



COMMISSION D'EXAMEN DES PLAINTES CONCERNANT LA POLICE MILITAIRE

RELATIVEMENT à une plainte pour inconduite présentée en application de l'article 250.18 de la *Loi sur la défense nationale* par Mme Sarah Orton (CPPM 2024-037)

DÉCISION PORTANT SUR LA QUALITÉ POUR AGIR DE LA GRANDE PRÉVÔT DES FORCES CANADIENNES

Aperçu

1. Le 16 septembre 2025, la grande prévôt des Forces canadiennes (GPFC) a présenté une requête visant à obtenir le statut de partie intéressée dans le cadre de la présente audience, conformément à l'alinéa 250.44b) de la *Loi sur la défense nationale* (LDN). N'ayant reçu aucune réponse à la requête, j'ai ordonné, dans ma lettre datée du 6 octobre 2025, que cette requête soit entendue par écrit et que la GPFC ait jusqu'au 17 octobre 2025 pour fournir toute preuve supplémentaire et tout mémoire de faits et de droit. Nous avons reçu la note de service le 9 octobre 2025.
2. Une fois qu'une audience d'intérêt public est déclarée, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (CPPM) doit offrir au plaignant, à la personne visée par la plainte et à « toute autre personne » qui convainc la CPPM « qu'elle a un intérêt direct et réel » dans l'audience « toute latitude » pour y participer¹.
3. Pour les raisons qui suivent, la requête est rejetée. La GPFC ne m'a pas convaincu qu'elle avait un intérêt direct et réel dans l'audience. Toutefois, je reconnais que la GPFC peut fournir une contribution significative ou une perspective importante à l'audience. Comme je l'explique ci-dessous, j'accorde à la GPFC le statut d'intervenante. La nature des droits de participation de la GPFC à l'audience sera déterminée après qu'elle et les autres parties concernées auront eu l'occasion de présenter leurs observations à ce sujet.

¹ *Loi sur la défense nationale* (LDN), L.R.C. 1985, ch. N-5, al. 250.44b).

La GPFC n'est pas automatiquement une partie intéressée du seul fait de sa fonction

4. La GPFC fait valoir qu'elle a un intérêt direct et réel dans cette audience en vertu des responsabilités liées à sa fonction. Elle affirme que cela découle du fait qu'elle est commandante du Groupe de la Police Militaire des Forces canadiennes et qu'elle est responsable de l'établissement des normes de formation. Elle ajoute que son intérêt est évident dans la mesure où l'audience examinera la conduite des membres de la police militaire sous son commandement et qu'elle « a intérêt à s'assurer que la police militaire agit conformément aux normes professionnelles énoncées dans le *Code de déontologie de la police militaire* ».

5. Cet argument repose entièrement sur les fonctions prescrites à la personne occupant le poste de GPFC :

Devoirs et fonctions

18.4 Le grand prévôt est notamment responsable :

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

Duties and functions

18.4 The Provost Marshal's responsibilities include

- (a)** investigations conducted by any unit or other element under his or her command;
- (b)** the establishment of selection and training standards applicable to candidates for the military police and the ensuring of compliance with those standards;
- (c)** the establishment of training and professional standards applicable to the military police and the ensuring of compliance with those standards; and
- (d)** investigations in respect of conduct that is inconsistent with the professional standards applicable to the military police or the *Military Police Professional Code of Conduct*.

6. J'accepte que la GPFC ait *un intérêt* dans cette procédure en vertu de ses fonctions. Je n'accepte toutefois pas que les responsabilités confiées à la GPFC en vertu de l'article 18.4 de la LDN établissent son *intérêt direct et réel* dans l'audience. Seules les personnes ayant un intérêt direct et réel remplissent les conditions requises pour obtenir le statut de partie intéressée.

7. Je suis parvenue à cette conclusion après avoir examiné attentivement le texte de la LDN elle-même, ainsi que son contexte et son objet².

8. La partie IV de la LDN établit un régime pour traiter (1) les plaintes concernant la conduite des membres de la police militaire dans l'exercice de leurs fonctions de nature policière et (2) les plaintes concernant l'ingérence dans les enquêtes de la police militaire.

² *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 RCS 653, par. [117-120](#), citant *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998 CanLII 837 \(CSC\)](#), [1998] 1 R.C.S. 27, par. [21](#).

9. Dans le cas d'une plainte pour inconduite, le rôle de la GPFC est clairement défini :

Responsabilité du grand prévôt

250.26 (1) Le grand prévôt est responsable du traitement des plaintes pour inconduite.

Provost Marshal responsible

250.26 (1) The Provost Marshal is responsible for dealing with conduct complaints.

10. Une plainte pour inconduite peut être renvoyée à la CPPM, auquel cas celle-ci peut enquêter sur toute question s'y rapportant.

Enquête du président

250.32 (2) Il peut, en cours d'examen, enquêter sur toute question concernant la plainte.

Chairperson may investigate

250.32 (2) In conducting a review of a complaint, the Chairperson may investigate any matter relating to the complaint.

11. La CPPM peut également mener une enquête d'intérêt public sur une plainte relative à la conduite et, si cela se justifie, tenir une audience.

Intérêt public

250.38 (1) S'il l'estime préférable dans l'intérêt public, le président peut, à tout moment en cours d'examen d'une plainte pour inconduite ou d'une plainte pour ingérence, faire tenir une enquête par la Commission et, si les circonstances le justifient, convoquer une audience pour enquêter sur cette plainte.

Public interest

250.38 (1) If at any time the Chairperson considers it advisable in the public interest, the Chairperson may cause the Complaints Commission to conduct an investigation and, if warranted, to hold a hearing into a conduct complaint or an interference complaint.

12. L'article 250.44 de la LDN précise qui sont les parties à l'audience :

Droits des intéressés

250.44 Le plaignant, la personne qui fait l'objet de la plainte et toute autre personne qui convainc la Commission qu'elle a un intérêt direct et réel dans celle-ci doivent avoir toute latitude de présenter des éléments de preuve à l'audience, d'y contre-interroger les témoins et d'y faire des observations, en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat.

Rights of persons interested

250.44 The Complaints Commission shall afford a full and ample opportunity, in person or by counsel, to present evidence, to cross-examine witnesses and to make representations at the hearing to
(a) the complainant and the person who is the subject of the complaint, if they wish to appear; and
(b) any other person who satisfies the Complaints Commission that the person has a substantial and direct interest in the hearing.

13. Seuls le plaignant et la personne visée par la plainte sont automatiquement, ou *de facto*, considérés comme des personnes intéressées en vertu du présent article. Toute autre personne intéressée doit convaincre la CPPM qu'elle a un intérêt direct et réel dans l'audience.

14. L'application des principes pertinents d'interprétation des lois appuie la conclusion selon laquelle, si le Parlement avait voulu que la GPFC soit considérée comme une partie à toutes les audiences, il l'aurait prévue explicitement³.

15. Le Parlement savait que la GPFC est la commandante des membres de la police militaire chargés des fonctions de nature policière, comme le prévoit l'article 18.4 de la LDN, et n'a pas inclus la GPFC comme partie à l'alinéa 250.44a) de la LDN. Le rôle de la GPFC dans le processus de traitement des plaintes est décrit en détail dans la partie IV de la LDN, notamment son rôle dans les enquêtes et les rapports sur les plaintes, ses obligations de divulgation envers la CPPM, son droit de recevoir des informations de la CPPM et son droit de répondre aux recommandations de la CPPM. La GPFC a une voix dans chaque plainte : elle tranche les plaintes en première instance et s'exprime par ses motifs. Dans ce cas, en tant que GPFC adjointe à l'époque, elle a choisi de clore la plainte sans l'enquêter.

16. Il est un principe bien établi que le Parlement est présumé agir de manière cohérente. Le Parlement n'avait pas l'intention que la GPFC soit automatiquement considérée comme partie à une audience sans avoir d'abord convaincu la CPPM qu'elle avait un « intérêt direct et réel dans l'audience », comme l'exige la LDN. En d'autres termes,

[39] La maxime d'interprétation *expressio unius est exclusio alterius* (« la mention de l'un implique l'exclusion de l'autre ») est aussi particulièrement utile en l'espèce. Il est possible d'inférer qu'il y a exclusion implicite lorsque l'on peut s'attendre à ce que [traduction] « le législateur, s'il avait voulu inclure une chose en particulier dans sa loi, l'aurait mentionnée expressément » (Sullivan, § 8.09[1]; voir *R. c. Wolfe*, [2024 CSC 34](#), par. 25; *Canada c. Loblaw Financial Holdings Inc.*, [2021 CSC 51](#), [2021] 3 R.C.S. 687, par. 59; *Copthorne Holdings Ltd. c. Canada*, [2011 CSC 63](#), [2011] 3 R.C.S. 721, par. 108)⁴.

17. Il existe d'autres régimes qui prescrivent qu'un décideur de première instance dispose de droits de participation complets dans une procédure de deuxième instance. Par exemple, tant à la Section d'appel de l'immigration qu'au Tribunal de la sécurité sociale, les décideurs de première instance sont définis comme des parties dans les règles applicables⁵. Ce n'est pas la structure de la partie IV de la LDN.

18. Par conséquent, les fonctions et les responsabilités générales de la GPFC, telles que décrites à l'article 18.4 de la LDN, ne justifient pas à elles seules un « intérêt direct et

³ Voir R. Sullivan, *The Construction of Statutes*, (7^e éd. 2022, p. 222-223).

⁴ *Kosicki c. Toronto (Ville)*, 2025 CSC 28, par. 39.

⁵ Voir les *Règles de la Section d'appel de l'immigration, 2022 (DORS/2022-277)*, art. 1; *Règles de procédure du Tribunal de la sécurité sociale, 2022 (DORS/2022-256)*, art. 5.

réel dans l'audience ». La GPFC doit démontrer, au cas par cas, qu'elle possède un tel intérêt dans l'audience.

19. Il serait illogique de conclure que l'intention du Parlement était que la GPFC soit tenue de présenter une demande pour devenir partie intéressée si le critère de l'« intérêt direct et réel » était satisfait dans chaque cas uniquement en raison du fait qu'elle est la commandante des membres de la police militaire et qu'elle exerce les fonctions inhérentes à ce poste.

Un intérêt direct et réel est une question qui doit être examinée au cas par cas

20. Ayant conclu que la GPFC n'est pas, en raison de ses responsabilités, une partie intéressée dans toutes les audiences devant la CPPM, il s'ensuit qu'il s'agit d'une question de fait propre à chaque cas.

21. Il existe deux façons pour une personne autre que le plaignant ou la personne visée par la plainte d'avoir qualité pour agir dans une audience devant la CPPM :

- a) Une *partie intéressée*, comme indiqué ci-dessus, est définie par la LDN comme une personne qui convainc la CPPM qu'elle a un « intérêt direct et réel » dans l'audience⁶. Une partie intéressée a toute latitude pour présenter des éléments de preuves, contre-interroger des témoins et faire des observations lors de l'audience.
- b) Les *Règles de procédure pour les audiences devant la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, 2022*, confèrent également à la CPPM le pouvoir discrétionnaire d'autoriser une personne à intervenir, si elle estime que cette personne peut apporter une contribution significative ou une perspective importante à l'audience, et si les avantages potentiels de l'intervention l'emportent sur tout préjudice causé aux parties⁷. Contrairement aux droits de participation complets d'une partie intéressée, les droits d'un intervenant peuvent être limités notamment à l'obligation de produire des documents, à une question particulière ou au droit de présenter uniquement des observations écrites⁸.

22. Seules les personnes ayant un intérêt direct et réel bénéficient de droits de participation complets. Cela est conforme à l'article 250.14 de la LDN, qui prévoit que, « dans la mesure où les circonstances et l'équité le permettent, la CPPM donne suite aux plaintes dont elle est saisie avec célérité et sans formalisme ».

⁶ LDN, al. 250.44b).

⁷ *Règles de procédure pour les audiences devant la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, 2022 (DORS/2022-9) (les « Règles »)*, art. 44.

⁸ *Règles*, art. 49.

23. J'ai examiné la jurisprudence concernant la notion d'intérêt « direct et réel ». Le critère de l'« intérêt direct et réel » est appliqué dans de nombreuses enquêtes fédérales et provinciales. Comme l'a déclaré le juge O'Connor dans sa *Décision sur la qualité pour agir dans l'Enquête Arar* :

Il n'est ni possible ni souhaitable de dresser une liste exhaustive des types d'intérêts répondant à ce critère en ce qui concerne les enquêtes publiques. Dans chaque cas, le(la) commissaire chargé(e) de mener l'enquête publique doit tenir compte de plusieurs de facteurs, notamment de son mandat, de la nature de l'aspect de l'enquête publique pour lequel on demande la qualité d'agir, du type d'intérêt invoqué par le demandeur et du lien entre le demandeur en question et le mandat de l'enquête⁹.

24. Tout comme le juge O'Connor dans l'Enquête Arar, je souscris moi aussi au raisonnement du juge Campbell dans l'affaire *Range Representative on Administrative Segregation Kingston Penitentiary* :

Le simple fait de se préoccuper des questions qui seront examinées lors de l'enquête, aussi profondes et sincères soient-elles, ne suffit pas à constituer un intérêt direct et substantiel. Il en va de même pour l'expertise dans le domaine faisant l'objet de l'enquête ou dans les questions de fait particulières qui seront soulevées. Il ne suffit pas qu'une personne ait un point de vue utile qui pourrait aider le coroner¹⁰ (Traduction non officielle).

25. Plus récemment, les tribunaux ont jugé que les termes « direct et réel » constituent une norme élevée, directement liée au contexte et à l'objet de la procédure dans laquelle elle est appliquée¹¹.

26. Comme je l'ai expliqué ci-dessus, la GPFC n'est pas automatiquement une partie intéressée dans toutes les audiences devant la CPPM. Il s'ensuit que ses responsabilités telles qu'elles sont définies dans la LDN ne répondent pas à la définition de « direct et réel », aussi profondes et sincères soient-elles.

27. J'ai également examiné la manière dont le terme « partie intéressée » a été défini en jurisprudence. Bien qu'il existe des thèmes communs, l'application de la jurisprudence d'un contexte à un autre doit se faire avec prudence. Au Tribunal canadien des droits de la personne, par exemple, le statut d'intervenant n'est pas distinct de celui de partie intéressée. Contrairement au contexte de la CPPM, les droits de participation de la partie intéressée peuvent être soumis à diverses restrictions discrétionnaires selon le cas¹².

⁹ Dennis R. O'Connor, commissaire, Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, [Décision relative à la qualité pour agir et à l'aide financière](#) (4 mai 2004), p. 7-8.

¹⁰ *Représentant de la direction sur l'isolement administratif, Penitencier de Kingston c. Ontario (coroner régional)*, [1989] O.J. n° 1003, 38 Admin. L.R. 141 (Div. Ct.), p. 13 (O.J.).

¹¹ Veuillez noter que nous avons traduit l'expression sur la base des textes originaux disponibles en anglais seulement : *Burnstick (Re)*, 2024 ABCJ 49, par. 22-33, et *Montgrand (Re)*, 2024 ABCJ 175, par. 15 et 23.

¹² *Règles de pratique du Tribunal canadien des droits de la personne, 2021 (DORS/2021-137)*, art. 27 et art. 48.3.

28. Les enquêtes publiques tirent leur autorité de leur mandat. L'enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux fédéraux et les institutions démocratiques, par exemple, disposait du pouvoir discrétionnaire de déterminer la nature de la participation des personnes ayant un intérêt « direct et réel », contrairement au contexte de la CPPM, où celles qui satisfont à ce critère jouissent de droits de participation pleins et entiers¹³.

29. Outre les responsabilités qui lui sont assignées en vertu de l'article 18.4 de la LDN, la GPFC fait également valoir qu'elle a un intérêt direct et réel, car elle « pourrait être en mesure de fournir des éléments de preuve et un contexte pour les normes professionnelles de la police pertinentes » pour l'audience, qu'elle peut « aider de manière significative la CPPM à garantir que son audience soit complète et précise » et fournir une perspective systémique que les membres de la police militaire visés par la plainte ne peuvent pas fournir eux-mêmes. Elle fait valoir que, sans le statut de partie intéressée, elle ne pourra pas présenter de preuves supplémentaires ni soumettre d'observations, ce qui risque de compromettre « l'exactitude et la pertinence de l'audience ».

30. Pour évaluer ces arguments, je me suis appuyée sur des décisions antérieures de la CPPM. Dans le dossier CPPM n° 2005-024, le procureur général du Canada (PGC) a demandé le statut de partie intéressée pour un grand nombre de postes, notamment ceux de ministre de la Défense nationale, de chef d'état-major de la Défense, de juge-avocat général et de grand prévôt des Forces canadiennes. Les arguments avancés à l'appui de la requête étaient similaires à ceux présentés dans la présente affaire. Le PGC a fait valoir que ses clients pouvaient contribuer à garantir que la CPPM « dispose de tous les faits, renseignements et considérations pertinents pour formuler des recommandations éclairées ».

31. La qualité pour agir a été refusée à tous sauf au GPFC pour deux raisons. Premièrement, en tant qu'autorité policière, le GPFC serait chargé de mettre en œuvre toute recommandation ou de fournir une explication s'il ne le faisait pas. Deuxièmement, le GPFC de l'époque avait un lien direct et personnel **avec les faits de l'affaire** : avant de devenir GPFC, il avait été grand prévôt adjoint du Service national des enquêtes « et, à ce titre, était l'officier responsable de l'unité au moment des événements en question » lors de l'audience. Aucun lien personnel de ce type n'a été invoqué dans la présente affaire.

¹³ Voir *Mandat : Enquête publique sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux*, consulté à [Mandat - Le gouvernement du Canada lance une enquête publique sur l'ingérence étrangère - Institutions démocratiques - Canada.ca](#).

32. Le dossier CPPM n° 2005-024 a été tranché avant la publication des *Règles* actuelles, et les motifs ont accordé au GPFC « l'autorisation d'intervenir ». Bien que la requête ait été présentée en vertu de l'article 250.44 de la LDN, le GPFC n'a obtenu le droit d'intervenir que pour les parties de l'audience d'intérêt public qui concernaient son intérêt ou son point de vue particulier en tant qu'officier responsable au moment des événements en question. Étant donné que la distinction entre les parties intéressées et les intervenants est désormais clarifiée, et que l'argument de la GPFC repose sur les fonctions qui lui ont été assignées et qui ne sont pas spécifiques à cette affaire, je ne peux conclure qu'elle possède un intérêt direct et réel dans cette procédure.

33. Les préoccupations relatives à la garantie d'un dossier complet du tribunal ne justifient pas non plus de conclure à un tel intérêt. Dans tous les cas, la CPPM demande à la GPFC de divulguer les informations pertinentes pour ses procédures. Les audiences seront publiques et toute personne demeure libre de proposer des éléments de preuves pertinents pour admission – une question sur laquelle la CPPM exercera son pouvoir discrétionnaire.

34. J'ai également considéré le fait que la LDN m'oblige à traiter toutes les affaires dont est saisie la CPPM avec célérité et sans formalisme dans les limites que permettent les circonstances et les considérations d'équité¹⁴. J'ai soupesé le temps supplémentaire et la complexité qu'une partie institutionnelle telle que la GPFC pourrait engendrer si elle avait la possibilité de contre-interroger tous les témoins et de participer à tous les aspects de l'audience. Ces éléments militent contre la conclusion que la GPFC a un intérêt direct et réel dans cette affaire pour les raisons invoquées – ces arguments exigeraient l'ajout de la GPFC en tant que partie intéressée dans toutes les audiences devant la CPPM. Comme je l'ai déjà indiqué, si la loi visait ce résultat, elle l'aurait exprimé explicitement.

La GPFC apportera une contribution précieuse à l'audience en tant qu'intervenante

35. Je considère toutefois que la GPFC peut apporter une perspective importante sur les faits particuliers de cette affaire.

36. Dans son rapport CPPM 2023-010 (signé le 25 juillet 2024), la CPPM a formulé les recommandations suivantes concernant les contrôles du bien-être :

- a) La CPPM a recommandé que la police militaire élabore une politique nationale globale concernant les vérifications du bien-être, précisant quand et comment ces vérifications doivent être effectuées, les entrées sans mandat et la nécessité de documenter dans leurs notes les « circonstances urgentes », atténuant ainsi

¹⁴ LDN, art. 250.15.

les dommages potentiels pour les personnes vulnérabilisées et soulignant l'importance d'adopter une approche tenant compte des traumatismes.

- b) La CPPM a recommandé que la police militaire, lorsqu'elle reçoit une demande de vérification du bien-être, examine d'abord ses dossiers policiers afin de déterminer toute interaction antérieure avec la personne concernée. Elle devrait contacter la personne qui demande la vérification du bien-être et examiner les documents disponibles avant de procéder à la vérification, sauf si des circonstances urgentes exigent une action immédiate pour des raisons de sécurité. Cela permet à la police militaire de disposer de toutes les informations nécessaires pour effectuer la vérification du bien-être, en tenant compte de tous les facteurs pertinents.

37. La GPFC a accepté ces recommandations et son bureau s'est efforcé de les mettre en œuvre. Je note en particulier la publication récente du Manuel des politiques de la police militaire des Forces armées canadiennes, « 324 – Vérifications du bien-être ». Étant donné que les faits de cette affaire touchent directement à la question des vérifications du bien-être, la CPPM souhaite comprendre le travail en cours de la GPFC sur cette question afin de s'assurer que ses recommandations sont opportunes, utiles et éclairées.

38. J'accorde donc à la GPFC l'autorisation d'intervenir dans cette audience. Les avantages de la coopération et de la participation de la GPFC dans l'audience l'emportent sur tout préjudice que l'intervention pourrait causer aux parties.

39. Conformément à l'obligation de traiter cette affaire de manière aussi informelle et rapide que le permettent les circonstances et les considérations d'équité, je dispense la GPFC de présenter une requête distincte en autorisation d'intervenir. Ce faisant, j'ai pris en considération les arguments déjà présentés dans cette requête ainsi que le fait qu'aucune opposition n'a été présentée par les parties.

40. Je donnerai à la GPFC et aux parties la possibilité de commenter l'étendue et la nature de la participation de la GPFC. J'examinerai tout argument concernant le préjudice causé aux parties dans une décision ultérieure sur la nature des droits d'intervention.

Décision

Je REJETTE la requête de la GPFC visant à obtenir le statut de partie intéressée.

J'ACCORDE à la GPFC le statut d'intervenante. Comme aucune réponse n'a été reçue concernant cette requête, je renonce à un échange de mémoires sur cette question. Toutes les parties ainsi que l'intervenante, à savoir la GPFC, ont jusqu'au 27 novembre 2025 pour soumettre des observations écrites sur la nature et l'étendue de la participation de la GPFC à l'audience.

Si la GPFC ou les parties ne sont pas d'accord avec cette décision, elles peuvent demander un contrôle judiciaire devant la [Cour fédérale](#) en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, dans les 30 jours suivant la réception de cette ordonnance ou dans le délai accordé par la Cour.

DATÉE à Ottawa (Ontario) ce 13^e jour de novembre 2025.

Document original signé par :

M^e Tammy Tremblay, MSM, CD, LL.M.
Présidente