

**Actualiser les mécanismes de surveillance civile de la police militaire du Canada :
Obtenir des résultats pour les Canadiens**

Table des matières

Sommaire

Survol historique

La nécessité du changement

ACTUALISER LES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE

- 1) Égalité des droits pour les personnes faisant l'objet d'une plainte
- 2) Surveillance du processus de règlement à l'amiable des plaintes
- 3) Surveillance du traitement des plaintes pour inconduite
- 4) Portée du rôle de surveillance
- 5) Pour une meilleure protection contre l'ingérence
- 6) Pour de meilleures enquêtes réalisées dans l'intérêt public grâce aux pouvoirs d'assignation à témoigner

Conclusion

Sommaire

La Somalie évoque chez de nombreux Canadiens non seulement l'image d'un pays pauvre en développement mais également l'horreur collective éprouvée lorsque les médias nationaux et internationaux ont fait reportage sur une série d'événements parfois tragiques qui eurent lieu lors du déploiement des Forces canadiennes dans ce pays est-africain, au début des années 1990. On comptait parmi les nombreux problèmes systémiques au sein des forces militaires canadiennes, problèmes qu'a permis de révéler l'enquête qui a suivi, d'importantes inquiétudes quant à l'administration de la justice au sein des Forces canadiennes.

Le gouvernement du Canada est intervenu en apportant une série d'importantes modifications à la *Loi sur la défense nationale* en 1998, dont la plus grande partie avait trait à la modernisation significative du système de justice militaire. Ces changements ont créé un système de justice militaire davantage en harmonie avec les valeurs canadiennes d'équité et d'impartialité et ont marqué les débuts du principe de surveillance civile de la police militaire des Forces canadiennes, surveillance qu'assurerait une nouvelle Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire.

« La supervision indépendante s'avère surtout importante dans le cas de la police militaire, et à cet effet la supervision civile de la conduite des forces policières est particulièrement instructive. Si un citoyen se plaint à un service de police civil de l'inconduite de son personnel, on s'attend et l'on a droit à une réponse. La situation ne devrait pas en être autrement dans un contexte militaire. »¹

- Feu le très honorable Brian Dickson
Juge en chef, Cour suprême du Canada (1984-1990)

Bien que cette notion ait pu sembler toute nouvelle à l'époque, rares sont ceux qui doutent de la pertinence d'assurer une surveillance civile des activités de la police militaire. La police militaire est, à certains égards, différente des forces policières civiles, mais les points semblables sont beaucoup plus nombreux et fondamentaux. Les policiers militaires sont des agents de la paix. Ils sont dotés des mêmes pouvoirs extraordinaires – et ont la même autorité d'exercice de ces pouvoirs – que les forces policières civiles. Ils

peuvent arrêter et détenir des gens, non pas que des membres des Forces canadiennes, mais n'importe qui. Ils peuvent, s'ils doivent se protéger ou protéger autrui, faire usage de force causant la mort contre des citoyens.

La police militaire ne devrait pas être moins redevable aux Canadiens que la police civile si elle fait usage de ces pouvoirs.

Nul ne peut nier que l'avènement d'une surveillance indépendante par la Commission fut un changement dans le bon sens. Parallèlement, force est de constater qu'après cinq années la marche à suivre pour les enquêtes sur la conduite des policiers militaires et la révision de ces plaintes ne répond pas aux normes actuelles d'équité, de transparence et d'efficacité propres à la surveillance civile des activités policières. L'autorité de l'organisme de surveillance compte de nombreuses lacunes. Selon les dispositions de la loi actuelle, le règlement des plaintes peut souvent s'avérer inutilement lourd et difficile, ce qui procure aux Canadiens un service de piètre qualité.

De plus, le mécanisme permettant de déceler toute forme d'ingérence auprès de la police militaire et de faire enquête sur celle-ci – partie importante du mandat de la Commission – est très mal adapté.

Compte tenu de ces lacunes, certains des objectifs visés par la surveillance civile des activités de la police militaire sont en péril. Comblers ces lacunes et améliorer l'efficacité du mécanisme de surveillance civile de la police militaire n'impliquerait pas une réforme radicale des dispositions actuelles de la loi. La Commission craint toutefois qu'une importante occasion de reconnaître ces problèmes et de prendre des mesures correctives lui glisse actuellement entre les doigts.

¹ Canada. Défense nationale. *Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire*, 25 mars 1997, chap. 10, p.70

Le gouvernement du Canada envisage maintenant d'apporter d'autres changements à la *Loi sur la défense nationale*, à la suite de l'examen indépendant quinquennal de la loi, examen dirigé par l'ancien juge en chef Antonio Lamer.

La Commission est d'avis qu'il subsiste encore plusieurs questions importantes devant faire l'objet d'un examen. Par conséquent, la Commission estime que l'occasion est venue de présenter ce rapport spécial, dans l'espoir de faire valoir aux parlementaires et à tous les Canadiens à quel point il est important de renforcer le mécanisme de surveillance civile des activités de la police militaire du Canada.

Henry Kostuck
Président par intérim

Survol historique

Grâce aux modifications à la *Loi sur la défense nationale* de 1998, le gouvernement du Canada a mis à jour le système de justice militaire de sorte qu'il jouisse d'une autonomie semblable à celle de notre régime civil, en tenant compte toutefois des caractéristiques uniques et de la culture propre aux Forces canadiennes et au ministère de la Défense nationale.

Parmi les changements apportés à la loi, citons la reconnaissance de l'importance d'un service policier professionnel pour le régime de justice militaire et de séparer, sans équivoque et d'un point de vue institutionnel, les fonctions d'enquête, de poursuite, de défense et les fonctions judiciaires du système. Un nouveau *Code de déontologie de la police militaire* fut mis en oeuvre.

Ces changements étaient conformes au rôle accru de la police militaire au sein du système de justice militaire, rôle suggéré dans le *Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire* de 1997. On indiquait dans le même rapport que : « Cette augmentation de responsabilités et de pouvoirs doit s'accompagner d'un professionnalisme et d'une responsabilisation correspondants. Cette responsabilité accrue doit également être surveillée en tout temps, et il faut pour cela un processus de supervision. »²

² Ibid., pp. 70-71

Pour assurer aux Canadiens cette responsabilisation et pour protéger l'intégrité des activités de la police militaire, une nouvelle partie IV de la *Loi sur la défense nationale* est entrée en vigueur. On y décrit le mode de traitement des plaintes pour inconduite d'un policier militaire, y compris les dispositions permettant aux policiers militaires de porter plainte s'ils estiment qu'un membre de la chaîne de commandement ou un cadre supérieur du ministère de la Défense nationale s'est ingéré dans leurs enquêtes. La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire surveille ces processus.

Pour assurer l'intégrité de l'organisme de surveillance, le Parlement a exigé que la Commission fonctionne indépendamment de l'autorité du ministère de la Défense nationale. La Commission ne compte que des civils et relève des Canadiens, par l'entremise du Parlement.

Le grand prévôt des Forces canadiennes a reconnu sa contribution à maintes reprises. Le grand prévôt – qui est en fait le chef de la police militaire – a déclaré ceci : « ...le travail de la CEPPM a amélioré la responsabilisation de la police militaire et a favorisé la promotion des normes d'éthique et des normes professionnelles les plus élevées en matière de maintien de l'ordre dans l'ensemble de la Branche des services de police militaire. »⁴

« ...une responsabilisation efficace et pratique est le seul moyen de soutenir et d'accroître la confiance que porte le public à l'administration de la justice criminelle. La confiance du public est la pierre angulaire d'un service de police efficace. »³

(Traduction libre)
- Gwen Boniface, commissaire,
Police provinciale de l'Ontario

La nécessité du changement

Malgré l'énorme pas en avant que représentent les modifications de 1998 à la *Loi sur la défense nationale*, les dispositions relatives à la surveillance civile de la police militaire des Forces canadiennes s'éloignent de plus en plus des régimes de surveillance de la police des autres juridictions au Canada et à l'étranger, où on tend à aller vers une surveillance civile de plus en plus robuste.⁵ Cette constatation n'a rien de surprenant : les Canadiens ne cessent de faire valoir qu'ils veulent davantage et non moins d'imputabilité de la part des institutions publiques. Sous sa forme actuelle, la surveillance civile des

³ Gwen Boniface, commissaire, Police provinciale de l'Ontario, *Police Leaders' Perspective on Accountability, Building Ethical Frameworks and Civilian Oversight*, présentation donnée aux membres de l'Association canadienne de surveillance civile du maintien de l'ordre, le 25 juin 2004; document obtenu à l'adresse suivante :

<http://www.cacole.ca/conference2004/presentations/CACOLE%20Speech%20June25%20-%20G%20Boniface.pdf>

⁴ Grand prévôt des Forces canadiennes, *Rapport annuel 2000*, p. 4

⁵ L'honorable Patrick Lesage, *Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police*, 22 avril 2005, p. 57

activités de la police militaire ne peut répondre à ces exigences de plus en plus contraignantes :

- On ne peut démontrer la transparence et l'équité du processus de traitement des plaintes dans toutes les situations.
- La conduite de la police militaire dans un certain nombre de domaines est toujours à l'abri des principes d'imputabilité publique.
- Des brèches dans le système contribuent peut-être à faire passer sous silence des cas d'ingérence, ce qui constitue une menace continue à l'intégrité des activités de la police militaire.
- On perd du temps et de l'argent à débattre de la formulation et de l'intention de la législation.

Assurer équité et transparence

1) La personne faisant l'objet d'une plainte devrait avoir le droit de demander une révision

Selon le principe d'équité simple, le policier militaire qui fait l'objet d'une plainte devrait avoir le droit de demander une révision du dossier. Selon le régime actuel, seule la personne qui dépose la plainte peut demander à la Commission d'examiner le traitement qu'en a fait le grand prévôt des Forces canadiennes.

Les personnes faisant l'objet d'une plainte n'ont pour recours que de déposer à leur tour une plainte, ce qui donne lieu à une nouvelle enquête et exige de nouvelles ressources, tant financières qu'humaines. Si la personne faisant l'objet de la plainte avait, elle aussi, le droit de demander une révision par la Commission, on éviterait, le plus clair du temps, une nouvelle enquête. On obtiendrait ainsi une plus grande équité et efficacité.

Lors du premier examen indépendant des changements de 1998 à la *Loi sur la défense nationale*, l'ancien juge en chef Antonio Lamer a recommandé ce qui suit :

« ...[une fois que] le prévôt des Forces canadiennes règle une plainte pour inconduite... Par la suite, le plaignant ou le policier militaire dont la conduite faisait l'objet de la plainte aura 60 jours pour demander l'examen du règlement...»⁶ (*le trait de soulignement marque une insistance*)

⁶ *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*, le 3 septembre 2003, recommandation n° 66, p. 83

Mettre en œuvre ce simple changement n'aurait d'autre effet que d'accorder à la police militaire les mêmes droits dont jouissent ses homologues dans d'autres juridictions du Canada, y compris la Colombie-Britannique, l'Ontario, l'Alberta, le Manitoba, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse et ailleurs dans le monde.

2) *Il est dans l'intérêt public que le processus de règlement à l'amiable des plaintes fasse l'objet d'une surveillance quelconque*

Dans son examen de 2005 du processus de traitement des plaintes en Ontario, l'honorable Patrick Lesage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario a indiqué que le règlement à l'amiable d'une plainte constituait une occasion pour toutes les parties concernées de profiter d'un système qui vise à « assurer un règlement plus efficace et plus satisfaisant des plaintes ».⁷

La *Loi sur la défense nationale* reconnaît les avantages potentiels du règlement à l'amiable des plaintes et dicte au grand prévôt – chef de la police militaire – d'envisager de régler à l'amiable une plainte pour inconduite d'un policier militaire. Si la situation s'y prête et si toutes les parties sont d'accord, le grand prévôt peut tenter de régler la plainte à l'amiable.⁸

Dans le contexte militaire en particulier, il est essentiel de garantir que l'intimidation, réelle ou simplement perçue, n'ait joué aucun rôle dans le règlement à l'amiable des plaintes.

Si on règle une plainte à l'amiable, la loi exige que le grand prévôt avise le président de la Commission du règlement; l'autorité de la Commission d'être informée des modalités de tout règlement à l'amiable et de surveiller le processus de règlement à l'amiable est toutefois contestée.

Dans son rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police, l'ancien juge en chef Lesage a recommandé ce qui suit :

« ...le corps de police et le nouvel organisme [surveillance civile] devraient tenir des dossiers statistiques décrivant les plaintes et les règlements. Après avoir déterminé que le règlement à l'amiable n'est pas approprié, que cette possibilité a été rejetée ou qu'une tentative de règlement à l'amiable a échoué, le nouvel organisme pourrait demander qu'une enquête soit tenue pour donner suite à la plainte... »⁹

De même, dans l'ébauche d'une loi sur les plaintes concernant la police (*Police Complaint Act*) en Colombie-Britannique, le commissaire aux plaintes concernant la police de la province, Dirk Ryneveld, c. r., suggère la disposition suivante :

⁷ *Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police*, p. 76

⁸ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, c. N-5, a 250.27(1)

⁹ *Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police*, p. 77

« Les modalités d'un règlement à l'amiable doivent être présentées au commissaire pour qu'il les approuve; dans sa décision d'approuver ou non les modalités, le commissaire peut faire enquête sur les personnes, y compris les parties intéressées par le règlement à l'amiable, selon ce qui lui semble approprié. ».¹⁰ (Traduction libre)

Selon la Commission - opinion qu'elle soutient d'ailleurs fermement - tant que son autorité relativement à la surveillance et à l'examen des modalités des règlements à l'amiable des plaintes ne sera pas explicite, l'équité et la transparence du processus de traitement des plaintes seront toujours mises en question. L'efficacité du processus en est également touchée, car il est impossible d'établir si une plainte réglée à l'amiable a résolu les problèmes systémiques qui peuvent en être la cause.

On pourrait accorder cette autorité sans pour autant nuire à l'intégrité du processus de traitement à l'amiable des plaintes. On peut adopter des mesures législatives pour faire en sorte que toute discussion concernant le règlement à l'amiable d'une plainte demeure confidentielle en tout temps.

3) *La Commission devrait jouir de pouvoirs explicites lui permettant de surveiller la façon dont le grand prévôt traite les plaintes pour inconduite, y compris l'accès au matériel d'enquête et à tout autre détail permettant d'établir si l'on a bien traité la plainte*

Le chef de la police militaire est le premier responsable de l'enquête des plaintes pour inconduite, même si le président de la Commission peut, à tout moment, établir qu'il est dans l'intérêt public que la Commission se charge immédiatement de l'enquête et puisse possiblement convoquer une audience publique.¹¹

Afin d'assurer que le président puisse faire le meilleur usage de ce pouvoir d'intérêt public, il s'ensuit que la Commission devrait avoir accès à tous les détails nécessaires sur la plainte et l'enquête entamée par le grand prévôt. En effet, selon la loi : « Le grand prévôt établit et conserve un dossier de toutes les plaintes reçues... et fournit à la Commission, à sa demande, tout renseignement contenu dans le dossier ».¹²

¹⁰ Commissaire chargé des plaintes contre la police, Colombie-Britannique, *Police Act Reform White Paper and Draft Police Complaint Act*, mars 2005, p. 24

¹¹ *Loi sur la défense nationale*, article 250.38

¹² *Loi sur la défense nationale*, article 250.25

Jusqu'à présent, toutefois, les Forces canadiennes ont eu tendance à adopter une définition très étroite du « dossier d'une plainte » et n'ont fourni à la Commission que les détails les plus élémentaires au lieu des dossiers d'enquête et d'autres documents nécessaires pour prendre une décision éclairée à cet égard. Dans un cas particulier, ce n'est qu'une fois que la Commission eut consacré temps et ressources à la préparation d'une poursuite judiciaire que l'information nécessaire fut fournie.

Cet état de faits empêche la Commission de prendre des décisions convenables et en temps utile ainsi que d'assurer la surveillance prévue par la loi.

Si la Commission est préoccupée par la façon dont le grand prévôt traite une plainte particulière, mais que le plaignant n'exige aucune révision – quel qu'en soit le motif – la Commission se trouve dans une situation difficile : elle peut prendre des mesures draconiennes et convoquer une audience publique ou courir le risque de ne pas régler ce qui pourrait constituer un grave problème touchant à un aspect quelconque des activités de la police militaire.

Même si la convocation d'une audience publique en pareille situation peut permettre à la Commission de contraindre le grand prévôt à présenter l'information nécessaire, cette mesure est exceptionnelle et peut entraîner des coûts assez importants. Comble d'absurdité, la Commission pourrait devoir, en théorie, convoquer une audience publique pour établir s'il est dans l'intérêt public d'exiger la tenue d'une audience publique.

Une décision récente de la Cour d'appel fédérale souligne à quel point il est important de réserver les audiences publiques à des situations exceptionnelles.¹⁴ Le juge Létourneau a écrit ceci :

« Tenir une audience publique en vue d'obliger la commissaire [de la GRC] à s'acquitter d'une fonction statutaire que lui impose la loi est une procédure coûteuse. Ce n'est certainement pas l'option préconisée ni par le Parlement ni par la Commission [des plaintes du public]. L'enquête est la règle, l'audience publique l'exception. »¹⁵

« *Trop souvent, nous... devons alors nous battre pour obtenir tout document nécessaire à notre travail.* »¹³

Shirley Heafey, présidente,
Commission des plaintes du
public contre la GRC

¹³ Shirley Heafey, présidente, Commission des plaintes du public contre la GRC, *Un examen civil des activités de la GRC en matière de sécurité nationale : une nécessité*, allocution présentée au cours de la Conférence sur l'accès et les renseignements personnels, Edmonton, le 17 juin 2005, document obtenu à l'adresse http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Whatsnew/index_f.aspx?ArticleID=777

¹⁴ Il est très intéressant de noter que la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, qui porte sur les plaintes contre la GRC, a servi de modèle à la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*, où l'on décrit le processus de traitement des plaintes contre la police militaire et établit la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire.

¹⁵ Commission des plaintes du public contre la GRC c. le procureur général du Canada, 2005 CAF 213, à l'alinéa 62

Néanmoins, au Canada comme ailleurs, de plus en plus d'organismes de surveillance civile du maintien de l'ordre sont explicitement habilités à surveiller les enquêtes de la police au sujet des plaintes pour inconduite ou ont accès à tous les renseignements pertinents. C'est le cas au Royaume-Uni depuis 2002,¹⁶ et l'ancien juge en chef Lesage de l'Ontario a recommandé que ce principe soit ajouté au processus de traitement des plaintes concernant la police dans cette province.¹⁷

4) *Le Parlement devrait clarifier la portée de ce qui, dans la conduite des membres de la police militaire, peut faire l'objet d'une surveillance civile*

La difficulté à cet égard est la contrainte qu'impose la loi aux types de plaintes pouvant faire l'objet d'une surveillance civile. Selon la loi, la compétence de la Commission relativement aux plaintes se limite à « la conduite d'un policier militaire dans l'exercice des fonctions de nature policière qui sont déterminées par règlement du gouverneur en conseil pour l'application du présent article. »¹⁸

Ce règlement compte au total neuf fonctions, qui vont de la tenue d'une enquête et la gestion des éléments de preuve à la suite à donner à une plainte et à l'arrestation ou la détention d'une personne.¹⁹ Le règlement exclut spécifiquement du processus les plaintes au sujet des fonctions de nature policière qui ont trait à l'administration, à la formation ou aux opérations d'ordre militaire qui découlent de traditions ou de pratiques militaires bien établies.²⁰

Ces conditions peuvent sembler raisonnables au simple observateur, mais, en pratique, ces exceptions qui portent à confusion ont permis de classer certaines plaintes d'inconduite contre des policiers militaires comme des « affaires internes ». Il est vrai que certains problèmes sont mieux réglés au sein de l'organisation de la police militaire. Toutefois, la loi n'oblige en rien le grand prévôt à aviser quiconque d'une plainte qu'il a classée comme une « affaire interne », ni à fournir des motifs pour expliquer en quoi une telle plainte serait mieux réglée à l'interne au lieu de faire l'objet d'un examen indépendant.

Autrement dit, et peut-être contrairement au but visé par la *Loi sur la défense nationale*,²¹ un nombre inconnu de plaintes pour inconduite contre des policiers militaires pouvant potentiellement faire l'objet d'une surveillance civile peut être déposé et réglé sans que la Commission ou les Canadiens en aient connaissance.

¹⁶ *Police Reform Act 2002* (R.-U.), 2002, c. 30, s 17 [[http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20030--c.htm - 17](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20030--c.htm-17)]

¹⁷ *Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police*, p. 77

¹⁸ *Loi sur la défense nationale*, article 250.18(1)

¹⁹ *Règlement sur les plaintes portant sur la conduite des policiers militaires*, C. P. 1999-2065, 18 novembre 1999, article 2(1)

²⁰ *Ibid.*, article 2(2)

²¹ article 250.21(2)(c)(i) « Sur réception de la plainte, le destinataire veille à ce qu'en soient avisés, dans les meilleurs délais, le président... »

Ces exceptions compromettent la transparence du processus et empêchent d'établir si le plaignant ou la personne faisant l'objet de la plainte a reçu un traitement équitable.

Ces exceptions établissent aussi que la police militaire n'a aucun compte à rendre au public relativement à sa conduite dans l'exécution de parties importantes de ses fonctions.

En continuant d'exclure de la surveillance civile la conduite des policiers militaires au cours d'opérations d'ordre militaire, de graves incidents comme la torture et le harcèlement allégués de prisonniers à la prison d'Abou Ghraïb dirigée par les forces militaires américaines en Iraq ou à Guantanamo Bay – et où l'on soupçonne les officiers supérieurs d'avoir tenté de cacher l'inconduite alléguée – pourraient échapper à la surveillance civile canadienne.

En ce qui concerne la surveillance des questions d'ordre opérationnel, il est important de noter que le mandat de l'enquête publique sur la déportation et la détention subséquente de Monsieur Maher Arar s'étend à plus qu'aux actions de dirigeants canadiens dans ce dossier. En effet, le gouvernement a également demandé à la commission d'enquête de formuler des recommandations sur un mécanisme de surveillance indépendant quant aux activités de la GRC en matière de sécurité nationale.²² Une fois de plus, la tendance va vers une augmentation de la surveillance civile et non vers une diminution de celle-ci.

S'il doit exister des limites quant à la surveillance civile de la conduite des policiers militaires, les principes de transparence et d'imputabilité exigent que ces limites fassent l'objet d'un examen par le Parlement et qu'elles soient enchâssées dans la loi et non pas dans des règlements, car ceux-ci peuvent être modifiés en tout temps sans qu'il n'y ait un examen approfondi de la part du Parlement.

De plus, il est fort discutable que la police militaire (groupe surveillé) puisse être habilitée à déterminer à elle seule ce qui peut ou non faire l'objet d'une plainte. Dans son récent examen du système de plaintes contre la police de l'Ontario, l'ancien juge en chef Lesage recommande que l'organisme de surveillance indépendant, et non la police, se charge de juger de l'admissibilité et de la nature des plaintes.²³ D'ailleurs, dans d'autres juridictions où l'étendue de la surveillance applicable à une plainte contre la police dépend du type de plainte, comme c'est le cas au Québec et en Colombie-Britannique, la loi prévoit déjà qu'il relève de l'organisme de surveillance, et non de la police, d'exercer ce pouvoir décisionnel.

5) *Il faudrait étoffer et clarifier les protections contre l'ingérence dans les activités de la police militaire*

²² Sécurité publique et Protection civile Canada, *La vice-première ministre rend public le mandat de la Commission d'enquête publique sur l'affaire Maher Arar*, communiqué de presse, le 5 février 2004, document obtenu à l'adresse http://www.psepc-sppcc.gc.ca/publications/news/20040205_f.asp

²³ *Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police*, p. 72.

Le processus de traitement des plaintes concernant la police militaire du Canada est quelque peu unique, car il permet à un policier militaire chargé d'une enquête ou de la supervision d'une enquête de porter plainte s'il est d'avis qu'un militaire canadien ou un cadre supérieur du ministère de la Défense nationale s'est ingéré dans son enquête.²⁴

En ajoutant cette disposition à la législation, le gouvernement du Canada reconnaissait la situation parfois difficile dans laquelle se trouve la police militaire. Les membres font partie d'un corps policier professionnel, mais sont également membres des Forces canadiennes, ce qui les oblige à respecter leur rang dans la chaîne de commandement. Comme l'affaire somalienne a démontré, il est essentiel que la police militaire ait les coudées franches et puisse s'acquitter de ses fonctions de nature policière sans subir d'intimidation ou toute autre forme d'ingérence de la part de la chaîne de commandement ou de cadres supérieurs.

Néanmoins, la protection contre l'ingérence n'est pas sans failles. Depuis l'adoption de la loi, très peu de plaintes pour ingérence ont été déposées; on s'interroge à savoir si ces statistiques cachent la réalité. La Commission se demande pourquoi un plus grand nombre d'allégations d'ingérence n'est pas présenté sous forme de plaintes officielles et craint que la peur de représailles soit un des facteurs.

Dans ses entretiens avec des policiers militaires, le personnel de la Commission a souvent entendu des propos semblables : « on ne songerait jamais à déposer une plainte pour ingérence » en alléguant que les risques relativement à l'avancement de leur carrière étaient trop importants.

La législation devrait comporter une protection explicite contre les représailles pour tous les membres des Forces canadiennes qui déposent une plainte quelconque, pour ingérence ou inconduite, selon les recommandations du juge en chef Lamer au cours de l'examen quinquennal de la loi.²⁵

Aussi, au chapitre de la protection des policiers militaires contre l'ingérence, les Canadiens pourraient avoir peine à comprendre les motifs ne permettant aux policiers

« Nous avons trop souvent observé les conséquences que peut avoir le manque d'indépendance de la police militaire par rapport à la chaîne de commandement. D'importantes enquêtes qu'on aurait dû mener ne l'ont pas été. Celles qui ont eu lieu ont souvent été remises - à la demande de supérieurs - et menées en l'absence de ressources suffisantes. Du fait de leur position au sein de la chaîne de commandement, des membres de la police militaire peuvent s'être sentis intimidés au cours de leurs enquêtes sur des officiers supérieurs. »

Rapport de la Commission
d'enquête sur le déploiement
des Forces canadiennes en
Somalie,
2 juillet 1997, volume 5

²⁴ Loi sur la défense nationale, article 250.19(1)

²⁵ 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, le 3 septembre 2003, recommandation n° 63, p. 81

militaires de porter plainte pour ingérence que dans le cadre de leurs « enquêtes ».²⁶ Le risque que pose l'ingérence de la chaîne de commandement ou d'un cadre supérieur à l'intégrité des activités de la police militaire s'étend à un large éventail de fonctions de nature policière, de l'arrestation à la gestion des éléments de preuve. Le processus de traitement des plaintes devrait tenir compte de cette réalité.

De plus, toute personne peut déposer une plainte pour inconduite, et il devrait en être de même pour les plaintes pour ingérence. Limiter le droit de déposer une plainte pour ingérence à un policier militaire qui mène ou supervise une enquête limite aussi la capacité de la Commission d'assurer l'intégrité des activités de la police militaire.

Pour terminer, on devrait également décrire explicitement dans la législation les pouvoirs d'enquête de la Commission quant aux plaintes pour ingérence. Jusqu'à présent on a accordé volontairement l'accès aux documents dans la plupart des cas de plaintes pour ingérence, toutefois, la Commission ne devrait pas devoir compter sur la bonne volonté de l'organisation qu'elle surveille pour obtenir les documents et le matériel pertinents à l'enquête d'une plainte pour ingérence ou, à défaut de ceci, être contrainte à convoquer une audience publique pour obtenir l'accès à l'information qu'il lui faut.

6) La Commission devrait jouir de pouvoirs d'assignation à témoigner dans ses enquêtes menées dans l'intérêt public et être assurée de la coopération de la police militaire dans le cadre de ses enquêtes

Depuis les débuts de la Commission, on peut compter sur le bout des doigts le nombre de fois que le président a invoqué le droit de mener, dans l'intérêt public, une enquête sur une plainte pour inconduite. Ces enquêtes menées dans l'intérêt public ont porté sur des plaintes particulièrement graves ou des plaintes susceptibles d'avoir des effets importants sur les opérations de la police militaire des Forces canadiennes.

Malheureusement, la Commission peut difficilement mener une enquête approfondie dans ces dossiers compte tenu de son manque d'autorité et de son incapacité d'exiger des témoins qu'ils présentent une déclaration ou des preuves quelconques. À plusieurs occasions, des témoins – la plupart des policiers militaires – qui auraient pu fournir des détails importants ont fait usage de leur droit de ne pas être interviewés. On ne peut blâmer ces personnes d'avoir refusé de témoigner parce que la Commission ne pouvait garantir que leurs déclarations ne seraient pas utilisées contre eux, à l'avenir, dans le cadre d'autres procédures.

La législation accorde à la Commission le pouvoir d'obliger une personne à témoigner et accorde aux témoins les protections correspondantes, mais seulement lorsque le président prend la mesure exceptionnelle de convoquer une audience publique.²⁷ Pour citer une fois de plus la décision récente de la Cour d'appel fédérale, « Tenir une audience publique... est une procédure coûteuse. Ce n'est certainement pas l'option préconisée ni

²⁶ *Loi sur la défense nationale*, article 250.19(1)

²⁷ *Loi sur la défense nationale*, article 250.41

par le Parlement ni par la Commission. L'enquête est la règle, l'audience publique l'exception. »²⁸

Il semble tout à fait normal que le pouvoir d'assignation et la protection des témoins soient accordés dans le cadre d'enquêtes d'intérêt public menées par la Commission, ce qui ferait en sorte qu'aucune pression artificielle relativement à la convocation d'une audience publique en vue d'assurer une enquête approfondie n'existerait.

En effet, lorsqu'il est question pour la Commission d'obtenir des déclarations ou des documents de policiers militaires dans le cadre de ses enquêtes, le pouvoir d'assignation ne devrait pas être nécessaire.

Dans la plupart des juridictions au Canada, les agents de police sont tenus, selon la loi, de collaborer avec les organismes de surveillance. En Ontario, par exemple, on exige des agents de police et des services policiers, depuis la création de l'Unité des enquêtes spéciales en 1990, que ces derniers fournissent tous les documents pertinents et se soumettent à des entrevues requises par cette Unité.²⁹ En 1998, cette disposition de la *Loi sur les services policiers* a été renforcée. En effet, tout policier qui ne donnerait pas suite à une demande de renseignements ou n'accepterait pas de subir une entrevue par l'Unité des enquêtes spéciales peut être reconnu d'avoir manqué à son devoir.³⁰ Les protections correspondantes contre l'auto-incrimination seraient évidemment accordées aux témoins en pareilles circonstances.

Conclusion

Au cours des 30 dernières années, la surveillance civile du maintien de l'ordre est devenue un élément essentiel pour assurer la confiance du public envers les services policiers au Canada et dans le monde. La capacité des organismes chargés de la surveillance civile d'assurer la responsabilisation publique des forces de maintien de l'ordre augmente de manière proportionnelle au degré de transparence, d'équité et d'efficacité des mécanismes servant à assurer la surveillance.

Ces cinq dernières années, la Commission a fait tout en son pouvoir pour faire de la surveillance de la police militaire des Forces canadiennes un processus aussi transparent, équitable et efficace que possible. Malheureusement, comme l'a fait remarquer le commissaire aux plaintes contre la police de la Colombie-Britannique : « même la meilleure administration ne peut pas surmonter les problèmes d'une législation inadéquate. »³¹

²⁸ Commission des plaintes du public contre la GRC c. le procureur général du Canada, 2005 CAF 213, à l'alinéa 62

²⁹ L'Unité des enquêtes spéciales a été créée par le gouvernement de l'Ontario en 1990 pour faire enquête sur les décès ou les blessures graves causées dans l'exécution des fonctions de nature policière.

³⁰ *Loi sur les services policiers*, Règlement de l'Ontario 123/98, partie V Code de déontologie, article 2 (c) (i.1)

³¹ *Police Act Reform White Paper and Draft Police Complaint Act*, p. 3

Compte tenu de l'examen quinquennal de la *Loi sur la défense nationale* en cours et de la probabilité de voir le Parlement envisager des modifications à la législation dans les mois à venir, le moment est propice pour les Canadiens de réfléchir à ces questions :

- Selon les principes d'équité et d'efficacité, la personne faisant l'objet d'une plainte (le policier militaire) devrait-elle aussi avoir le droit de demander une révision du règlement de la plainte?
- Faut-il, dans l'intérêt public, que le règlement à l'amiable des plaintes pour inconduite fasse l'objet d'une surveillance civile quelconque?
- Le système peut-il devenir plus transparent et efficace si l'on clarifie les dispositions touchant au traitement des plaintes?
- Peut-on promouvoir davantage la crédibilité et le professionnalisme de la police militaire et des Forces canadiennes en appliquant le principe de la surveillance indépendante aux autres volets de la conduite des policiers militaires en devoir?
- En étoffant et en clarifiant les dispositions concernant les plaintes pour ingérence, peut-on protéger davantage l'intégrité des activités de la police militaire?
- Le processus de traitement des plaintes peut-il être plus transparent, efficace et équitable en accordant à la Commission le pouvoir d'assignation, de même que les protections pour les témoins, dans le cadre de ses enquêtes menées dans l'intérêt public? Peut-on aussi accroître l'imputabilité et l'efficacité en obligeant légalement les policiers militaires à collaborer dans le cadre des enquêtes menées par la Commission?

Les changements que propose la Commission sont significatifs mais non d'une importance démesurée. En mettant ainsi à jour le processus, la surveillance civile de la police militaire peut suivre le rythme des attentes et des valeurs actuelles des Canadiens. On permettrait aussi à la Commission de poursuivre son rôle prévu et de contribuer à un plus haut degré de professionnalisme au sein du corps policier militaire.