



Le 16 février 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, *Loi visant à renforcer la justice militaire pour la défense du Canada.*

Veillez trouver ci-jointes des observations supplémentaires de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire à propos du projet de loi C-41, à l'intention des membres du Comité permanent de la défense nationale. La haute direction et moi-même sommes disponibles pour rencontrer les membres du comité afin de discuter de tout point soulevé dans nos observations. Nous ne croyons pas que l'enquête d'intérêt public que la CPPM mène actuellement relativement à une plainte déposée par Amnistie Internationale et l'Association des libertés civiles de la C.-B. n'empêche de quelque manière que ce soit notre participation avec le comité au regard du projet de loi C-41.

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

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

Glenn M. Stannard, O.O.M.
Président

Pièces jointes (1)

Canada



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

Honorables députés,

Pour faire suite aux observations qu'elle vous a déjà présentées relativement au projet de loi C-41, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire souhaite formuler les observations supplémentaires qui suivent.

La Commission a suivi avec intérêt les travaux du comité permanent concernant le projet de loi. Elle réitère les observations en date du 31 janvier 2011, auxquelles elle souhaite ajouter les observations suivantes au regard de deux des secteurs de préoccupation.

1) Entrée en vigueur des articles 101 et 117

Comme nous l'avons mentionné dans nos observations antérieures, les articles 101 et 117 du projet de loi – qui traitent de l'échéancier applicable aux futurs examens législatifs et qui supprimeraient l'examen quinquennal exigé par l'art. 96 du ch. 35 des L.C. 1998 – ne sont pas visés par la disposition du projet de loi qui a trait à l'entrée en vigueur, à savoir l'article 135. Par conséquent, même si le gouvernement le voulait, il serait impossible de retarder l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Ainsi, le fondement législatif du deuxième examen quinquennal – vivement attendu – serait éliminé lorsque le projet de loi C-41 recevrait la sanction royale. Il convient de noter que, bien qu'on ait informellement avisé la CPPM, il y a de cela maintenant plusieurs mois, que le prochain examen législatif était imminent, le processus n'a pas encore commencé vu qu'on n'a pas nommé une autorité d'examen indépendante.

On pourrait remédier à ce problème en apportant au projet de loi C-41 un simple amendement qui permettrait de retarder l'entrée en vigueur de l'article 117 à tout le moins (qui est la disposition qui supprimerait l'examen quinquennal obligatoire actuel), jusqu'à ce que le rapport relatif au prochain examen indépendant soit déposé devant le Parlement conformément à l'art. 36 du ch. 35 des L.C. 1998.

2) Article 4 – Nouveau paragraphe 18.5(3) proposé

Non-respect du principe juridique de l'indépendance policière

La Commission réitère les préoccupations qu'elle a exprimées dans ses observations antérieures au sujet de la possibilité que cette nouvelle disposition ouvre la voie à l'« ingérence autorisée ».

Canada

La Commission vous recommande de lire le document du professeur Kent Roach (qui accompagnait les observations antérieures), dans lequel cet expert en droit criminel bien connu analyse cette disposition et conclut que le pouvoir ainsi accordé au VCEMD de donner des instructions au GPFC en ce qui a trait aux enquêtes particulières [TRADUCTION] « porte atteinte aux concepts fondamentaux de l'indépendance policière », comme l'a reconnu la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Campbell et Shirose* (1999). Bien que la Police militaire (PM) ne soit pas indépendante des Forces canadiennes sur le plan organisationnel, le principe juridique de l'indépendance de la police s'applique néanmoins à elle lorsqu'elle s'acquitte de ses responsabilités en matière d'application de la loi.

Le nouveau pouvoir conféré est sans rapport avec le double rôle de la PM

La Commission reconnaît bien entendu le double rôle que les policiers militaires sont appelés à remplir, étant à la fois policiers et soldats. Cependant, cette dualité n'est pas une considération pertinente au regard de l'examen du par. 18.5(3), étant donné que cette nouvelle disposition vise expressément les devoirs d'application de la loi de la police militaire, c.-à-d. les enquêtes policières.

Analogie fautive entre les rapports VCEMD-GPFC et les rapports JAG-DPM

La Commission comprend également que les nouveaux paragraphes 18.5(3) à (5) sont fondés sur les liens hiérarchiques entre le JAG et le Directeur – Poursuites militaires, comme l'indique l'article 165.17 de la *LDN*. Toutefois, comme nous l'avons fait remarquer dans nos observations antérieures, nous ne considérons pas que ces liens permettent une analogie exacte avec les liens entre le VCEMD et le GPFC. Le JAG est, en fait, une haute autorité de poursuite au Directeur – Poursuites militaires; les liens entre ces deux personnes sont quelque peu semblables à ceux entre un procureur de la Couronne local et un fonctionnaire supérieur du ministère du Procureur général ou du ministère de la Justice. En outre, le JAG est à l'abri de toute influence indue de la part de la chaîne de commandement pour ce qui est de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de poursuivre, étant donné qu'il est nommé par le gouverneur en conseil et qu'il relève directement du ministre de la Défense nationale (par. 9.3(1) de la *LDN*), plutôt que de la chaîne de commandement des FC.

Le VCEMD, par contre, n'est ni un PM ni un agent de la paix; de plus, contrairement au JAG, le GPFC est nommé par la chaîne de commandement et relève d'elle.

Le pouvoir ainsi conféré n'est pas limité aux situations exceptionnelles

Bien que la CPPM ne mette pas en question les motifs qui sous-tendent la disposition, celle-ci ne comporte en fait aucune limite ou restriction réelles quant à son application. Bien qu'il soit possible que le gouvernement ait voulu qu'elle s'applique uniquement dans des circonstances rares et exceptionnelles, le projet de loi ne précise pas quelles sont ces circonstances.

Plainte pour ingérence : pas un obstacle s'il y a eu excès de pouvoir

Enfin, le Comité ne devrait pas considérer que le dépôt d'une plainte pour ingérence devant la CPPM en vertu de l'art. 250.19 de la *LDN* serait un outil utile pour prévenir des excès de pouvoir au titre du par. 18.5(3). Outre le fait que la CPPM est uniquement autorisée à présenter des conclusions et des recommandations non contraignantes aux dirigeants des FC et du MDN, il est difficile de voir comment des instructions autorisées par une loi pourraient constituer en droit une « ingérence inappropriée ». En d'autres termes, bien que le GPFC puisse déposer une plainte relativement à des instructions données en vertu du nouveau par. 18.5(3), la Commission serait obligée de trouver que la plainte est non fondée.

Selon nous, si le par. 18.5(3) était adopté, le concept d'« entrave » figurant à l'art. 250.19 de la *LDN* devrait être interprété de manière à exclure de telles instructions données par le VCEMD.

Le VCEMD a déjà le pouvoir nécessaire pour exercer une surveillance sur le GPFC

Comme nous l'avons mentionné dans nos observations antérieures, étant donné que le GPFC est sous le commandement du VCEMD, et que c'est celui-ci, et non le GPFC, qui contrôle les ressources opérationnelles, la Commission estime que le VCEMD a déjà l'autorité nécessaire pour donner toute directive légitime au GPFC en ce qui a trait aux questions concernant l'application de la loi.

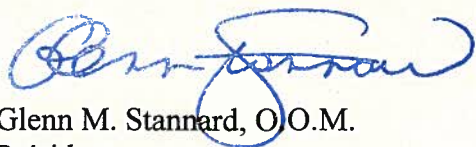
Résumé

En résumé, de l'avis de la CPPM, le nouveau paragraphe 18.5(3), qui accorde au VCEMD le pouvoir donner des instructions à l'égard d'une enquête portant sur des opérations particulières de la police, devait être supprimé du projet de loi C-41 pour les raisons suivantes :

- La disposition est contraire à la loi et aux traditions canadiennes concernant l'indépendance des enquêtes policières par rapport à l'Exécutif, qui est un des principes fondamentaux qui sous-tendent la primauté du droit.
- Elle est sans précédent en droit canadien en matière de services policiers.
- Elle est fondée sur une analogie fautive, de la part des rédacteurs, entre les liens entre le VCEMD et le GPFC et ceux entre le JAG et le Directeur – Poursuites militaires.
- Elle constitue un important pas en arrière par rapport aux efforts déployés depuis les années 1990 pour accroître et préserver l'indépendance des enquêtes de la police militaire, à savoir :
 - La constitution du SNEFC, qui dispose de son propre pouvoir de déposer des accusations au regard d'infractions d'ordre militaire (contrairement aux autres PM), et de sa propre chaîne de commandement, dont le dirigeant est le GPFC.
 - La création de la CPPM, qui jouit d'un mandat unique et exclusif en ce qui a trait aux plaintes pour ingérence de la part d'un PM.

- Élaboration d'un *Cadre de responsabilisation* spécial (ci-joint) entre le VCEMD et le GPFC en 1998, en vue d'établir un équilibre entre les besoins du VCEMD en matière de gestion et le respect de l'indépendance nécessaire au GPFC pour s'acquitter de ses responsabilités en matière d'application de la loi dans des cas particuliers. Le nouveau paragraphe 18.5(3) de la *LDN* aurait effectivement pour effet de supprimer des éléments-clés du *Cadre*.
- La disposition ne s'appuie sur aucune des recommandations figurant dans le rapport Lamer ou dans quelque autre étude publique sur la justice militaire ou sur les fonctions de nature policières de la PM.

Veillez agréer, honorables députés, l'expression de ma très haute considération.



Glenn M. Stannard, O.O.M.
Président

Pièces jointes (1)

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*