

Military Police
Complaints
Commission

Chairperson



Commission d'examen
des plaintes concernant
la police militaire

Président

Le 31 janvier 2011

Monsieur 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-41, la *Loi visant à renforcer la justice militaire pour la défense du Canada.*

Veillez trouver ci-joint les conclusions de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire en ce qui concerne le projet de loi C-41 pour la distribution aux membres du Comité permanent de la défense nationale.

Veillez agréer, monsieur Lafleur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Glenn Stannard".

Glenn Stannard, O.O.M.
Président

Pièces jointes (2)

Canada



MÉMOIRE DE LA CPPM CONCERNANT LE PROJET DE LOI C-41

Chèr(e)s député(e)s honorables :

La présente vise à vous présenter le point de vue de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (la Commission) sur le projet de loi C-41, la *Loi visant à renforcer la justice militaire pour la défense du Canada*.

La Commission appuie la plupart des changements proposés dans le projet de loi en ce qui concerne la police militaire et, en particulier, le processus touchant les plaintes déposées en vertu de la partie IV. Des éléments particuliers du projet de loi soulèvent toutefois certaines préoccupations pour la Commission, situation qu'il serait possible de régler facilement, selon nous, en apportant de simples modifications au projet de loi. Il s'agit, selon nous, de questions discrètes qui n'auraient aucune incidence sur les principes fondamentaux du projet de loi. La Commission souhaite proposer trois modifications.

Conflit possible avec le deuxième examen indépendant imminent de la LDN

D'abord, nous notons que le projet de loi remplacerait, avec les articles 101 et 117, la disposition de la loi actuelle exigeant un examen législatif indépendant à tous les cinq ans des modifications apportées à la *Loi sur la défense nationale* (LDN), tel qu'on la retrouve dans les Lois du Canada (L.C.) 1998, chapitre 35 (projet de loi C-25 de la 36^e législature, 1^{ère} session), par une exigence d'examen à tous les sept ans. De plus, nous notons que ces changements auraient pour effet de reporter de sept ans, à compter de la date d'entrée en vigueur du nouvel article 273.601 proposé de la LDN, le prochain examen indépendant de la loi. Bien que la Commission n'ait aucune objection à modifier l'intervalle séparant les examens indépendants des dispositions pertinentes de la législation, nous notons que le projet de loi ne contient aucune disposition visant à conserver l'exigence de procéder au second examen indépendant, lequel est imminent selon ce qu'on nous a indiqué.

Forte d'une expérience de plus de dix ans à travailler avec le cadre de la partie IV de LDN – et plus de sept ans depuis le premier examen indépendant pratiqué par l'ancien juge en chef feu Antonio Lamer – la Commission a préparé un certain nombre de suggestions qui visent à améliorer le cadre législatif régissant la surveillance indépendante de la police militaire. Nous attendions l'occasion de présenter ces suggestions d'améliorations dans le contexte du processus d'examen indépendant. Par contre, il semblerait que si le projet de loi C-41 était adopté avant que ne se termine l'examen à venir, en application de l'article 96 du chapitre 35 des L.C. 1998, il n'existerait plus d'exigence ou de fondement dans la loi pour poursuivre cet examen ou pour en présenter les résultats au Parlement. La Commission se verrait alors privée de la possibilité de présenter ses observations à une autorité d'examen indépendante pour encore sept autres années.

.../2

Canada

De plus, comme les articles 101 et 117 du projet de loi ne sont pas visés par l'article 135 (« Entrée en vigueur »), ils entreraient automatiquement en vigueur dès que le projet de loi C-41 recevrait la Sanction royale. Ainsi, le gouverneur général en conseil ne pourrait pas retarder la proclamation des modifications à l'échéancier d'un examen indépendant de la LDN de façon à tenir compte du second examen indépendant imminent, conformément à l'article 96 du chapitre 35 des L.C. 1998.

La Commission s'est vue rassurée et accepte que le ministère de la Défense nationale (MDN) soit résolu à aller de l'avant avec l'examen législatif prochain, mais nous sommes d'avis qu'il serait préférable de ne pas atténuer le statut juridique de cet examen à venir, soit d'un examen prescrit par la loi à un examen discrétionnaire. Bien qu'elle accepte que l'examen législatif prochain aille de l'avant et qu'elle s'attende à ce que celui-ci ait lieu, la Commission préférerait que rien ne vienne nuire au statut ni au fondement du rapport et des recommandations éventuels de l'autorité d'examen indépendante.

À notre avis, il serait possible de remédier à un éventuel conflit entre le second examen indépendant de la LDN prévu et le projet de loi C-41 en apportant une modification qui retarderait ou permettrait de retarder l'entrée en vigueur des articles 101 et 117 jusqu'à ce que soit déposé devant le Parlement le prochain examen indépendant au titre de l'article 96 du chapitre 35 des L.C. 1998.

« Ingérence autorisée »? Nouveau paragraphe 18.5(3) proposé

En deuxième lieu, nous soulignons qu'en vertu de l'article 4 du projet de loi, la nomination, le rôle, les pouvoirs et les responsabilités du grand prévôt des Forces canadiennes (GPFC) seraient des éléments explicités dans la LDN. Bien que la Commission soit d'avis qu'il s'agit là d'un développement souhaitable en principe, elle estime que le pouvoir de donner des instructions au GPFC dans le cadre d'une enquête précise que les paragraphes 18.5(3) à (5) proposent d'accorder au vice-chef d'état-major de la défense (VCEMD) pose de sérieux problèmes.

Le 2 mars 1998, le GPFC et le VCEMD de l'époque ont signé un *Cadre de responsabilisation* destiné à [TRADUCTION] « veiller à la prestation de services de police militaire professionnels et efficaces » qui reconnaissait les [TRADUCTION] « objectifs complémentaires » de la « primauté des opérations » et la « nécessité d'indépendance [de la police militaire] dans le cadre des enquêtes ». À cette fin, tout en confirmant le pouvoir du VCEMD [TRADUCTION] « d'établir des lignes directrices et de donner des instructions au GPFC pour veiller à la prestation de services de police professionnels et efficaces [...] », le Cadre prévoyait que « le VCEMD ne doit pas donner d'instructions au GPFC quant aux décisions en matière d'enquêtes portant sur des opérations particulières de la police militaire [...] » et que [TRADUCTION] « le VCEMD ne s'impliquera en aucun cas dans les enquêtes en cours, mais qu'il recevra tous les renseignements nécessaires du GPFC relatifs aux décisions de gestion ». Sur ces principes, il est aussi prévu ce qui suit dans le Cadre : [TRADUCTION] « Il incombe au GPFC de conseiller le VCEMD sur les questions naissantes et pressantes lorsque des décisions de la gestion s'imposent

[...] toutefois, le niveau de détails fournis sur les enquêtes régulières est laissé à la discrétion du GPFC ». Il y était aussi prévu que : [TRADUCTION] « le GPFC exercera une surveillance sur les enquêtes particulières et fournira un sommaire général des enquêtes au VCEMD [...] Sauf si des circonstances nécessitent l'intervention de la direction, on évitera de discuter des détails particuliers des enquêtes avec le VCEMD ». Le *Cadre de responsabilisation* entre le VCEMD et le GPFC a été examiné et approuvé par le Groupe d'examen des services de la police militaire, présidé par le lieutenant-général Charles Belzile (maintenant à la retraite), dans son rapport au VCEMD du 11 décembre 1998.

De plus, le nouveau paragraphe 18.5(3) proposé ne donne suite à aucune des recommandations issues du premier examen indépendant en 2003 (le rapport Lamer). Au contraire, on voit clairement dans l'analyse qui a précédé sa recommandation de définir le rôle du GPFC dans la LDN que la principale préoccupation de l'ancien juge en chef feu Lamer à cet égard était la nécessité de contribuer à garantir l'indépendance du GPFC. Le seul aspect du *Cadre de responsabilisation* 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, plutôt que de son contenu et, plus particulièrement, les restrictions qu'il imposait au rôle de supervision et de surveillance du VCEMD à l'égard du GPFC.

En plus d'être contraire à un pilier central du *Cadre de responsabilisation* du VCEMD et du GPFC, une telle disposition, selon nous, va à l'encontre d'une recommandation centrale du Comité consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire de 1997 (le rapport Dickson). Dans son rapport présenté au ministre de la Défense nationale, ce comité a recommandé que le Service national des enquêtes des Forces canadiennes (SNEFC) soit placé sous le commandement du GPFC précisément pour qu'il puisse « fonctionner indépendamment de la chaîne de commandement ». Bien que le GPFC ne soit plus le commandant du SNEFC, le commandant du SNEFC relève encore directement du GPFC et se trouve sous son commandement. De plus, la proposition visant à autoriser le VCEMD à donner des instructions sur des enquêtes militaires est incompatible avec la création par le Parlement, dans la partie IV de la LDN, du mécanisme de plainte en matière d'ingérence et du mandat de la Commission de faire enquête et de présenter un rapport dans de telles circonstances.

Sans doute le plus important, le pouvoir que l'on propose d'accorder au VCEMD à l'article 4 (paragraphe 18.5(3)) du projet de loi semble incompatible avec le principe de l'indépendance d'un policier dans le cadre de la tenue d'une enquête criminelle et de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police, principe qui a été confirmé par la jurisprudence dans des arrêts comme *R. c. Campbell et Shirose* [1999], 1 R.C.S. 565 (aux paragraphes 27 à 36). Dans cette décision unanime, la Cour suprême a noté qu'une telle indépendance est « à la base de la primauté du droit »,¹ qui est « l'un des “principes constitutionnels directeurs fondamentaux” ».² En effet, ce langage dans *Campbell et Shirose* évoque la possibilité qu'une telle indépendance

.../4

¹ [1999] 1 R.C.S. 565 au par. 29.

² [1999] 1 R.C.S. 565 au par. 18.

policière, comme base à la primauté du droit peut constituer un principe constitutionnel non écrit, dont l'existence et la force d'application ont été reconnues par les tribunaux dans *Renvoi relatif à la sécession du Québec* (1998)³ et dans d'autres dossiers. À ce titre, le caractère constitutionnel même du paragraphe 18.5(3) proposé pourrait même être en cause.

Les préoccupations juridiques de la Commission semblent être corroborées par l'analyse juridique indépendante (ci-jointe), que la Commission a obtenu du savant reconnu en droit pénal et public, le professeur Kent Roach de l'Université de Toronto.

Assurément, les préoccupations de la Commission à l'égard du paragraphe 18.5(3) sont fondées sur des préoccupations de principe plutôt que sur la pratique anticipée. En effet, la Commission a eu pour assurance que ce pouvoir n'est destiné qu'à appuyer la responsabilité du VCEMD concernant la gestion de ressources et ne servirait qu'à fournir des directives au GPFC au sujet de la chaîne de commandement pour fins opérationnelles. La Commission accepte d'emblée ces garanties et est convaincue que les dispositions proposées ne sont prévues que pour un usage exceptionnel et qu'à des fins légitimes et que l'exigence de transparence prévue dans la proposition de paragraphe 18.5(4) contribuerait à s'assurer que ce soit le cas.

La Commission est néanmoins préoccupée du fait que le paragraphe 18.5(3) proposé, qui est exprimé en des termes généraux, confère une légitimité de base et générale à l'intervention de la chaîne de commandement dans les enquêtes de la police militaire. À notre avis, lorsque se présentent des situations où le caractère urgent des opérations militaires a légitimement préséance sur l'application de la loi, la chaîne de commandement est déjà investie des pouvoirs légaux nécessaires en ce sens. Cela est certainement le cas entre le VCEMD et le GPFC, où il existe un lien hiérarchique. À la connaissance de la Commission, il n'y a pas non plus d'autres dispositions dans le projet de loi ou dans la loi ou les règlements actuels qui limiteraient l'exercice licite et légitime des pouvoirs par la chaîne de commandement à l'égard du GPFC ou de la police militaire de façon générale, de manière à légitimer le pouvoir conféré par le paragraphe 18.5(3) proposé en tant que correction ou clarification nécessaire au statu quo juridique.

La section 18.5 proposée à l'article 4 du projet de loi semble avoir été inspirée de l'actuel article 165.17 de la LDN, lequel traite du lien hiérarchique entre le Juge-avocat général (JAG) et le Directeur – Poursuites militaires (DPM). Comme dans le cas de leurs homologues civils, le jugement et la discrétion indépendants, tant des procureurs militaires que des policiers militaires, sont fondamentaux pour l'équité et l'intégrité du système de justice.

Même s'il est vrai que le paragraphe 165.17(3) de la loi actuelle autorise le JAG à donner des directives ou à imposer des lignes directrices au DPM relativement à des poursuites particulières, il existe des distinctions importantes à soulever entre les liens respectifs du JAG et du DPM et ceux du VCEMD et du GPFC. Dans le cas du JAG et du DPM, ils sont tous deux des officiers

.../5

³ [1998] 2 R.C.S. 217.

de justice, alors que contrairement au GPFC, le VCEMD n'est pas un agent de la paix. Le droit reconnaît la légitimité de l'intervention, dans l'exercice de leur discrétion, d'agents de la paix de rang supérieur et d'autorités chargées des poursuites lorsqu'il s'agit d'agents de la paix ou de procureurs qui sont des subordonnés, mais ce pouvoir ne déborde pas du cadre de ces professions respectives dont les membres sont soumis à un devoir particulier de faire observer la loi. De plus, contrairement au VCEMD et au GPFC, le JAG agit en autonomie de la chaîne de commandement du fait qu'il est nommé par le gouverneur en conseil et relève directement du ministre de la Défense nationale, plutôt que du CEMD ou du VCEMD.

Selon notre recherche réalisée à ce jour dans ce dossier, le pouvoir qu'on cherche à conférer au VCEMD au paragraphe 18.5(3) proposé est sans précédent dans l'optique des relations police-cadres ou police-gouvernement, tant au Canada que dans les autres pays du *common law* où l'on reconnaît le principe légal de l'indépendance policière (en particulier, en Angleterre et au pays de Galles, en Australie et en Nouvelle-Zélande). En effet, le paragraphe 31(4) de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario interdit tout particulièrement aux commissions de police régionales de donner de directives aux chefs de police « au sujet de décisions opérationnelles particulières ni des opérations quotidiennes du corps de police. » On retrouve des interdictions semblables dans les lois policières de la Nouvelle-Écosse,⁴ du Nouveau Brunswick,⁵ du Manitoba,⁶ et de la Nouvelle-Zélande.⁷

De plus, dans le contexte particulier d'autres services de police militaire, nous n'avons trouvé aucune autorisation expresse équivalente pour les directives de la chaîne de commandement dans le cadre d'enquêtes particulières, ni à la Royal Military Police du Royaume-Uni ni au CID de la U.S. Army.

Selon la Commission, les nouveaux paragraphes 18.5(3) à (5) proposés à l'article 4 du projet de loi devraient être supprimés.

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 de la version française de l'alinéa 250.42c) semble être passée inaperçue dans le texte du projet de loi. Cette disposition autorise la Commission à tenir une audience « 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

.../6

⁴ *Police Act*, S.N.S., para. 55(1).

⁵ *Loi sur la police*, L.N.-B., par. 3.1(2)(c).

⁶ *Loi sur les services de police*, S.M., par. 28(4).

⁷ *Policing Act, 2008* (Nouvelle-Zélande), para. 16(2).

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 ». Cette erreur de rédaction relativement importante dans l'actuelle partie IV de la LDN a déjà été portée à l'attention du ministère par la Commission, tant lors du premier examen quinquennal indépendant en 2003 que lors des consultations l'année suivante relatives à la mise en œuvre des recommandations du rapport Lamer. À notre avis, le problème et la solution sont simples et n'impliquent aucune question de politique. En effet, il est probable qu'un tribunal chargé d'interpréter cette disposition ne tiendrait pas compte de la version française pour éviter toute construction absurde. Ceci dit toutefois, les deux versions sont de poids interprétatif équivalent, *a priori* du moins, et on devrait régler le problème. Le projet de loi C-41 en est l'occasion, vu qu'on propose de faire correspondre les versions française et anglaise d'autres dispositions de la loi.

Conclusion

Comme on l'a indiqué dès le début, la Commission estime qu'on pourrait donner suite à ses préoccupations en apportant des modifications très particulières au projet de loi, ce qui n'aurait aucune incidence sur les principes qui y sont décrits. En effet, nous sommes d'avis que les changements proposés renforceront et appuieront ces principes.

La Commission serait heureuse de répondre aux questions ou de fournir des détails supplémentaires au Comité sur les questions soulevées dans ces présentations.

Veillez agréer, Mesdames et Messieurs, l'expression des mes sentiments les meilleurs.



Glenn Stannard, O.O.M.
Président