peuvent porter de telles accusations, ainsi que les officiers ou militaires du rang à qui on a assigné une fonction d'enquêteur au sein du Service national des enquêtes des Forces canadiennes (SNEFC).

De façon générale, le SNEFC mène des enquêtes sur les infractions les plus graves et les plus délicates, mais ses effectifs ne représentent qu'environ 10 p. 100 de l'ensemble des policiers militaires⁶⁷. Même dans ces cas, l'article 107.12 des Ordonnances et règlements royaux permet à un commandant de ne pas donner suite à une accusation portée par le SNEFC, bien que celui-ci puisse, après avoir pris connaissance des motifs à l'appui de cette décision, saisir l'autorité de renvoi de l'accusation.

L'argument le plus sérieux à l'encontre de la reconnaissance de l'indépendance de la police militaire dans le cas des infractions prévues au *Code de discipline militaire* réside dans le fait qu'il s'agit, en bout de ligne, de questions concernant la discipline militaire, qui relèvent de la chaîne de commandement. Cependant, tel qu'il est mentionné plus haut, la police civile bénéficie de l'indépendance, même si son droit de porter des accusations est parfois restreint par des dispositions législatives exigeant le consentement du procureur général et, dans certains cas, par des pratiques administratives de vérification avant l'inculpation. Le fait que les agents de police civils ne soient pas toujours libres de porter des accusations ne diminue en rien l'indépendance qu'ils peuvent revendiquer dans les enquêtes liées à l'application de la loi.

Les dispositions susmentionnées des Ordonnances et règlements royaux concernant les accusations et procédures relatives aux infractions prévues au *Code de discipline militaire* vont de pair avec l'idée que les commandants doivent prendre et justifier leurs décisions *après que* la police militaire a mené une enquête complète à l'abri de l'influence de la chaîne de commandement⁶⁸, ce qui offre un système de freins et de contrepoids propre à la justice militaire. À certains égards, ce système n'est pas si différent de celui de la justice civile, qui permet à la police d'enquêter comme bon lui semble, mais également aux procureurs de la Couronne de décider de ne pas porter d'accusations. Le fait que ni la police militaire non plus que la police civile ne soient entièrement libres de porter des accusations ne signifie pas que leurs enquêtes ne

⁶⁷ *Ibid.*, p. 44, 45 et 47.

⁶⁸ Le paragraphe 79 du chapitre 2 des Consignes et procédures techniques de la police militaire A-SJ-100-004/AG-000 est particulièrement important à cet égard, puisqu'il prévoit ce qui suit : « À l'exception des devoirs et fonctions techniques de la police, le personnel de la PM est soumis à des ordres et des directives donnés par leurs commandants respectifs ou en leur nom. Néanmoins, les commandants ne peuvent pas donner de directives spécifiques pour les enquêtes ou l'application de la loi. Ceci est le mandat et la responsabilité du GPFC et du réseau technique de la PM ».

devraient pas être soustraites à toute ingérence arbitraire et discrétionnaire de la part de membres de l'exécutif qui ne font pas partie de la police. Une enquête complète de la police favorise une meilleure reddition de comptes en ce qui concerne les décisions de ne pas porter d'accusations, qu'elles soient prises par les procureurs de la Couronne dans le système civil ou par les commandants dans le système militaire. Effectivement, il se pourrait qu'une enquête complète et dépourvue de toute entrave soit encore plus importante dans le système militaire si les décisions relatives à la mise en accusation sont prises par des personnes qui, contrairement aux avocats de la Couronne, ont peut-être de bonnes raisons d'appliquer la loi dans la pleine mesure prévue.

À mon avis, il n'est pas souhaitable de rejeter le principe de l'indépendance de la police dans le cas des infractions prévues au *Code de discipline militaire*, et ce, pour au moins quatre raisons.

Premièrement, une grande partie des dispositions du *Code de discipline militaire* et du *Code criminel* se recourent, surtout en ce qui concerne les infractions plus graves. Les infractions commises par le passé, comme celles qui ont été révélées par l'enquête sur la Somalie, ainsi que les infractions de torture prévues au *Code criminel* montrent à quel point il est important d'appliquer celui-ci, de concert avec le principe de la primauté du droit, aux manquements graves commis par les membres des forces armées. Bien que les dispositions relatives à la torture du *Code criminel* s'appliquent à l'étranger, les infractions prévues au *Code de discipline militaire* comprennent d'autres infractions du *Code criminel* qui ne couvriraient pas nécessairement les activités poursuivies par les Forces canadiennes à l'extérieur du Canada.

Deuxièmement, l'article 250.19 de la *Loi sur la défense nationale*, qui a été ajouté en 1998 par suite de l'enquête sur la Somalie, offre une reconnaissance législative de l'indépendance de la police en permettant que les plaintes soient adressées à la CPPM dans tous les cas d'entrave aux enquêtes de la police militaire, que celles-ci concernent le *Code criminel* ou le *Code de discipline militaire*.

Troisièmement, le sous-alinéa 2g)(i) du *Code criminel* reconnaît que les officiers et militaires du rang des Forces canadiennes qui sont nommés sous le régime de l'article 156 de la *Loi sur la défense nationale* pour appliquer le *Code de discipline militaire* sont des agents de la paix.

Enfin, il serait difficile en pratique de fractionner l'application du principe de l'indépendance de la police. Au début de l'enquête, surtout s'il s'agit d'une allégation d'inconduite grave, il ne sera peut-être pas possible de savoir si l'affaire sera traitée comme une affaire relevant du *Code de discipline militaire* ou du *Code criminel*. L'acceptation de l'influence de la chaîne de commandement (autre que celle de la police militaire) dans le cas des infractions prévues au *Code de discipline militaire* nuirait à la reconnaissance de l'indépendance de la police à d'autres égards. Elle pourrait également donner lieu à des plaintes d'ingérence visées par l'article 250.19 de la *Loi sur la défense nationale*.

Cela ne signifie pas pour autant que le *Code de discipline militaire* ne vise pas des objets différents de ceux du *Code criminel*. Les commandants des forces armées ont un mot important à dire en ce qui a trait à l'application du *Code de discipline militaire* aux questions liées à la

discipline et au jugement. Néanmoins, leur influence devrait se faire sentir après que la police militaire, relevant de sa propre chaîne de commandement, aura pu mener sa propre enquête conformément aux procédures qui sont les siennes.

Résumé

En résumé, l'indépendance des activités liées à l'application de la loi par rapport à l'ingérence arbitraire et discrétionnaire de l'exécutif a été reconnue dans l'arrêt *Campbell et Shirose* en tant que principe constitutionnel découlant du principe de la primauté du droit même si, dans certains cas, la police civile n'a pas le droit absolu de porter des accusations. Les tribunaux pourraient appliquer ce principe à titre de principe constitutionnel non écrit ou au moyen de l'article 7 de la *Charte* ou de la doctrine de l'abus de procédure dans les cas d'ingérence non autorisée, arbitraire et discrétionnaire de l'exécutif dans les enquêtes de la police. Cette approche signifierait que les mesures législatives ou les ententes administratives régulières qui restreignent la capacité de l'agent de police de porter des accusations pourraient être acceptables et n'iraient pas à l'encontre du principe constitutionnel de l'indépendance de la police.

Le concept de l'indépendance de la police devrait être appliqué à la police militaire, bien qu'il importe également de reconnaître le double rôle du policier militaire, qui est à la fois agent de la paix et soldat. L'enquête de la Somalie a mis en relief les dangers inhérents au fait de permettre à la chaîne de commandement de s'ingérer dans les enquêtes de la police militaire. Ce risque est au moins aussi grand que celui de l'ingérence ministérielle ou politique dans les enquêtes de la police civile, eu égard à la grande influence des concepts de la chaîne de commandement au sein des forces armées. L'adoption de l'article 250.19 de la *Loi sur la défense nationale* en 1998 pourrait être considérée comme une reconnaissance législative de l'indépendance de la police militaire ainsi que de la nécessité de protéger celle-ci de l'influence de la chaîne de commandement (exception faite de celle de la police militaire elle-même) dans ses enquêtes. Aucune distinction n'est faite à l'article 250.19 entre les enquêtes concernant les infractions prévues au *Code criminel* et celles qui portent sur les infractions du *Code de discipline militaire* et, dans un cas comme dans l'autre, le policier militaire peut être considéré comme un agent de la paix au sens du *Code criminel*. Il pourrait être difficile de tenir compte de ces distinctions en pratique, eu égard aux recoupements importants entre le *Code criminel* et le *Code de discipline militaire* et à la nécessité de protéger la police des risques d'ingérence dans toutes ses enquêtes.

III. Le projet de loi C-41 et l'indépendance de la police

Le projet de loi C-41 prévoit de nombreux amendements à la *Loi sur la défense nationale*, mais nous nous attarderons ici à ceux qui touchent la police militaire et l'indépendance de la police, notamment en ce qui concerne le paragraphe 18.5(3). Au même moment, il importe d'expliquer le contexte législatif et politique global de cette disposition.

La reconnaissance législative du rôle du GPFC

En réponse aux recommandations que le défunt juge en chef Lamer a formulées au cours de son examen du projet de loi C-25⁶⁹, le législateur propose, dans le projet de loi C-41, de codifier le poste du GPFC. L'article 18.3 proposé prévoit en effet la nomination d'un GPFC qui occupera son poste à titre inamovible pour un mandat maximal renouvelable de quatre ans, sous réserve uniquement d'une révocation motivée sur recommandation d'un comité d'enquête. Les protections prévues à l'article 18.3 à l'endroit du GPFC sont plus importantes que celles qui sont accordées au commissaire de la GRC ou à d'autres chefs de police, ce qui est assez compréhensible, compte tenu de l'influence du grade au sein des forces armées et du fait que le GPFC détiendra un grade inférieur à d'autres dirigeants de la hiérarchie militaire, y compris le VCEMD. En tout état de cause, l'article 18.3 va de pair avec l'idée selon laquelle la police militaire devrait bénéficier d'une certaine indépendance par rapport à d'autres personnes susceptibles de détenir un grade plus élevé dans la hiérarchie militaire⁷⁰.

Concilier l'indépendance de la police avec les responsabilités en matière de gestion : le pouvoir du VCEMD d'exercer une surveillance générale à l'endroit du GPFC et de lui donner des lignes directrices et instructions générales

L'examen de l'indépendance de la police présenté dans la partie un du présent document a porté principalement sur le principe de l'indépendance de la police qui est reconnu dans l'arrêt *Campbell et Shirose*; l'auteur y a également admis que les limites de ce principe continuent à évoluer et nécessitent un équilibre délicat entre les exigences liées au besoin d'indépendance au cours des enquêtes et les impératifs de la reddition de comptes démocratique. En ce qui concerne la police civile, les limites contestées de l'indépendance concernent le rôle légitime des ministres responsables et des commissions de police de donner à la police des directives sur les questions de politique et de gestion. La Commission d'enquête sur Ipperwash s'est attardée à cet aspect dans son rapport de 2007 et a souligné l'importance de maintenir des services de police démocratiques qui permettent au ministre responsable de donner à la police des directives d'orientation d'une manière transparente. Elle a également recommandé des modifications législatives visant à assurer une structure plus saine et plus transparente à cet égard.

Dans le contexte de la police militaire, la reddition de comptes démocratique, que ce soit par l'entremise du ministre responsable ou de la commission de police, est assurée dans le cadre du rôle de gestion du chef d'état major de la défense et du vice-chef d'état major de la défense à l'égard des services de police militaire. Ces questions complexes sont désormais régies par un cadre de reddition de comptes dont le GPFC et le VCEMD ont convenu en 1998. Selon le point 1(A) de ce cadre, le VCEMD établira des priorités et objectifs généraux pour les services de la police militaire, tandis que le GPFC établira une méthode pour réaliser les priorités et atteindre les objectifs en question⁷¹. Le cadre de 1998 reconnaît également la responsabilité du

⁶⁹ Antonio Lamer *Le premier examen indépendant des dispositions et de l'application du projet de loi C-25*, 3 septembre 2003, p. 75, disponible à http://www.cfbg-cgfc.gc.ca/documents/LamerReport_e.pdf.

⁷⁰ Selon le paragraphe 18.3(2), le GPFC détiendrait au moins le grade de colonel.

⁷¹ Cadre de reddition de comptes dans le rapport des présidents, le très honorable Brian Dickson et le lieutenant-général Charles Belzile, intitulé *Rapport du Groupe d'examen des services de police militaire*, 11 décembre 1998,

VCEMD en ce qui a trait au « contrôle administratif et financier général ». Cette reconnaissance des responsabilités en matière de gestion va de pair avec les pratiques de la police civile, dans le cadre desquelles la police ne peut échapper totalement aux mesures de gestion et d'orientation du gouvernement. Le cadre de 1998 envisageait la possibilité que le VCEMD exerce des pouvoirs de gestion légitimes à l'endroit du GPFC; cependant, comme nous le verrons plus loin, ces pouvoirs de gestion ne devaient manifestement pas couvrir l'intervention du VCEMD dans les cas individuels. Dans son rapport de 1998, le groupe de travail Dickson a approuvé ce cadre de reddition de comptes comme moyen de concilier les exigences opposées de l'indépendance et de la responsabilité de la police militaire⁷². Le cadre de reddition de comptes de 1998 est un outil important et logique et ne devrait pas être annulé ou écarté à la légère.

Selon l'article 18.4 proposé dans le projet de loi C-41, les responsabilités du GPFC couvriraient :

- a) les enquêtes confiées à toute unité ou tout autre élément sous son commandement;
- b) l'établissement des normes de sélection et de formation applicables aux candidats policiers militaires et l'assurance du respect de ces normes;
- c) l'établissement des normes professionnelles et de formation applicables aux policiers militaires et l'assurance du respect de ces normes;
- d) les enquêtes relatives aux manquements à ces normes professionnelles ou au *Code de déontologie de la police militaire*.

L'alinéa 18.4a) va de pair avec la reconnaissance de l'indépendance de la police militaire lors des enquêtes, car il prévoit que le GPFC, et non un commandant de base ou d'escadre, sera responsable des « enquêtes confiées à toute unité ou tout autre élément sous son commandement ». L'unité sous le commandement du GPFC est sans doute le Service national des enquêtes, mais les mots « tout autre élément sous son commandement » semblent couvrir d'autres membres du personnel de la police militaire. Ainsi, selon l'article 18.4, le GPFC ne serait responsable que des enquêtes menées par ces autres éléments et ne serait pas responsable de l'exécution par ceux-ci de fonctions militaires non liées à des enquêtes, ce qui est fort acceptable, compte tenu de la portée de l'indépendance de la police militaire.

Le fait que le GPFC serait responsable, selon l'alinéa 18.4c), de l'établissement des normes professionnelles applicables à la police militaire appuie également le principe de l'indépendance de la police en matière d'enquête. Bien que le *Code de déontologie de la police militaire* ne touche pas directement l'indépendance de la police, certains aspects du Code, notamment l'interdiction, à l'article 4, d'agir de façon discriminatoire, de représenter faussement

annexe B. L'existence d'un cadre de reddition de comptes est également reconnue selon des termes généralement similaires à l'annexe C du chapitre 1 des Consignes et procédures techniques de la police militaire, sous réserve d'une exception importante qui sera examinée ci-dessous. Ainsi, l'article 1 prévoit que « Le GPFC est responsable, devant le vice-chef d'état major de la Défense (VCEMD), de l'élaboration et du maintien de normes policières qui correspondent à celles d'autres organismes canadiens d'application de la loi » et le paragraphe 6 prévoit l'établissement d'un cadre de reddition de comptes.

⁷² Cadre de reddition de comptes dans le rapport des présidents, le très honorable Brian Dickson et le lieutenant-général Charles Belzile, intitulé *Rapport du Groupe d'examen des services de police militaire*, 11 décembre 1998, chapitre 3.

l'information contenue dans un rapport ou d'entraver sciemment ou indûment la tenue de l'enquête, rejoignent l'idée que la police militaire doit s'acquitter de ses fonctions de manière indépendante. L'article 7 de ce même Code est également important, parce qu'il oblige le policier militaire à signaler les cas de manquement au « policier militaire se trouvant à l'échelon supérieur dans la hiérarchie de commandement ».

Le paragraphe 18.5(1) reconnaît que le GPFC exerce ses fonctions « sous la direction générale du VCEMD et le paragraphe 18.5(2) prévoit que celui-ci peut établir des « lignes directrices ou donner des instructions générales » concernant la façon dont le GPFC s'acquitte de ses responsabilités générales. Cette même disposition assure la transparence des « instructions générales » en exigeant que le grand prévôt veille à rendre celles-ci « accessibles au public ».

De façon générale, cette disposition est compatible avec les recommandations formulées par la Commission d'enquête sur Ipperwash en faveur de « services de police démocratiques » qui permettraient au ministre responsable de donner des directives d'orientation générales à la police, pourvu que ces directives soient rendues publiques. Eu égard au contexte militaire distinct et au rôle réduit du ministre responsable à l'égard des Forces canadiennes, c'est le VCEMD et non le ministre en question qui serait titulaire des pouvoirs prévus au paragraphe 18.5(1). Néanmoins, l'idée générale est que la police ne saurait bénéficier d'une indépendance absolue car, en pareil cas, elle ne serait pas tenue de rendre des comptes. À mon avis, le paragraphe 18.5(2) ne va pas à l'encontre du principe constitutionnel de l'indépendance de la police qui a été articulé dans l'arrêt *Campbell et Shirose*, parce qu'il permet simplement au VCEMD d'établir des lignes directrices et de donner des instructions générales qui seront rendues publiques.

Le paragraphe 18.5(3) et les instructions spécifiques du VCEMD au GPFC au sujet d'enquêtes particulières

Si l'article 18.5 proposé s'était limité aux paragraphes 18.5(1) et 18.5(2), le projet de loi C-41 aurait été compatible avec la reconnaissance de l'indépendance de la police en matière d'enquête. Effectivement, il aurait constitué, à mon sens, un cadre législatif solide qui aurait permis de concilier les intérêts opposés liés à l'indépendance de la police militaire au cours de ses enquêtes ou autres activités d'application de la loi et à la nécessité de veiller à ce que la police militaire soit tenue de rendre des comptes et demeure assujettie à la surveillance et à l'orientation générales des forces armées, représentées par le VCEMD, en matière de gestion.

Le paragraphe 18.5(3) est beaucoup plus problématique que les paragraphes 18.5(1) et (2), parce qu'il va plus loin que de permettre au VCEMD d'exercer un contrôle général à l'endroit du GPFC et de lui donner des instructions ou lignes directrices générales; il autoriserait le VCEMD, par écrit, à « établir des lignes directrices ou donner des instructions à l'égard d'une enquête en particulier ».

Le paragraphe 18.5(3) proposé va à l'encontre de l'alinéa 7a) du cadre de reddition de comptes de 1998, qui énonçait que le VCEMD « ne doit pas participer directement aux enquêtes

individuelles en cours, mais il recevra de l'information du GPFC de façon à pouvoir prendre les décisions nécessaires en matière de gestion qui s'imposent »⁷³.

De plus, le paragraphe 18.5(3) est incompatible avec le principe de l'indépendance de la police qui est reconnu dans l'arrêt *Campbell et Shirose*, parce qu'il donnerait à un membre très haut placé des forces armées le pouvoir explicite de s'ingérer dans une enquête donnée de la police en donnant des instructions à l'égard de celle-ci.

Le paragraphe 18.5(3) va bien au-delà des dispositions législatives ou des pratiques administratives qui restreignent le pouvoir de la police de porter des accusations. Il permet en effet au VCEMD de donner des instructions ou lignes directrices dans des cas spécifiques. Ces instructions pourraient probablement comprendre l'instruction d'enquêter ou de ne pas enquêter au sujet d'une personne ou question en particulier, ou de le faire d'une façon particulière. Le VCEMD donnerait ces instructions non pas en qualité d'agent de la paix, mais à titre de deuxième plus haut gradé des Forces canadiennes.

Le paragraphe 18.5(3) restreint jusqu'à un certain point l'ingérence de la chaîne de commandement dans les enquêtes de la police. Les instructions précises au sujet d'enquêtes en particulier doivent provenir du VCEMD et non du supérieur immédiat d'un policier militaire. Effectivement, le paragraphe 79 du chapitre 2 des Consignes et procédures techniques de la police militaire⁷⁴, qui prévoit que les policiers militaires sont soumis aux ordres de leurs commandants « à l'exception des devoirs et fonctions techniques », mais que, « néanmoins, les commandants ne peuvent pas donner de directives spécifiques pour les enquêtes ou l'application de la loi, continuerait à s'appliquer. Ceci est le mandat et la responsabilité du GPFC et du réseau technique de la PM ». En d'autres termes, seul le VCEMD serait titulaire des pouvoirs proposés au paragraphe 18.3(3) et il ne pourrait les déléguer aux commandants de base ou d'escadre.

Malgré tout, le paragraphe 18.5(3) s'harmonise mal avec le principe exposé ci-dessus et pourrait devenir compatible uniquement s'il énonçait que, bien que les commandants ne puissent donner d'instructions au sujet des enquêtes dans des cas particuliers, le VCEMD peut et devrait le faire. Tel qu'il est mentionné plus haut, le VCEMD est habilité à donner des lignes directrices et instructions générales au GPFC, mais il est difficile de comprendre pourquoi ce pouvoir devrait s'étendre aux cas particuliers. De plus, le paragraphe 18.5(3) proposé aurait malheureusement pour effet d'abroger une restriction clé énoncée dans le cadre de reddition de comptes de 1998, selon laquelle le VCEMD ne peut participer directement aux enquêtes individuelles en cours⁷⁵. Comme je l'ai souligné plus haut, le cadre de reddition de comptes de 1998 a été approuvé dans le rapport de 1998 du groupe de travail Dickson et, à mon avis, il va de

⁷³ Cadre de reddition de comptes, dans le rapport des présidents, le très honorable Brian Dickson et le lieutenant-général Charles Belzile, intitulé *Rapport du Groupe d'examen des services de la police militaire*, 11 décembre 1998, annexe B. Malheureusement, cet important principe n'est pas traduit dans les commentaires figurant à l'annexe C du chapitre 1 des Consignes et procédures techniques de la police militaire au sujet du cadre de reddition de comptes du VCEMD et du GPFC.

⁷⁴ A-SJ-100—004/AG-000.

⁷⁵ Rapport des présidents, le très honorable Brian Dickson et le lieutenant-général Charles Belzile, intitulé *Rapport du Groupe d'examen des services de la police militaire*, 11 décembre 1998, p. 15 (non souligné dans l'original), citant le cadre de reddition de comptes du 2 mars 1998, signé par le VCEMD G.L. Garnett et le GPFC Samson.

pair avec l'arrêt subséquent *Campbell et Shirose*, dans lequel la Cour suprême du Canada a reconnu, en 1999, l'indépendance de la police en matière d'enquête à titre de principe constitutionnel non écrit découlant de la primauté du droit.

Un autre aspect troublant du paragraphe 18.5(3) proposé réside dans le fait que, contrairement aux lignes directrices et instructions générales visées au paragraphe 18.5(2), les instructions données par le VCEMD dans des cas particuliers ne seront pas nécessairement rendues publiques. Le paragraphe 18.5(5) permet au GPFC de ne pas rendre ces instructions accessibles au public, lorsqu'il estime que cet accès « n'est pas dans l'intérêt de la bonne administration de la justice ».

Il est difficile de comprendre la raison d'être du paragraphe 18.5(3) du projet de loi C-41, puisqu'il va à l'encontre du cadre de reddition de comptes de 1998 et s'harmonise mal avec le principe de l'indépendance de la police qui a été reconnu dans l'arrêt *Campbell et Shirose*. Le paragraphe 18.5(3) s'apparente à certains égards à l'article 165.17 de la *Loi sur la défense nationale*, modifié en 1998, dont voici le libellé :

- (1) Le directeur des poursuites militaires exerce ses fonctions sous la direction générale du juge-avocat général.
- (2) Le juge-avocat général peut établir par écrit des lignes directrices ou donner des instructions concernant les poursuites. Le directeur des poursuites militaires veille à les rendre accessibles au public.
- (3) Le juge-avocat général peut, par écrit, établir des lignes directrices ou donner des instructions en ce qui concerne une poursuite en particulier.
- (4) Le directeur des poursuites militaires veille à rendre accessibles au public les lignes directrices ou instructions visées au paragraphe (3).
- (5) Le paragraphe (4) ne s'applique pas lorsque le directeur des poursuites militaires estime qu'il n'est pas dans l'intérêt de la bonne administration de la justice militaire de rendre les lignes directrices ou instructions, ou une partie de celles-ci, accessibles.
- (6) Le juge-avocat général transmet au ministre une copie des lignes directrices et instructions.

Cependant, le juge-avocat général établirait des lignes directrices ou donnerait des instructions en ce qui concerne un cas particulier à titre de conseiller juridique investi de responsabilités liées à l'administration de la justice militaire et non comme membre de l'ensemble de la chaîne de commandement militaire. Le paragraphe 18.5(3) est très différent, car il pourrait permettre au deuxième plus haut gradé des Forces canadiennes de mettre fin à une enquête de la police militaire. À cet égard, il va beaucoup plus loin que les mesures législatives ou procédures administratives qui empêchent les policiers de porter des accusations : il permet à un membre de l'exécutif qui n'est pas un agent de la paix de donner des instructions et des directives au sujet

d'une enquête en particulier et, à ce titre, il va à l'encontre du principe de l'indépendance de la police et favorise les ingérences discrétionnaires et arbitraires⁷⁶ dans les enquêtes de la police.

Selon l'argument le plus sérieux pouvant peut-être soutenir le paragraphe 18.5(3), il n'y a pas lieu de restreindre les intérêts politiques légitimes du VCEMD se rapportant à l'établissement de lignes directrices et d'instructions prospectives générales, parce que les questions politiques visées peuvent se poser concrètement dans une enquête en particulier. À cet égard, la Commission McDonald a déjà souligné que le ministre responsable doit être informé des opérations même dans les cas individuels, parce que ceux-ci pourraient soulever d'importantes questions de politique ou de fonctionnement. Pourtant, elle n'est pas allée aussi loin que le paragraphe 18.5(3), puisqu'elle a affirmé ce qui suit :

Le ministre ne devrait avoir aucun droit de donner des directives en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs de la GRC de faire enquête, de procéder à des arrestations et d'intenter des poursuites dans des cas particuliers. C'est à cet égard seulement qu'il y a lieu d'appliquer à la GRC la doctrine énoncée dans *Ex parte Blackburn*⁷⁷.

Tirée en 1981, cette conclusion a, bien entendu, été sensiblement renforcée par la reconnaissance en 1999, dans le jugement *Campbell et Shirose*, du pouvoir discrétionnaire de la police en matière d'enquête et d'application de la loi à titre de principe constitutionnel. Il y a désormais tout lieu de penser que, même lorsque l'enquête soulève des questions politiques, la police militaire devrait être autorisée à mener son enquête sans ingérence de la part de membres de la chaîne de commandement autres que des policiers militaires, y compris le VCEMD. La chaîne de commandement pourrait jouer un rôle en ce qui concerne le dépôt d'accusations relatives aux infractions prévues au *Code de discipline militaire*, mais elle ne devrait pas diriger le déroulement d'une enquête de la police militaire dans un cas donné. La question politique pourrait également inciter le VCEMD à élaborer des lignes directrices et des instructions au titre du paragraphe 18.5(2) afin de guider les enquêtes ultérieures.

Options en matière de réforme

Quel devrait être le sort du paragraphe 18.5(3)? À mon avis, la meilleure solution serait de supprimer du projet de loi C-41 cette disposition et les dispositions connexes, soit les paragraphes 18.5(4) et (5). Comme je l'ai souligné plus haut, les autres dispositions constituent un cadre législatif valable qui permet de concilier les impératifs opposés de l'indépendance et de l'obligation de rendre compte de la police.

Il ne m'apparaît pas souhaitable de modifier le paragraphe 18.5(3) de façon à restreindre le pouvoir du VCEMD de donner des instructions dans des cas précis liés aux infractions prévues

⁷⁶ La Cour suprême du Canada a souligné que le principe non écrit de l'indépendance judiciaire protégeait les juges de la destitution arbitraire et discrétionnaire. *Elliott c. Alberta*, [2003] 1 R.C.S. 857. Or, le paragraphe 18.5(3) autoriserait légalement les ingérences arbitraires et discrétionnaires dans les enquêtes individuelles.

⁷⁷ Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC *La liberté et la sécurité devant la loi* (Ottawa : Approvisionnement et Services, 1981), p. 1013.

au *Code de discipline militaire* par opposition à celles du *Code criminel*. Comme je l'ai déjà mentionné, les infractions prévues au *Code criminel* et les infractions plus graves du *Code de discipline militaire* se recoupent dans une large mesure et il ne sera peut-être pas possible de savoir dès le départ quelle procédure s'appliquerait. De plus, il est souhaitable, dans l'intérêt public, de tenir des enquêtes complètes au sujet des infractions prévues au *Code de discipline militaire*, même si les commandants décident, en bout de ligne, de ne pas porter d'accusations à leur égard.

Une autre option serait de modifier le paragraphe 18.5(3) de façon qu'il s'applique uniquement dans les cas mineurs. Cette solution ne me semble pas souhaitable non plus, étant donné que le *Code de discipline militaire* couvre un large éventail de questions allant des infractions très graves prévues au *Code criminel* aux affaires relativement mineures liées à la discipline et à la gestion militaires. De plus, il est peu probable que le VCEMD s'intéresserait aux affaires mineures.

Il serait possible d'accroître la transparence découlant du paragraphe 18.5(3) en exigeant que les instructions spécifiques soient rendues publiques. À certains égards, cette exigence suivrait le modèle retenu dans les différentes lois sur le directeur des poursuites pénales, y compris la loi fédérale, lorsque le procureur général donne des instructions au DPP. Cette modification aurait pour effet d'accroître la transparence, mais elle favoriserait aussi la contestation des directives du VCEMD dans les cas individuels, tel qu'il est expliqué ci-dessous. L'analogie avec le modèle du DPP/procureur général est également inappropriée car, même lorsque le procureur général intervient dans un cas donné, il le fait à titre de conseiller juridique de la Couronne, tandis que le VCEMD n'interviendrait pas comme agent de la paix dans une enquête de la police militaire, mais à titre de deuxième plus haut gradé des forces armées.

Les conséquences pouvant découler de la promulgation du paragraphe 18.5(3)

La promulgation du paragraphe 18.5(3) pourrait entraîner d'importantes répercussions politiques et juridiques. Du point de vue politique, elle nuirait aux améliorations qui ont été apportées après l'enquête sur la Somalie et qui ont eu pour effet de reconnaître davantage l'indépendance de la police militaire en matière d'enquête. Cette même disposition obligerait le GPFC à se conformer aux instructions du VCEMD de la manière explicitement autorisée dans le texte législatif, ce qui placerait le GPFC dans une position très difficile, puisqu'il violerait du même coup le principe de l'indépendance de la police énoncé dans l'arrêt *Campbell et Shirose*. Qui plus est, il est fort probable que l'exercice des pouvoirs découlant du paragraphe 18.5(3) donnerait lieu à des plaintes d'ingérence fondées sur l'article 250.19 de la *Loi sur la défense nationale* et obligerait la CPPM et le chef d'état major de la défense à concilier ces dispositions, peut-être au moyen de solutions différentes.

Au plan juridique, le paragraphe 18.5(3) pourrait être jugé incompatible avec le principe constitutionnel non écrit de l'indépendance de la police qui a été reconnu dans l'arrêt *Campbell et Shirose*. Comme je l'ai mentionné plus haut, il n'est pas certain que les tribunaux invalideraient une disposition législative adoptée de façon démocratique en se fondant sur un principe constitutionnel non écrit, mais cette possibilité existe. Même si les tribunaux n'étaient pas disposés à le faire, ils pourraient fort bien invalider les instructions données au titre du

paragraphe 18.5(3) au motif qu'elles constituent une violation arbitraire et discrétionnaire du principe de l'indépendance de la police énoncé dans l'arrêt *Campbell et Shirose*.

Par ailleurs, les tribunaux pourraient conclure que le paragraphe 18.5(3) va à l'encontre de l'article 7 de la *Charte* s'ils reconnaissent, comme je l'ai mentionné plus haut, l'indépendance de la police à titre de principe de justice fondamentale. Les tribunaux seraient influencés par les travaux de la Commission McDonald, de la Commission Marshall, de la Commission Arar, de la Commission Ipperwash et de la Commission Air India, qui ont toutes reconnu l'existence d'un principe de l'indépendance de la police en matière d'enquête. Les tribunaux pourraient aussi juger que l'ingérence en question a donné lieu à une atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne et sont réticents à invoquer l'article premier pour sauvegarder les violations de l'article 7. En tout état de cause, il serait possible de satisfaire les intérêts légitimes du VCEMD en ce qui a trait à la gestion et à l'orientation de la police militaire en lui permettant d'établir des lignes directrices et instructions générales en application du paragraphe 18.5(2) sans l'autoriser à donner des instructions spécifiques dans des cas individuels. Les tribunaux pourraient également invalider le paragraphe 18.5(3) et distinguer cette disposition d'avec les dispositions législatives ou pratiques administratives assujettissant le dépôt d'accusations au consentement du procureur général au motif que le paragraphe 18.5(3) permet l'ingérence dans l'ensemble de l'enquête de la police et non seulement lors du dépôt d'accusations et que cette ingérence est le fait d'une personne qui agit en qualité de membre de l'exécutif et non comme conseiller juridique.

Par ailleurs, les tribunaux pourraient conclure qu'une poursuite découlant d'instructions précises données au titre du paragraphe 18.5(3) constitue un abus de procédure en raison de l'ingérence de l'exécutif dans l'enquête de la police.

Ces recours postérieurs à la promulgation du paragraphe 18.5(3) ne représentent pas une solution idéale, loin de là. Il sera difficile en effet d'obtenir réparation dans les cas individuels où des instructions précises sont données en application du paragraphe 18.5(3), surtout si les directives ou lignes directrices du VCEMD ont eu pour effet de limiter une enquête de la police militaire, de sorte qu'aucune accusation n'a été portée. Lorsqu'aucune enquête n'est menée et qu'aucune mesure d'application de la loi n'est prise, des questions pourraient demeurer sans réponse en permanence et les personnes concernées pourraient même ignorer l'existence d'instructions précises que le VCEMD aurait données, si le GPFC a décidé qu'il ne serait pas dans l'intérêt de la bonne administration de la justice de rendre les instructions publiquement accessibles.

S'il était promulgué, le paragraphe 18.5(3) placerait le GPFC dans une position difficile. À titre de membre des forces armées, le GPFC devra accepter les instructions spécifiques émanant du VCEMD. Au même moment, en qualité d'agent de police, il conclura peut-être que certaines instructions vont à l'encontre de l'indépendance de la police et du devoir de celle-ci de ne pas agir en tant que fonctionnaire ou mandataire de qui que ce soit lorsqu'elle exerce des activités liées à l'exécution de la loi⁷⁸.

⁷⁸ *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565, paragraphe 27.

Dans la plupart des cas, il y aurait de bonnes chances que le GPFC rende accessibles au public les instructions données par le VCEMD dans un cas précis, surtout s'il estime qu'il est dans l'intérêt de la bonne administration de la justice de protéger le pouvoir discrétionnaire de la police militaire en matière d'application de la loi ainsi que l'intégrité des enquêtes qu'elle mène. Le GPFC pourrait également formuler une plainte d'ingérence contre le VCEMD conformément à l'article 250.19 relativement à l'établissement d'instructions ou de lignes directrices dans un cas donné. La CPPM devrait alors trancher la question et aurait la tâche difficile et peu enviable de concilier sa mission découlant de l'article 250.19 en ce qui a trait à l'examen des plaintes pour ingérence avec l'autorisation législative donnée au paragraphe 18.5(3) à l'égard des instructions et lignes directrices spécifiques.

Même si, dans certains cas, le GPFC acceptait les instructions ou lignes directrices émanant du VCEMD sans formuler de plainte pour ingérence, il pourrait y avoir manque de transparence si le GPFC décidait qu'il est dans l'intérêt de la bonne administration de la justice de ne pas rendre accessibles les instructions en question. Il se pourrait, en pareil cas, que les instructions ayant donné lieu à une enquête et à des accusations n'aient jamais été portées à la connaissance de la personne inculpée, qui perdrait ainsi l'occasion de solliciter une réparation fondée sur la *Charte* ou sur la doctrine de l'abus de procédure ou de formuler une plainte pour ingérence. Dans les cas où les instructions et lignes directrices ne donnent pas lieu à une enquête et à une accusation, il est possible que la non-publication ait pour effet, du moins en apparence, de dissimuler une ingérence dans l'enquête de la police.

Effectivement, si la disposition est conservée, il y aurait peut-être lieu de veiller à ce que la CPPM reçoive une copie des instructions spécifiques du VCEMD dans chaque cas, que le GPFC les rende publiques ou non et qu'une plainte pour ingérence soit formulée ou non sous le régime de l'article 250.19.

À tous autres égards, le projet de loi C-41 suit de façon générale l'évolution observée depuis l'enquête sur la Somalie, soit la reconnaissance de l'indépendance de la police militaire en matière d'enquête. Malheureusement, le paragraphe 18.5(3) proposé affaiblit sérieusement le principe constitutionnel de l'indépendance de la police en autorisant le VCEMD à donner des instructions et lignes directrices spécifiques au GPFC dans des cas individuels. Cette disposition irait à l'encontre d'un aspect clé du cadre de reddition de comptes de 1998 que le VCEMD et le GPFC ont signé et qui reconnaît que les responsabilités légitimes du premier en matière de gestion n'englobent pas la communication d'instructions dans les cas individuels. Qui plus est, le paragraphe 18.5(3) viole le principe constitutionnel de l'indépendance de la police qui a été articulé dans l'arrêt *Campbell et Shirose*, lequel devrait être appliqué aux enquêtes de la police militaire, même s'il ne couvre pas toujours le dépôt d'accusations.