



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

Military Police
Complaints Commission
of Canada



Un mémoire pour
le Comité permanent
de la défense nationale
au sujet du projet de loi C-7,
Loi modifiant la *Loi sur
la défense nationale*

Une crise sur la voie de la confiance

Canada

Un mémoire pour le Comité permanent
de la défense nationale au sujet du projet de loi C-7,
Loi modifiant la *Loi sur la défense nationale*

Une crise sur la voie de la confiance

La surveillance indépendante de la police militaire

La police est investie de pouvoirs extraordinaires. La surveillance civile indépendante des services de police est devenue un mécanisme d'imputabilité important pour l'exercice de ces pouvoirs et permet au public d'avoir confiance en ses services de police.

Mise en place de la surveillance de la police dans les Forces canadiennes

En 1998, des modifications visant à réformer le système de justice militaire ont été apportées à la Loi. Ces modifications comprenaient la création d'un système de traitement des plaintes concernant la police militaire et la création d'un organisme civil indépendant, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, qui a reçu pour mission d'assurer la surveillance de la police militaire des Forces canadiennes. Ce changement était innovateur en ce qu'il a eu pour effet d'étendre la fonction de surveillance civile à la police militaire; cependant, le modèle de surveillance lui-même était très modeste comparativement à ceux qu'avaient adoptés d'autres juridictions canadiennes à l'époque.

Depuis 1999, la CPPM a surveillé le processus de traitement des plaintes concernant la police militaire administré par le grand prévôt des Forces canadiennes, a révisé les plaintes dont elle a été saisie par les plaignants, a mené des enquêtes sur différentes plaintes pour ingérence et, à l'occasion, a invoqué son pouvoir d'ouvrir sa propre enquête dans l'intérêt public.

Examen quinquennal

Le Parlement a compris que les réformes apportées en 1998 au système de justice militaire nécessiteraient peut-être des améliorations et a imposé dans la Loi un examen quinquennal visant à évaluer les répercussions desdites réformes et à permettre d'autres modifications. Entre 2003 et 2005, un examen formel a été mené, la CPPM a publié son propre rapport au sujet du renforcement de la surveillance indépendante et le projet de loi C-7 a été élaboré, puis déposé en 2006.

Le projet de loi C-7 – une occasion

Le présent mémoire a pour but d'expliquer toutes les répercussions possibles du projet de loi C-7 sur la surveillance de la police militaire ainsi que de proposer d'autres modifications comme solutions de rechange. S'il était adopté, le projet de loi C-7 mènerait à un démantèlement systématique de la surveillance de la police militaire des Forces canadiennes. Le Parlement a maintenant l'occasion de choisir plutôt de renforcer les fonctions de surveillance en examinant une série de modifications qui permettraient d'accroître l'équité, l'efficacité et la transparence du système actuel.

« 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. Il ne devrait pas en être autrement dans un contexte militaire. »

– Le regretté très honorable Brian Dickson, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada

1 Indépendante des Forces canadiennes

La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire

surveille le traitement des plaintes concernant la conduite de la police militaire :

- surveille le traitement des plaintes par le grand prévôt des FC (GPFC)
- révisé des plaintes précises à la demande du plaignant

La CPPM est le seul organisme habilité à enquêter sur les allégations d'ingérence dans les enquêtes de la police militaire.

La Commission peut ouvrir une enquête ou tenir une audience dans l'intérêt public et ce, en tout temps.

La Commission présente des rapports sur ses conclusions et formule des observations et recommandations.

Répercussions de la surveillance indépendante

Politiques et pratiques

73 % des recommandations de la CPPM ont été acceptées et, par la suite, des modifications ont été apportées aux politiques et, dans bien des cas, à la formation, concernant ce qui suit :

- le pouvoir discrétionnaire de la police quant au dépôt d'accusations
- l'intervention de la police dans les affaires familiales et civiles
- le déroulement des opérations de surveillance
- la prise de notes et la rédaction de rapports
- le traitement des plaintes par le GPFC

Protection de l'intérêt public

Cette compétence n'a été invoquée qu'à dix occasions, dans des affaires graves qui justifiaient un examen indépendant, notamment dans le cadre d'enquêtes concernant :

- l'empoisonnement d'un sous-officier supérieur par des soldats sous son commandement
- des infractions liées à la fraude reprochées à un policier militaire supérieur
- une agression sexuelle dont un cadet aurait été victime
- des allégations de plusieurs jeunes qui ont été victimes de fouille et saisie abusives et de violation de droits accordés par la Charte
- une allégation de harcèlement prolongé dont un membre des FC aurait été victime de la part de la police militaire

Gagner la confiance à l'endroit de la police militaire et du processus de traitement des plaintes

Tant les plaignants que les membres de la police militaire ont souligné que leur confiance à l'endroit du processus de traitement des plaintes dépend en grande partie de l'indépendance de la CPPM par rapport aux FC et au ministère.

« Je ne saurais trop insister sur l'importance d'une surveillance indépendante de la police militaire. La surveillance est essentielle pour renforcer la confiance dans le processus d'enquête et pour faire en sorte que les plaignants et les policiers militaires soient traités de manière impartiale et équitable. »

– Le très honorable Antonio Lamer, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada

2 Le projet de loi C-7 et ses effets

Le projet de loi C-7 comporte onze modifications qui toucheraient directement la qualité de la fonction de surveillance. De ces onze modifications, neuf restreignent ou diminuent considérablement la surveillance indépendante de la police militaire.

Sous sa forme actuelle, le projet de loi C-7 aurait pour effet :

d'éliminer à toutes fins utiles le pouvoir de la CPPM d'intervenir dans l'intérêt public

de rendre sans objet la fonction de surveillance

de limiter l'accès aux dossiers des plaintes tenus par la police militaire

d'empêcher l'accès aux renseignements concernant le règlement à l'amiable des plaintes

d'empêcher l'accès aux renseignements assujettis à un « privilège »

d'exclure certains groupes de la surveillance indépendante, y compris les policiers affectés ou détachés auprès de la police militaire et les officiers étrangers détachés auprès des FC

Le projet de loi ne prévoit qu'une seule amélioration à la surveillance : il interdirait les représailles contre les personnes qui formulent de bonne foi une plainte pour inconduite ou pour ingérence

3 Propositions de rechange visant à renforcer la surveillance indépendante de la police militaire

Les modifications suivantes à la LDN permettraient de clarifier et de rehausser la surveillance indépendante :

Accorder aux personnes qui sont visées par une plainte le droit de demander une révision.

Veiller à ce que toutes les personnes qui exercent des fonctions de nature policière au sein de la police militaire des FC soient assujetties à une surveillance indépendante.

Accorder à toute personne ayant des motifs raisonnables le droit de déposer une plainte pour ingérence.

Permettre le dépôt de plaintes pour ingérence relativement à tout aspect des fonctions policières.

Accorder un pouvoir d'assignation aux fins des enquêtes que la CPPM mène dans l'intérêt public ainsi que les protections juridiques qui vont de pair avec les témoignages qui sont contraints.

Imposer un devoir de collaboration aux membres des FC et aux employés du MDN.

Exiger que le GPFC produise tous les documents et le matériel pertinents quant à une plainte précise, y compris ceux qui ont trait au règlement à l'amiable.

Définir dans la LDN les fonctions de nature policière assujetties à la surveillance.



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

Military Police
Complaints Commission
of Canada

Un mémoire pour le Comité
permanent de la défense
nationale au sujet du projet de
loi C-7, Loi modifiant la
Loi sur la défense nationale

***UNE CRISE SUR LA VOIE
DE LA CONFIANCE***

Le 31 mai 2006

Commission d'examen des plaintes
concernant la police militaire
270 rue Albert, 10^e étage
Ottawa, ON K1P 5G8
Renseignements par téléphone (613) 947-5684
Site Internet www.mpcc-cppm.gc.ca

Table des matières

I) Introduction	1
II) La surveillance de la police militaire au Canada avant le 1 ^{er} décembre 1999	3
<i>Historique</i>	3
<i>Étude et réforme du système de justice militaire</i>	4
<i>Le projet de loi C-25 de 1998</i>	5
III) Du 1 ^{er} décembre 1999 à 2006 : l'expérience canadienne en matière de surveillance de la police militaire	7
<i>Mandat de la CPPM</i>	7
<i>Responsabilités</i>	8
Plaintes pour inconduite - surveillance	8
Plaintes pour inconduite - révision	9
Plaintes pour ingérence	9
Enquêtes et audiences dans l'intérêt public	9
Rapports	10
<i>Portée de la surveillance</i>	10
<i>Répercussions des travaux de la CPPM</i>	10
Sur les politiques et les pratiques	10
Protection de l'intérêt public	11
Gagner la confiance à l'endroit de la police militaire et du processus de traitement des plaintes	12
<i>Les leçons apprises jusqu'à maintenant au sujet des effets de la partie IV sur la surveillance de la police militaire</i>	13
Le projet de loi C-25	13
Le Rapport Lamer	14
Le rapport spécial de la CPPM	15
IV) L'avenir de la surveillance de la police militaire au Canada	16
<i>Le projet de loi C-7 et ses répercussions générales sur les fonctions de surveillance de la CPPM</i>	16
<i>La compétence en matière d'intérêt public</i>	17

La fonction de surveillance du traitement des plaintes	18
L'accès aux dossiers des plaintes	18
Renseignements concernant le règlement à l'amiable des plaintes	21
Divulgation	23
Définition des éléments assujettis à la divulgation	23
Exclusion des renseignements assujettis à un « privilège »	23
Devoir de collaboration et pouvoirs d'assignation	24
La portée de la surveillance	25
Droit de la personne visée par la plainte de demander une révision	25
Droit de déposer une plainte pour ingérence	25
Activités de la police pouvant faire l'objet d'une plainte pour ingérence	26
Personnes pouvant faire l'objet d'une plainte	26
Fonctions de la police assujetties à la surveillance	27
Seuil spécial pour le président de la CPPM	29
V) Conclusion	30

I) Introduction

Le présent mémoire a pour objet d'aider les membres du Comité permanent de la défense nationale, les autres parlementaires ainsi que tous les intervenants intéressés à saisir pleinement les effets possibles du projet de loi C-7, *Loi modifiant la Loi sur la défense nationale*, en ce qui concerne le rôle et les fonctions de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire.

Certaines modifications prévues dans le projet de loi C-7 pour la *Loi sur la défense nationale* auraient chacune un effet considérable sur l'aptitude de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (CPPM) à s'acquitter de ses fonctions. Prises dans leur ensemble, elles diminueraient considérablement le système de surveillance indépendante de la police militaire des Forces canadiennes et élimineraient, à toutes fins utiles, les enquêtes proactives et systémiques effectuées dans l'intérêt public.

En 1998, la *Loi sur la défense nationale* a été modifiée de façon à intégrer des mesures de réforme du système de justice militaire, dont la création d'un mécanisme d'examen des plaintes concernant la police militaire et la mise en place d'un organisme civil indépendant, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, lequel est chargé de surveiller les activités policières au sein des Forces canadiennes.

La police est investie de pouvoirs extraordinaires, par exemple celui de détenir des citoyens, ou de faire usage de force mortelle pour protéger le public ou ses propres agents de la mort ou de blessures graves. La surveillance civile des forces de police est devenue un important mécanisme d'imputabilité de l'exercice des pouvoirs policiers. Elle est maintenant monnaie courante dans les pays démocratiques à travers le monde. L'un des effets profonds de la surveillance civile a été de renforcer la confiance du public dans les services de police.

Ainsi que l'a fait observer le juge Russell, de la Cour fédérale du Canada (Section de première instance), « ...une surveillance efficace et impartiale de la police est quelque chose d'important. Elle permet de réfréner les éventuels abus policiers, mais elle est également importante comme moyen de renforcer l'efficacité policière et la confiance du public dans les activités de la police »¹.

Le Canada est doté, dans presque toutes ses provinces et territoires, d'un mécanisme de surveillance civile de la police qui varie d'une juridiction à l'autre. Pris dans leur ensemble, ces mécanismes représentent un large éventail de modèles; il n'y a pas un seul modèle standard. Cependant, si le Canada a pris l'initiative de mettre en place un organisme chargé d'assurer la surveillance civile indépendante de la police militaire, le modèle actuellement appliqué par la CPPM est modeste par rapport aux pouvoirs et attributions d'autres organismes de surveillance indépendante au Canada. Qui plus est, la tendance générale est, de nos jours, de renforcer les mécanismes de surveillance.

¹ *Canada (Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale au Canada) c. Canada (Procureur général)*, 2004 C.F. 830, paragr. 39.

Pour donner une vision complète des inquiétudes au sujet de la diminution du rôle et des fonctions de la CPPM, le présent mémoire est composé de cinq parties :

La partie II, *La surveillance de la police militaire au Canada avant le 1^{er} décembre 1999*, donne un aperçu des événements et du contexte qui ont mené aux réformes de la justice militaire introduites en 1998.

La partie III, *L'expérience canadienne en matière de surveillance de la police militaire*, décrit le mandat, les attributions et la portée de la juridiction de la CPPM, de l'influence que la CPPM a eu sur les activités policières et des leçons tirées de cette expérience en ce qui concerne les avantages et limitations de sa loi constitutive.

La partie IV, *L'avenir de la surveillance de la police militaire au Canada*, examine en détail les effets des modifications prévues par le projet de loi C-7 sur la surveillance indépendante de la police militaire ainsi que les occasions manquées de combler les lacunes, de redresser les ambiguïtés et les limitations de la *Loi sur la défense nationale*, afin d'améliorer le mécanisme de surveillance.

La partie V, *Conclusion*, présente le sommaire des observations soumises à l'examen du Comité permanent de la défense nationale, des autres parlementaires et de tous les intervenants intéressés.

II) La surveillance de la police militaire au Canada avant le 1^{er} décembre 1999

Le 1^{er} décembre 1999, sont entrées en vigueur les dispositions constituant la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*; elles prévoient un processus systématique de traitement des plaintes touchant la police militaire et, à cet effet, la création de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (CPPM). Auparavant, il n'y avait aucun mécanisme indépendant de traitement des plaintes dans ce domaine et aucune surveillance civile indépendante de l'exercice des fonctions de police militaire au Canada. Il convient de passer brièvement en revue les circonstances qui ont mené le Canada jusqu'à cette étape de l'évolution de la police militaire.

Historique

Durant les années 1990, les Canadiens, militaires comme civils, ont commencé à poser des questions au sujet de l'efficacité et de l'équité générales du système de justice militaire du Canada :

Avons-nous besoin d'un système de justice pénale distinct pour les Forces canadiennes?

La *Charte canadienne des droits et libertés* permet-elle que les militaires soupçonnés d'infraction soient traités différemment des civils?

Le système de justice militaire est-il à même d'assurer la discipline militaire de façon juste et équitable?

La Cour suprême du Canada s'est penchée sur les deux premières questions dans son célèbre arrêt *R. c. Généreux* (1992). Dans ce jugement, elle s'est prononcée pour le maintien d'un système séparé de justice militaire et a conclu qu'une certaine dérogation aux normes et règles de justice pénale civile était justifiable en vertu de la Charte.

La troisième question demeurait cependant ouverte. Sans qu'aucun membre de la police militaire y fût impliqué, les incidents qui se sont produits en Somalie en 1993 et leurs séquelles ont rendu plus pressantes les préoccupations quant à l'aptitude des forces armées à assurer leurs propres services policiers, en particulier lorsque la hiérarchie supérieure était concernée et que les risques de mauvaise publicité entraient en jeu.

À l'époque, la police militaire était pleinement intégrée dans la chaîne de commandement opérationnel des Forces canadiennes, bien que dépendant dans une certaine mesure du directeur général de la Sécurité et de la Police militaire sur le plan technique. La chaîne de commandement opérationnel contrôlait les ressources affectées aux services de police, prenait toutes les décisions concernant les poursuites à engager en application du Code de discipline militaire et avait compétence exclusive pour surveiller tous les policiers militaires sous ses ordres et pour évaluer leur rendement. Ainsi que l'a fait observer le Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire dans son rapport de 1997 (ci-après le rapport Dickson), « la

capacité qu'aura un policier militaire de mener une enquête en toute indépendance n'est pas assurée. »²

L'intégrité et l'imputabilité de la police militaire revêtent une importance particulière au Canada où, à la différence de certains alliés comme le Royaume-Uni, les policiers militaires ont le statut d'"agents de la paix" et, à ce titre, sont chargés d'assurer l'application des règles de droit pénal et non seulement des textes réprimant les infractions militaires. Ils sont investis des mêmes pouvoirs que les agents de police civile : ils peuvent arrêter et détenir n'importe quel suspect, pas uniquement des membres des Forces canadiennes, et à cet effet, sont habilités à faire usage de toute force raisonnable et nécessaire, y compris de force mortelle.

Étude et réforme du système de justice militaire

Durant la période allant de 1995 à 1998, diverses études ont été menées et ont favorisé en bout de ligne des changements touchant le système de justice militaire, et en particulier la police militaire. En 1995, une étude interne des Forces canadiennes, baptisée Opération « Thunderbird », a été entreprise pour examiner l'organisation des services de police militaire. La même année, la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie a été mise sur pied. En 1997, le gouvernement a nommé un Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire, placé sous la présidence du regretté très honorable Brian Dickson, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada, et composé du lieutenant-général (à la retraite) Charles Belzile et de M. J.W. Bird, ancien député fédéral. Cette étude a été suivie de l'examen des services de police militaire à l'automne 1998.

À la suite de ces efforts, diverses initiatives ont été prises pour renforcer l'aptitude de la police militaire des Forces canadiennes à remplir ses fonctions de façon professionnelle avec un certain degré d'indépendance vis-à-vis de la chaîne de commandement :

- Une attention accrue a été accordée au rôle du réseau technique de police militaire, dirigé par le nouveau grand prévôt des Forces canadiennes (précédemment, le directeur général de la Sécurité et de la Police militaire).
- Le grand prévôt des Forces canadiennes (GPFC) s'est vu confier la responsabilité première en matière de sélection, de recrutement et de formation des policiers militaires, tout en étant directement responsable de la réévaluation de toutes les fonctions de la police militaire.
- Le grand prévôt relèverait désormais du vice-chef d'état-major de la défense et leurs rapports seraient régis par un « cadre d'imputabilité » spécial conçu pour assurer au grand prévôt une certaine autonomie en matière policière.

² *Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire, 25 mars 1997, à la page 37.*

- La formation des policiers militaires a été revue et améliorée, notamment en ce qui concerne les techniques d'enquête.
- Une unité d'enquêtes spéciales a été mise sur pied au sein de la police militaire, soit le Service national des enquêtes des Forces canadiennes (CNEFC), qui a été placé sous les ordres directs du grand prévôt (ce qui assure son indépendance vis-à-vis de la chaîne de commandement opérationnel), habilité à porter des accusations et chargé de mener des enquêtes sur toutes les affaires graves et délicates ainsi que sur les cas nécessitant des investigations complexes ou spécialisées.

En plus de ces réformes internes, des mesures ont été conçues pour instituer des normes pour la police militaire et de la surveillance civile qui inspireraient la confiance dans la police militaire du Canada. La surveillance civile indépendante était le trait distinctif de la police moderne et était assurée dans différentes juridictions canadiennes par des commissions des services de police, des commissions d'examen des plaintes contre la police et d'autres organismes telle l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario.

Ces changements ont été mis en place en 1998 après l'adoption par le Parlement des modifications à la *Loi sur la défense nationale* (projet de loi C-25) qui ont réformé le système de justice militaire et prévoyaient diverses mesures touchant directement la police militaire.

Le projet de loi C-25 de 1998

Le projet de loi C-25 prévoyait l'adoption du *Code de déontologie de la police militaire* (promulgué par voie de règlement en décembre 1999³) et la création d'un système formel de traitement des plaintes sur la conduite de la police militaire et sur l'ingérence dans ses enquêtes (ces dispositions forment une nouvelle partie, la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*).

Ces nouvelles dispositions créaient un nouvel organisme, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (CPPM), indépendant à la fois des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale, pour assurer la surveillance civile externe du processus de traitement des plaintes, conformément au principe de surveillance indépendante inhérent aux fonctions de police moderne. La Commission est entrée en fonction en décembre 1999.

Les réformes internes et législatives ci-haut mentionnées avaient pour objet d'inspirer la confiance dans la police militaire du Canada par l'adaptation, au contexte et à la mission militaire, des normes et pratiques observées par l'ensemble des forces policières et du modèle de surveillance de la GRC. Comme le mentionnait le rapport Dickson:

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

³ DORS/2000-14 (C.P. 1999-2213).

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. Il ne devrait pas en être autrement dans un contexte militaire.⁴

Avec l'adoption de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*, le Canada est entré dans une ère nouvelle dans le domaine de la surveillance de la police militaire.

⁴ *Supra* note 2, à la page 70.

III) Du 1^{er} décembre 1999 à 2006 : l'expérience canadienne en matière de surveillance de la police militaire

Les modifications apportées en 1998 à la *Loi sur la défense nationale* représentaient l'aboutissement des efforts déployés pour moderniser en profondeur la police militaire canadienne. La création par une loi d'un processus de traitement des plaintes concernant la police militaire qui serait surveillé par un nouvel organisme fédéral, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (CPPM), a marqué le début d'une époque, tant en ce qui concerne les fonctions policières au sein de l'armée que la surveillance de la police. Dès décembre 1999, la police militaire des FC a commencé à faire l'objet d'un niveau de surveillance externe quelque peu comparable à celui de la police civile.

La présente section porte sur le mandat et les responsabilités de la CPPM et sur l'étendue de la surveillance qu'elle exerce selon les dispositions législatives de 1998. Elle résume aussi les répercussions des travaux accomplis par la Commission depuis 1999. Elle identifie les leçons apprises au cours de la dernière période de six ans et demi quant aux restrictions et ambiguïtés de la partie IV de la LDN et sur les conséquences de ces failles en ce qui a trait à la surveillance indépendante de la police militaire.

Mandat de la CPPM

La CPPM a été créée à titre d'organisme public indépendant qui est imputable au Parlement, par le biais du ministre de la Défense nationale, et envers la population canadienne. Elle a pour mandat de réviser et d'enquêter les plaintes concernant la police militaire ainsi que de formuler des recommandations directement aux hautes instances de la police militaire et de la Défense nationale.

Notre mandat consiste à surveiller le processus de traitement des plaintes pour inconduite par le grand prévôt des Forces canadiennes et à enquêter sur les allégations d'ingérence dans les enquêtes de la police militaire. Ce faisant, la Commission vise à maintenir des valeurs d'intégrité, de confiance et d'ouverture dans la conduite des enquêtes de la police militaire ainsi qu'à promouvoir la qualité des services policiers et la conformité aux normes d'éthique professionnelle.

La Commission fait en sorte que les individus qui ont des plaintes à déposer ou qui sont visés par pareilles allégations sont traités de manière équitable, objective et impartiale.

Louise Cobetto, présidente de la CPPM, présentation du premier rapport annuel, 1999-2000

Responsabilités

Le régime de traitement des plaintes établi par la partie IV de la *Loi sur la Défense nationale* prévoit quatre procédures distinctes selon la nature de l'affaire. Toutes les plaintes visées à la partie IV, quel que soit l'endroit où elles sont reçues à l'origine, sont transmises à la CPPM, ainsi que toute la correspondance subséquente se rapportant à leur traitement. Cette façon de procéder permet à la CPPM d'être informée de toutes les plaintes dès le début, de surveiller la procédure et, dans les cas opportuns, de décider s'il existe une question d'intérêt public nécessitant la tenue d'une enquête immédiate de sa part (le pouvoir de la CPPM de tenir des enquêtes ou audiences dans l'intérêt public est mentionné plus loin).

Domaines de responsabilité :

1. Surveillance des enquêtes sur les plaintes pour inconduite
2. Révision des plaintes pour inconduite
3. Tenue d'enquêtes sur les plaintes pour ingérence
4. Tenue d'enquêtes ou d'audiences dans l'intérêt public

Plaintes pour inconduite - surveillance

Les enquêtes relatives aux plaintes concernant la police militaire sont habituellement menées dans un premier temps par le grand prévôt des Forces canadiennes (à moins que l'affaire puisse être réglée à l'amiable). Après l'enquête, le GPFC remet un rapport au plaignant, au policier militaire visé par la plainte et à la CPPM traitant de ses conclusions et des mesures correctives à prendre.

Différentes dispositions de la partie IV de la LDN exigent que la CPPM soit tenue au courant tout au long du traitement par le GPFC d'une plainte pour inconduite :

- la CPPM doit être avisée lorsqu'une plainte pour inconduite est reçue (al. 250.21(2) c));
- la CPPM doit être avisée de tout règlement à l'amiable d'une plainte pour inconduite par le GPFC (par. 250.27(6));
- la CPPM doit recevoir copie des rapports mensuels du GPFC sur l'état d'avancement de son enquête sur la plainte (art. 250.3)
- la CPPM doit recevoir copie du rapport du GPFC concernant l'enquête qu'il a menée au sujet de la plainte et faisant état des mesures projetées pour la régler (art. 250.29).

De plus, l'article 250.25 permet à la CPPM de demander l'accès aux dossiers du GPFC concernant les plaintes. Ces dispositions créent ensemble les paramètres de la fonction de surveillance de la CPPM qui lui permettent d'être informée des plaintes pour inconduite et de la façon dont le GPFC les traite avant même que la Commission soit saisie de l'affaire à l'étape de la révision.

Plaintes pour inconduite - révision

Lorsque le plaignant est insatisfait de l'enquête et des mesures prises par le GPFC pour régler la plainte, il peut demander une révision à la CPPM. À cette étape, la CPPM intervient directement dans l'affaire. Le GPFC est tenu, en vertu de la Loi, d'acheminer tous les documents et renseignements pertinents à la CPPM, qui peut subséquemment mener une enquête supplémentaire si elle le juge nécessaire. La CPPM publie ensuite son propre rapport sur la plainte et y énonce ses conclusions et recommandations.

Plaintes pour ingérence

En plus d'assurer une surveillance civile indépendante en ce qui a trait aux plaintes concernant la conduite des policiers militaires, comme tout régime de surveillance de la police le fait normalement, la partie IV de la LDN vise à remédier à la vulnérabilité unique de la police militaire face aux pressions et à l'influence indues exercées par les supérieurs de la chaîne de commandement. Pour corriger ce problème, le législateur a créé une autre catégorie de plaintes, les plaintes pour ingérence. Ainsi, les membres de la police militaire peuvent déposer des plaintes contre les personnes qui font partie de la chaîne de commandement ou qui occupent un poste supérieur au sein du ministère et qui tentent de s'ingérer indûment dans la tenue d'une enquête.

Les plaintes pour ingérence relèvent de la compétence exclusive de la CPPM, qui elle seule peut faire enquête (sous réserve de la possibilité que le GPFC mène une enquête à la demande de la CPPM).

Enquêtes et audiences dans l'intérêt public

En plus des pouvoirs dont la CPPM dispose au sujet de ces deux grandes catégories de plaintes, les plaintes pour inconduite et les plaintes pour ingérence, le président de la CPPM peut, en tout temps, déclarer qu'une plainte est une question d'intérêt public. La principale conséquence de cette décision, qui revêt une importance particulière dans le cas d'une plainte pour inconduite, est qu'elle permet à la CPPM d'ouvrir sa propre enquête à toute étape du traitement de la plainte. En d'autres termes, en pareil cas, la Commission n'est pas tenue d'attendre les résultats de l'enquête initiale du GPFC, comme elle devrait normalement le faire dans le cas d'une plainte pour inconduite.

De plus, il n'est pas nécessaire que le plaignant ait présenté une demande de révision pour que la CPPM intervienne. Effectivement, non seulement la compétence de la Commission sur les questions d'intérêt public est-elle indépendante de la volonté du plaignant, mais la Loi autorise explicitement la CPPM à exercer cette compétence même lorsque le plaignant désire retirer la plainte, ce qui permet à la Commission d'examiner des facteurs systémiques. Par ailleurs, la désignation d'une plainte comme affaire d'intérêt public permet à la CPPM de tenir des audiences dans le cadre desquelles elle peut contraindre

des personnes à témoigner (pouvoir d'assignation) et accorder les protections juridiques correspondantes à ces personnes.

Rapports

Le produit final de la CPPM est un rapport sur la plainte qui comporte des conclusions et recommandations et qui est adressé aux hautes instances de la police militaire, des FC et du MDN (le GPFC, le chef d'état-major de la défense, le juge-avocat général, le sous-ministre et le ministre) ainsi qu'au plaignant et à la personne visée par la plainte. Les conclusions et recommandations de la CPPM ne sont pas juridiquement contraignantes, mais le refus de les suivre doit être justifié par écrit. Après avoir examiné les observations écrites des représentants concernés des FC et du MDN, la Commission présente son rapport final, qui est publiquement accessible.

Ainsi, bien que la CPPM ne puisse imposer ses recommandations sur la police militaire ou le ministère, c'est elle qui a le dernier mot publiquement au sujet de la plainte et du traitement dont elle a fait l'objet. Ce compromis entre, d'une part, le rehaussement de l'imputabilité et de la transparence et, d'autre part, et la préservation de la structure de commandement militaire traditionnelle découle de la partie IV de la LDN.

Portée de la surveillance

La LDN limite la portée de la surveillance de la police militaire de la façon suivante.

D'abord, seuls les plaignants peuvent demander à la CPPM de réviser une plainte. Les policiers militaires qui font l'objet d'une plainte n'ont pas le droit de demander une révision de la plainte par la CPPM.

En second lieu, la LDN restreint le processus de traitement des plaintes et le rôle de surveillance correspondant de la CPPM aux « fonctions de nature policière » de la police militaire, afin d'assurer une surveillance civile externe de celle-ci en ce qui a trait aux responsabilités spéciales qui lui sont confiées et d'éviter d'étendre cette surveillance aux activités militaires générales que ses membres exécutent comme soldats. L'expression « fonctions de nature policière » est définie sans raison précise dans un règlement plutôt que dans la Loi (Le *Règlement sur les plaintes portant sur la conduite des policiers militaires* a été adopté par le gouverneur en conseil en novembre 1999⁵).

Répercussions des travaux de la CPPM

Sur les politiques et les pratiques

Grâce à la capacité d'examiner les questions systémiques, qui peuvent aller au-delà des préoccupations personnelles des plaignants, les organismes de surveillance peuvent accroître considérablement la valeur de leur travail en

⁵ C.P. 1999-2065.

favorisant l'adoption de mesures préventives⁶. Ainsi, ce pouvoir permet de régler certains problèmes liés à des politiques ou pratiques de la police avant que des incidents susceptibles d'occasionner d'autres plaintes se produisent.

Depuis 1999, environ les trois-quarts des conclusions et recommandations de la CPPM ont été acceptées. Pendant cette période, ces conclusions et recommandations ont favorisé l'adoption d'un certain nombre de changements positifs touchant les politiques et pratiques de la police militaire, notamment :

- l'adoption d'une politique sur l'utilisation du pouvoir discrétionnaire de la police relativement au dépôt d'accusations;
- l'amélioration des politiques et de la formation concernant l'intervention dans les affaires familiales et civiles;
- l'amélioration des politiques et de la formation concernant le déroulement des opérations de surveillance;
- l'amélioration de la formation concernant la prise de notes et la rédaction de rapports;
- un récent engagement à revoir les politiques existantes afin d'assurer le traitement approprié des demandes d'enquêtes criminelles par la police militaire et d'enquêtes par la chaîne de commandement sur la même question, lesquelles demandes pourraient être incompatibles;
- l'amélioration des réponses et de la transparence du traitement des plaintes par le GPFC:
 - par la confirmation avec les plaignants des questions devant faire l'objet de l'enquête dès le début du processus;
 - par la communication des mêmes renseignements sur les conclusions et sur les mesures correctives envisagées aux plaignants et aux personnes visées par les plaintes;
 - par la communication de renseignements plus clairs sur les mesures correctives proposées dans les cas où les plaintes sont fondées.

Protection de l'intérêt public

En exerçant sa compétence en matière d'intérêt public, la CPPM a pu ouvrir des enquêtes sur des incidents qui n'auraient peut-être pu faire l'objet d'un examen indépendant satisfaisant. Cette compétence n'a été exercée qu'à dix occasions, dans des cas qui concernaient des questions aussi importantes que les suivantes :

- la tenue d'une enquête criminelle majeure sur l'empoisonnement d'un sous-officier supérieur par des soldats sous son commandement lors d'un déploiement outre-mer (*dans cette affaire, la crédibilité du GPFC lui-même était attaquée et, à titre d'organisme externe et indépendant, la CPPM a pu examiner les allégations avec une plus grande apparence d'impartialité et de crédibilité*);

⁶ Paul E. Kennedy, président, Commission des plaintes du public contre la GRC, « Le surveillant du peuple », présentation à l'intention des anciens de la Western University of Ontario, 4 avril 2006 (disponible sur le site web de la Commission des plaintes du public contre la GRC, à www.cpc-cpp.gc.ca).

- la tenue d'une enquête criminelle qui a mené à des accusations concernant des infractions liées à la fraude reprochées à un policier militaire supérieur (*les recommandations de la CPPM ont favorisé l'exercice du pouvoir discrétionnaire quant à l'opportunité de déposer des accusations criminelles, ce qui est essentiel pour assurer l'équité envers les personnes sous enquête*);
- des allégations de fouilles abusives et de violation de droits reconnus par la Charte relativement à l'arrestation ou à la détention de plusieurs jeunes (*devant des parents et des jeunes très préoccupés, la CPPM a pu réviser les affaires ensemble d'une manière qui a été perçue comme étant indépendante et crédible et a formulé des conclusions, notamment une selon laquelle il y avait eu atteinte à des droits accordés par la Charte et selon laquelle les fouilles avaient été abusives; elle a également donné des conseils sur les meilleures pratiques à suivre à l'endroit des jeunes dans des cas semblables*);
- la tenue d'une enquête criminelle sur l'agression sexuelle dont un cadet aurait été victime (*saisie d'allégations de violation des droits que la Charte reconnaît à un jeune et informée de la possibilité que des éléments de preuve disculpatoires n'aient pas été révélés au procureur de la Couronne, la Commission a invoqué son pouvoir de convoquer une audience dans l'intérêt public afin d'assurer la tenue d'une enquête complète sur les faits et le traitement des questions de manière impartiale dans l'intérêt du plaignant, des personnes visées par la plainte et du public*);
- l'allégation de harcèlement prolongé dont un membre des FC aurait été victime de la part de membres de la police militaire sur une base (*même si le dossier n'a été ouvert que très récemment, il s'agit du type d'affaire où la Commission pourrait examiner certains problèmes systémiques*).

Gagner la confiance à l'endroit de la police militaire et du processus de traitement des plaintes

La CPPM peut se servir de son pouvoir en matière d'intérêt public pour fournir des assurances tant au public qui est desservi par la police militaire qu'à la police militaire elle-même. En effet, la capacité de la CPPM d'ouvrir une enquête sur une affaire qui ne serait peut-être pas portée à son attention autrement peut avoir pour effet de convaincre le public que la conduite de la police militaire dans une affaire importante est susceptible d'un examen indépendant immédiat englobant dans certains cas l'étude de problèmes systémiques. Cette compétence est également fort à propos dans les cas où la police militaire pourrait se trouver en situation de conflit d'intérêts, notamment lorsque la plainte concerne des membres très haut placés de la police militaire ou que la réputation d'une composante importante de l'organisation est en jeu. Effectivement, dans l'une des affaires énumérées ci-dessus, le GPFC a demandé l'intervention de la CPPM.

Le GPFC souhaitera peut-être également demander à la CPPM d'exercer sa compétence en matière d'intérêt public lorsque la personne visée par la plainte refuse de coopérer lors de son enquête (ce qu'elle a le droit de faire). Si la CPPM déclare qu'il s'agit d'une affaire d'intérêt public et décide de convoquer une audience, elle pourra contraindre toute personne à témoigner, y compris la personne visée par la plainte, et lui offrir les protections juridiques correspondantes. Dans certains cas, c'est peut-être la seule façon de connaître la vérité et d'assurer ainsi l'adoption des mesures correctives nécessaires pour empêcher qu'un problème se répète.

Cependant, il convient de préciser que la CPPM a rarement utilisé son pouvoir d'assignation. Bien que les membres de la police militaire qui font l'objet d'une plainte pour inconduite n'aient pas le droit, à l'heure actuelle, de demander une révision par la CPPM après l'enquête du GPFC, la Commission a pu, dans plusieurs cas, examiner des questions qui préoccupent les membres visés par la plainte et veille à évaluer de manière scrupuleusement objective les deux côtés de la plainte. En conséquence, la CPPM a souvent obtenu une très grande collaboration de la part des officiers et des militaires du rang, malgré les risques auxquels ceux-ci peuvent être exposés en raison de la nature volontaire de leurs déclarations.

Qu'il s'agisse d'une enquête ou audience menée dans l'intérêt public, de la révision d'une plainte pour inconduite ou d'une enquête relative à une plainte pour ingérence, tant les plaignants que les membres de la police militaire ont souligné à la CPPM que leur confiance à l'endroit du processus de traitement des plaintes dépend en grande partie de l'indépendance de la Commission par rapport aux FC et au ministère.

Les leçons apprises jusqu'à maintenant au sujet des effets de la partie IV sur la surveillance de la police militaire

Le projet de loi C-25

Le projet de loi C-25 et l'entrée en vigueur de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* représentaient une nouvelle orientation pour la police militaire au Canada. Comme c'est le cas pour l'adoption de tout nouveau processus, surtout un processus donnant lieu à la surveillance d'une organisation par une autre, ce changement a parfois suscité la grogne. La relation entre les organisations policières et les organismes qui les surveillent est forcément empreinte de tensions⁷. Bien que leurs objectifs et leurs intérêts soient parfois communs, ils ne sont pas des partenaires et ne peuvent être perçus comme tels. Sous réserve de cette mise en garde importante, les relations de travail entre la CPPM et le bureau du GPFC sont harmonieuses à l'heure actuelle.

Les répercussions des travaux de la CPPM ont été décrites plus haut et il est indéniable que la Commission a eu un impact important sur la formation, les

⁷ Voir, p. ex., l'hon. George W. Adams, *Rapport d'étude sur les réformes de l'Unité des enquêtes spéciales* (rédigé à l'intention du procureur général de l'Ontario), 26 février 2003.

pratiques et les politiques de la police militaire. Dans certains cas, l'exercice du pouvoir de la Commission en matière d'intérêt public s'est avéré un mécanisme important pour connaître la vérité au sujet des circonstances et événements liés à une plainte.

Malgré l'apport important et le succès relatif du processus de traitement des plaintes créé par le projet de loi C-25, l'expérience de la CPPM montre qu'il y a des lacunes et restrictions touchant les responsabilités de l'organisme, l'équité du processus et la portée de la surveillance indépendante de la police militaire.

Le modèle choisi pour la GRC au cours des années 1980 et adapté une décennie plus tard à la police militaire au moyen du projet de loi C-25 (sauf en ce qui concerne le processus de traitement des plaintes pour ingérence, qui s'applique uniquement à la police militaire), était relativement modeste quant aux pouvoirs et à la marge de manoeuvre accordés aux organismes de surveillance comparativement aux normes actuelles. De plus, au cours d'une récente allocution⁸, le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC a souligné que ce modèle de surveillance était fondé en grande partie sur les recommandations que la Commission Marin avait formulées en 1976 et a été surpassé depuis par des mécanismes plus robustes, tant à l'étranger qu'au Canada au niveau provincial.

Le Rapport Lamer

L'examen quinquennal indépendant des modifications apportées à LDN a été mené en 2003 par l'ancien juge en chef Antonio Lamer. Cet examen représentait pour la CPPM l'occasion de proposer certaines modifications législatives susceptibles d'améliorer la surveillance indépendante. La présidente de la Commission à l'époque ainsi que le personnel de la CPPM ont rencontré M. Lamer et la Commission a également présenté un mémoire étoffé dans lequel elle a recommandé quelque dix-sept modifications.

M. Lamer a intégré quelques-unes des propositions de la CPPM dans son rapport. Bien qu'il ait passé sous silence les autres propositions, l'ancien juge en chef Lamer a affirmé clairement sa conviction que la surveillance indépendante de la police militaire devrait se poursuivre :

Je ne saurais trop insister sur l'importance d'une surveillance indépendante de la police militaire. La surveillance est essentielle pour renforcer la confiance dans le processus d'enquête et pour faire en sorte que les plaignants et les policiers militaires soient traités de manière impartiale et équitable⁹.

⁸ *Supra* note 6.

⁹ *Très hon. Antonio Lamer, Le premier examen indépendant des dispositions et de l'application du projet de loi C-25, 3 septembre 2003, à la page 81.*

De l'avis de l'ancien juge en chef, il n'est pas souhaitable d'affaiblir la capacité de la CPPM de s'acquitter de la mission que le Parlement a voulu lui confier dans le projet de loi C-25¹⁰.

Le rapport spécial de la CPPM

Malgré cette expression de confiance et d'appui de l'ancien juge en chef, la CPPM craignait toujours de ne pas pouvoir remplir sa mission de surveillance avec suffisamment de vigueur et de crédibilité, même si toutes les recommandations du rapport Lamer étaient mises en oeuvre. Elle a exprimé publiquement ces préoccupations dans le rapport spécial d'octobre 2005 intitulé « Actualiser le mécanisme de surveillance civile de la police militaire du Canada : obtenir des résultats pour les Canadiens »¹¹. Dans ce rapport, la Commission a souligné six grandes améliorations qui pourraient être apportées au processus actuel de traitement des plaintes (ces questions seront commentées de façon plus détaillée dans la partie IV du présent mémoire) :

- l'octroi d'un droit de révision à la personne faisant l'objet d'une plainte;
- la surveillance par la CPPM des règlements à l'amiable conclus par le GPFC;
- la clarification du pouvoir de la CPPM en ce qui a trait à la surveillance du traitement des plaintes pour inconduite par le GPFC;
- la clarification, dans la LDN elle-même, de la portée de la surveillance de la police militaire;
- l'accroissement de la protection contre l'ingérence dans les activités de la police militaire;
- l'octroi à la CPPM d'un pouvoir d'assignation pour les enquêtes menées dans l'intérêt public.

Les systèmes plus modernes de surveillance, par exemple, le régime de surveillance policière proposé très récemment pour l'Ontario dans le projet de loi 103, comportent le plus souvent des caractéristiques comme le pouvoir de rendre des décisions exécutoires, le pouvoir de mener des vérifications proactives et d'examiner des problèmes systémiques plutôt que de simplement répondre aux plaintes particulières, ainsi que de larges pouvoirs d'accès aux renseignements et documents se trouvant en la possession de la police.

Néanmoins, les fonctions de surveillance de la police militaire ajoutées dans les modifications apportées à la LDN en 1998 ont favorisé une plus grande confiance parmi ceux qui interagissent avec les membres de la police militaire et ceux qui sont directement touchés par leurs services. À bien des égards, la mise en oeuvre d'une surveillance civile indépendante de la police militaire a joué un rôle clé dans la reconnaissance de celle-ci comme force policière professionnelle moderne. Désormais, les plaignants et les membres de la police militaire savent que, comme c'est le cas pour les forces policières civiles, leurs plaintes sont susceptibles d'examen par un organisme indépendant.

¹⁰ *Ibid*, à la page 82.

¹¹ Disponible sur le site web de la CPPM à : http://www.mpcc-cppm.gc.ca/300/301_f.aspx.

IV) L'avenir de la surveillance de la police militaire au Canada

La présente section du mémoire comporte une description détaillée des répercussions des modifications prévues dans le projet de loi C-7 à l'égard des fonctions de surveillance exercées par la CPPM ainsi que des lacunes et ambiguïtés de la LDN actuellement en vigueur qui touchent l'équité du processus de traitement des plaintes ainsi que la portée de la surveillance indépendante de la police militaire.

La CPPM appuie un certain nombre de modifications proposées dans le projet de loi C-7, notamment la possibilité de prolonger le mandat des membres de la Commission afin de leur permettre de terminer l'examen des affaires en cours au moment où leur mandat prendrait normalement fin¹², l'interdiction de prendre des mesures de représailles contre les personnes qui déposent une plainte¹³ et l'octroi d'un délai maximal de 60 jours pour demander une révision d'une plainte pour inconduite, sous réserve des prolongations raisonnables accordées par la CPPM¹⁴.

Cependant, compte tenu des autres dispositions du projet de loi, il est évident que la tendance observée vers un modèle de surveillance de la police plus robuste n'a pas été suivie et que les lacunes et restrictions relevées par la CPPM n'ont pas été corrigées. S'il est adopté sous sa forme actuelle, le projet de loi C-7 réduira considérablement la portée de la surveillance indépendante de la police militaire effectuée par la CPPM et ne lui permettra pas de s'acquitter de manière crédible et efficace des quelques fonctions qui lui resteront. L'effet cumulatif d'un certain nombre de modifications proposées dans le projet de loi serait de réduire la portée de la partie IV de la LDN et la mission de la CPPM au point où la surveillance serait davantage une illusion qu'une réalité.

Le projet de loi C-7 et ses répercussions générales sur les fonctions de surveillance de la CPPM

Des quatre fonctions de surveillance confiées à la CPPM par la partie IV de la LDN et décrites dans la section précédente, soit la surveillance des enquêtes sur les plaintes pour inconduite, la révision des plaintes pour inconduite, la tenue d'enquêtes sur les plaintes pour ingérence et l'intervention dans l'intérêt public, deux (soit la surveillance et l'intervention dans l'intérêt public) seraient à toutes fins utiles éliminées.

Qui plus est, les modifications proposées dans le projet de loi C-7 restreindraient l'accès aux dossiers des plaintes et aux renseignements concernant les règlements à l'amiable de celles-ci. Elles limiteraient les obligations de

¹² Paragraphe 80(1) du projet de loi.

¹³ Paragraphe 81(2) du projet de loi, nouveau paragraphe 250.18(4), et paragraphe 82(2) du projet de loi, nouveau paragraphe 250.19(3).

¹⁴ Article 94 du projet de loi, nouveau paragraphe 250.31(1) et nouvel article 250.311, et modifications connexes au paragraphe 90(3), à l'article 91 et au paragraphe 92(2) du projet de loi.

divulgarion du GPFC et imposeraient au président de la Commission, et à lui seul, un seuil supérieur spécial pour lui permettre de déposer une plainte pour inconduite. Bref, le projet de loi C-7 restreindrait la portée de l'application tant du processus de traitement des plaintes que de la surveillance générale de la police militaire.

Par ailleurs, le projet de loi C-7 traduit une occasion ratée pour le législateur d'apporter un certain nombre de changements importants qui permettraient de renforcer la fonction de surveillance, d'améliorer l'équité à l'endroit des membres visés par la plainte, d'accorder de plus grandes protections aux témoins et d'accroître l'efficacité. Les répercussions des modifications proposées par le projet de loi C-7 et les possibilités d'améliorer la surveillance sont décrites de façon détaillée ci-dessous.

La compétence en matière d'intérêt public

Tel qu'il est mentionné plus haut, la compétence en matière d'intérêt public de la CPPM lui permet d'intervenir à toute étape du traitement d'une plainte et de mener sa propre enquête ou de tenir une audience. La Commission peut ainsi examiner des problèmes systémiques importants, mener des enquêtes indépendantes sur des affaires qui revêtent un intérêt public particulier et offrir une tribune pour l'examen des affaires que les policiers militaires eux-mêmes ne pourraient traiter avec une perception de crédibilité suffisante.

Le paragraphe 97(1) du projet de loi C-7 modifierait de façon à restreindre l'utilisation par le président de la CPPM des pouvoirs en matière d'intérêt public aux cas où la Commission est déjà saisie de la plainte « while conducting a review » (en cours d'examen)¹⁵. Le pouvoir de la CPPM d'ouvrir sa propre enquête au sujet d'une plainte pour inconduite disparaîtrait.

Ce changement irait à l'encontre de l'objectif même des interventions dans l'intérêt public, qui consiste à permettre à la CPPM de mener une enquête en tout temps dans l'intérêt public et non simplement en réaction à la demande du plaignant. Les dispositions relatives à l'intérêt public ont été invoquées dans peu de cas, soit dans moins de 3% de toutes les plaintes reçues en vertu de la partie IV de la LDN, ce qui représente un total de dix plaintes sur une période de plus de six ans et demi¹⁶. Cependant, dans tous les cas, il s'agissait d'affaires importantes.

Aucune préoccupation n'a été soulevée auprès de la CPPM par le GPFC ou par d'autres intervenants des FC ou du MDN au sujet du nombre d'enquêtes que la Commission a menées dans l'intérêt public et aucune de ces personnes n'a

¹⁵ Le nouvel article proposé 250.312 qui figure à l'article 94 du projet de loi C-7 renforcerait ce changement en énonçant que la décision du grand prévôt au sujet de la plainte est définitive, si la plainte n'a pas fait l'objet d'un renvoi à la Commission.

¹⁶ Il convient de souligner que la Commission n'aurait pu, en vertu des modifications proposées, mener d'enquête dans l'intérêt public dans aucun des cas décrits dans la section précédente. Effectivement, de toutes les enquêtes que la Commission a menées dans l'intérêt public jusqu'à maintenant, une seule aurait été possible en vertu du projet de loi C-7.

contesté le droit de la Commission d'ouvrir une enquête dans l'intérêt public avant d'avoir reçu une demande de révision. Le Rapport Lamer ne comportait pas la moindre suggestion visant à restreindre l'utilisation de ce pouvoir par la CPPM.

La modification proposée au paragraphe 97(1) du projet de loi C-7 vise apparemment simplement à harmoniser les versions française et anglaise du paragraphe 250.38(1) de la LDN. Cependant, elle n'est pas compatible avec la façon dont cette disposition a été interprétée jusqu'à maintenant, ni avec la structure et l'objet de la partie IV de la LDN.

La fonction de surveillance du traitement des plaintes

La principale raison pour laquelle la CPPM a interprété la version anglaise, au lieu de la version française, du paragraphe 250.38(1) de la LDN comme une disposition compatible avec l'objet général du texte législatif est le fait que la *Loi sur la défense nationale* lui a confié un rôle de surveillance. Différentes dispositions de la partie IV de la LDN exigent que la CPPM soit tenue au courant tout au long du traitement par le GPFC d'une plainte pour inconduite. De plus, l'article 250.25 permet à la CPPM de demander l'accès aux dossiers des plaintes du GPFC. Ces dispositions créent les paramètres de la fonction de surveillance de la CPPM qui permettent à celle-ci d'être informée des plaintes pour inconduite et de la façon dont elles sont traitées par le GPFC avant même d'en être saisie à l'étape de la révision.

Si la CPPM n'était pas habilitée à intervenir dans le traitement d'une plainte avant le renvoi par le plaignant après l'enquête du GPFC, l'exigence législative selon laquelle la Commission doit être informée des plaintes pour inconduite et de leur traitement par le GPFC n'aurait pas sa raison d'être. Ainsi, si la Commission percevait dans une nouvelle plainte ou dans la façon dont elle est traitée par le GPFC un élément permettant de croire à l'existence d'un problème grave lié à la police militaire, elle ne pourrait rien faire en vertu du projet de loi C-7, sauf attendre que le plaignant demande une révision après l'enquête du GPFC.

Le projet de loi C-7 n'énonce pas en toutes lettres que la surveillance des plaintes et les interventions dans l'intérêt public seront entièrement éliminées; cependant, en limitant les interventions aux cas où le plaignant demande une révision, il élimine en réalité tout avantage pouvant découler de l'exercice de la compétence en matière d'intérêt public ainsi que la nécessité ou même l'utilité de surveiller les plaintes dont le GPFC est encore saisi.

L'accès aux dossiers des plaintes

Dossiers nécessaires pour la surveillance dans l'intérêt public

En plus d'affaiblir l'objet de la fonction de surveillance de la Commission selon la description qui précède, le projet de loi limite directement la portée de la surveillance. À l'heure actuelle, l'article 250.25 de la LDN permet à la CPPM de

demander « tout renseignement contenu dans le dossier [du GPFC] » (selon la version anglaise, « any information contained in that record »). Certains ont soutenu que cette disposition vise simplement à assurer l'accès à un registre de la correspondance concernant la plainte. Cependant, l'emploi du mot « *dossier* » dans la version française de cette disposition est incompatible avec cette interprétation et donne plutôt à penser qu'il s'agit de l'accès au dossier complet de la plainte¹⁷.

Le projet de loi C-7 ne vise pas à harmoniser le texte de l'article 250.25 en faveur de la version française ou anglaise de celui-ci. L'article 87 du projet de loi aurait plutôt pour effet de modifier en profondeur l'article 250.25 de façon à éliminer tout accès significatif aux dossiers des plaintes du GPFC. La CPPM n'aurait plutôt droit qu'aux documents précis qu'elle reçoit déjà en application d'autres dispositions de la Loi¹⁸.

L'accès aux dossiers des plaintes permet à la Commission d'examiner les documents et les renseignements concernant une plainte afin de mieux évaluer en temps opportun s'il s'agit d'une affaire dans laquelle elle devrait intervenir dans l'intérêt public sans attendre que le GPFC termine son enquête et que le plaignant demande une révision. En l'absence de ce droit d'accès, la Commission doit prendre une décision relativement à l'injection des ressources supplémentaires nécessaires dans une affaire d'intérêt public (notamment, en cas d'audience publique, les frais et honoraires des conseillers juridiques et des témoins, etc.), alors qu'elle n'a pas en main des renseignements clés qui se trouvent en la possession du GPFC et auxquels elle aurait automatiquement accès si une demande de révision était déposée.

Comme la Cour d'appel fédérale l'a souligné dans un jugement qu'elle a rendu l'an dernier au sujet du pouvoir similaire de la Commission des plaintes du public contre la GRC de tenir des audiences dans l'intérêt public, ces audiences

¹⁷ En d'autres termes, interprété correctement, l'article 250.25 de la LDN permet actuellement à la CPPM l'accès au contenu d'un dossier typique de la police : notes de la police, déclarations des témoins, rapports et autres éléments obtenus pendant l'enquête.

¹⁸ Selon l'article 87 du projet de loi, la CPPM n'aurait le droit de recevoir que les documents suivants du GPFC :

- une copie de la plainte;
- une copie de l'accusé de réception de la plainte;
- une copie de l'avis de la plainte transmis au membre visé par celle-ci;
- une copie de l'avis transmis aux parties de la décision par laquelle le GPFC refuse de tenter de résoudre à l'amiable une plainte ou met fin à une tentative en ce sens;
- une copie de l'avis transmis aux parties de la décision par laquelle le GPFC refuse d'ouvrir une enquête sur une plainte ou met fin à l'enquête qu'il a entreprise;
- une copie des rapports sur l'état d'avancement de l'enquête du GPFC;
- une copie du rapport du GPFC sur l'enquête qu'il a menée et la décision qu'il a prise au sujet de la plainte;
- une copie du document faisant état du renvoi de la plainte par le plaignant à la CPPM;
- un avis du GPFC selon lequel une plainte a été réglée à l'amiable.

À une exception près, le GPFC fournit déjà tous les documents ci-haut mentionnés à la CPPM dans le cadre du processus actuel de traitement des plaintes. L'exception, soit l'avis écrit de renvoi de la plainte à la Commission par le plaignant, constitue en réalité un document produit par la CPPM! Voir l'article 94 du projet de loi (nouveau paragraphe 250.31(2)).

représentent une procédure coûteuse et le Parlement n'avait pas l'intention dans permettre l'utilisation dans le simple but d'obtenir des éléments de preuve auxquels la Commission devrait déjà avoir accès; ces audiences devaient être l'exception¹⁹. Effectivement, le juge Létourneau a souligné dans la décision qu'il était très répréhensible de laisser entendre que la Commission des plaintes devrait être forcée de tenir une audience simplement pour obtenir des renseignements pertinents de la force policière.

La CPPM a utilisé ses pouvoirs découlant de l'article 250.25 pour demander l'accès à quelques documents clés du GPFC afin de faire des choix rationnels et responsables en ce qui concerne l'utilisation de sa compétence en matière d'intérêt public et d'éviter de tenir des audiences qui ne sont peut-être pas nécessaires. Cette attitude est compatible avec l'article 250.14, selon lequel la CPPM doit exécuter ses fonctions avec célérité et sans formalisme, dans la mesure où l'équité le permet. Demander des documents qui pourraient bien donner lieu à la décision de ne pas ouvrir d'enquête dans l'intérêt public (comme cela s'est produit dans le passé) est une attitude nettement plus compatible avec ces principes que le fait d'invoquer le pouvoir en matière d'intérêt public sur la foi de renseignements restreints et de convoquer ensuite des audiences publiques afin d'exiger formellement la production de documents par l'entremise du pouvoir d'assignation de la Commission. L'autre option, moins souhaitable, consiste à ne rien faire et à accepter une forme de surveillance inférieure dans les cas où des problèmes systémiques ou d'autres questions importantes pourraient être en jeu.

Plutôt que d'éliminer la possibilité d'un droit d'accès général aux renseignements qui se trouvent dans les dossiers de la police militaire et qui sont pertinents quant aux plaintes, il est souhaitable de confirmer et d'accroître ce pouvoir de la Commission, ce qui permettrait d'améliorer et de renforcer la structure de la surveillance de la police militaire prévue à la partie IV de la LDN. L'accès de la Commission aux renseignements de la police militaire en application de l'article 250.25 représente le seul droit d'accès de cette nature qu'elle possède dans les cas autres que la révision d'une plainte pour inconduite ou la tenue d'une audience dans l'intérêt public. C'est pourquoi il y a lieu de clarifier toute ambiguïté au sujet de l'article 250.25 afin de veiller à ce que la Commission possède un droit d'accès suffisant pour s'acquitter de toutes ses fonctions.

Dossiers nécessaires pour les enquêtes concernant les plaintes pour ingérence et les enquêtes dans l'intérêt public

La section précédente portait sur l'accès à l'information pendant la surveillance des plaintes pour inconduite. L'article 250.25, ou une version améliorée de celui-ci, pourrait combler d'autres lacunes importantes du régime législatif actuel, notamment l'absence de tout droit pour la Commission d'obtenir communication de renseignements pertinents lorsqu'elle mène une enquête sur une plainte pour ingérence et, dans la même veine, lorsqu'elle mène une enquête dans l'intérêt public qui ne donne pas lieu à une audience.

¹⁹ *Canada (Commission des plaintes du public contre la GRC) c. Canada (Procureur général)* (C.A.F.), [2006] 1 R.C.F. 53, aux paragraphes 61 et 62.

En plus de permettre d'exiger des renseignements, un pouvoir législatif clair à ce sujet atténuerait les difficultés actuelles liées au respect de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en ce qui concerne le partage de documents comportant des « renseignements personnels » avec des organismes externes comme la CPPM. Le GPFC a récemment soulevé des préoccupations de cette nature auprès de la Commission. Même s'il est permis de croire que ces préoccupations peuvent être réglées, il n'en demeure pas moins que le droit d'accès de la Commission aux renseignements dont elle a besoin pour s'acquitter de ses fonctions dans deux processus importants est assez précaire.

Si la communication volontaire de renseignements qui a eu lieu jusqu'à maintenant dans le cadre des enquêtes sur les plaintes pour ingérence et des enquêtes dans l'intérêt public devait cesser pour une raison ou pour une autre, la CPPM serait dans une position difficile. Elle devrait choisir, d'une part, entre la tenue d'enquêtes incomplètes qui manquent de crédibilité et, d'autre part, la tenue d'audiences publiques et l'utilisation de ses pouvoirs d'assignation lors de chaque enquête relative à une plainte pour ingérence ou enquête dans l'intérêt public. Cette dernière solution donnerait nécessairement lieu à des frais et délais supplémentaires.

Renseignements concernant le règlement à l'amiable des plaintes

Le projet de loi C-7 affaiblirait un autre aspect de la fonction de surveillance de la Commission en empêchant celle-ci d'être informée des conditions des règlements à l'amiable conclus par le GPFC. À l'heure actuelle, le paragraphe 250.27(6) exige que la CPPM soit informée de tout règlement à l'amiable d'une plainte. Le paragraphe 90(4) du projet de loi (nouveau paragraphe 250.27(7)) interdirait à la Commission l'accès aux conditions de ces règlements, à moins que les parties à la plainte (c'est-à-dire le plaignant et le membre visé par la plainte) n'y consentent par écrit.

La CPPM appuie fortement le règlement à l'amiable des plaintes et respecte la confidentialité nécessaire du processus de médiation; cependant, sa mission de surveillance du règlement des plaintes sera compromise si elle ne peut réviser le retrait d'une plainte ni même en connaître les causes. La surveillance des règlements à l'amiable est liée à l'exercice en bonne et due forme de la compétence de la CPPM en matière d'intérêt public. Même si le plaignant est satisfait du règlement de sa plainte, la CPPM devrait être en mesure, à titre de protecteur de l'intérêt public dans le processus de traitement des plaintes, de s'assurer elle-même que les conditions sont équitables et raisonnables, qu'elles sont compatibles avec celles qui ont été adoptées dans des affaires similaires et, finalement que des mesures sont également proposées à l'égard des questions systémiques (que ces questions préoccupent le plaignant ou non).

Dans le milieu de la surveillance civile de la police, des préoccupations ont été exprimées quant au fait de soustraire à la surveillance le règlement à l'amiable des plaintes des citoyens contre la police. Comme l'a souligné l'ancien juge en

chef de la Cour supérieure Patrick Lesage dans le rapport qu'il a présenté au procureur général de l'Ontario en 2005 : « La police affirme être en mesure de résoudre à l'amiable un grand nombre de ces plaintes, mais comme ce processus reste sans véritable surveillance, il suscite des préoccupations, justifiées ou non, concernant les pressions qui pourraient être exercées sur les plaignants en vue d'accepter un règlement particulier »²⁰.

En raison de ces préoccupations, il a été recommandé dans des études récentes des systèmes de surveillance de la police de l'Ontario et de la Colombie-Britannique que non seulement l'organisme de surveillance soit informé des conditions des règlements à l'amiable, mais qu'il soit également tenu d'approuver ces règlements²¹. Dans le cas de l'étude de l'Ontario, M. Lesage a recommandé ce qui suit :

Après avoir examiné une plainte, le nouvel organisme [de surveillance] devrait déterminer s'il est possible de la régler à l'amiable dans le cadre d'un processus qui s'apparente à la médiation.

...

Les parties pourraient convenir en tout temps de régler la plainte à l'amiable par voie de médiation, mais le nouvel organisme [de surveillance] devrait donner son accord.

...

Le règlement à l'amiable par médiation devrait être organisé par le nouvel organisme [de surveillance] et dirigé par une partie neutre.

...

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 [de surveillance] pourrait demander qu'une enquête soit tenue pour donner suite à la plainte²².

Les recommandations de M. Lesage sont maintenant traduites dans le projet de loi 103, actuellement à l'étude devant l'assemblée législative de l'Ontario.

De l'avis de la CPPM, étant donné que la police militaire et bon nombre de plaignants font partie du personnel militaire, la possibilité que les plaignants soient soumis à des pressions en vue d'accepter un règlement est certainement aussi réelle dans le contexte des plaintes déposées en vertu de la partie IV de la LDN.

²⁰ L'honorable Patrick Lesage, *Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police*, 22 avril 2005, à la page 75.

²¹ *Ibid*, à la page 77, et Police Complaint Commissioner (Colombie-Britannique), *Police Act Reform White Paper and Draft Police Complaint Act*, mars 2005, à la page 24.

²² *Supra* note 20, à la page 77, recommandation 12.

Divulgateion

À l'heure actuelle, lorsque la CPPM est saisie d'une plainte pour inconduite à l'étape de la révision, le paragraphe 250.31(2) oblige le GPFC à communiquer à la Commission « tout renseignement ou document pertinent ». Cette obligation législative est vitale pour les fonctions de la CPPM. Or, le projet de loi C-7 aurait pour effet de restreindre la portée du droit de la Commission d'obtenir l'accès aux éléments de preuve pertinents de deux façons qui sont décrites ci-dessous.

Définition des éléments assujettis à la divulgation

L'article 94 du projet de loi (nouveau paragraphe 250.31(2)) entraînerait une modification de la description des éléments assujettis à la divulgation à la CPPM. Plus précisément, la version anglaise de l'alinéa 250.31(2)b) de la LDN serait modifiée pour exiger la communication de tout « document or information » pertinent, comme le prévoit la version française de cette disposition, plutôt que « all information and materials relevant ».

La CPPM craint que, si le mot « document » est substitué à « materials », la disposition ne couvrira pas forcément les éléments de preuve physiques qui ne sont pas sous forme documentaire. À titre d'exemple, ce serait le cas des enregistrements vidéo ou audio des entrevues de la police militaire dont la CPPM reçoit actuellement copie lorsqu'elle révisé une plainte pour inconduite. Une transcription écrite de ces entrevues ne constituerait pas une solution de rechange acceptable. En effet, les transcriptions écrites ne montrent pas nécessairement toutes les personnes présentes à l'entrevue ou l'attitude de ces personnes, aspects qui sont tous pertinents lors de l'examen de l'entrevue en question. De plus, le recours à l'organe de police visé par la surveillance pour la transcription de cette preuve (ce qui serait sans doute nécessaire si la Commission perdait son droit d'accès aux cassettes) compromettrait l'intégrité du processus. Par ailleurs, les transcriptions occasionnent des frais et délais supplémentaires qui ne sont pas nécessaires.

Comme c'est le cas pour la modification proposée au pouvoir en matière d'intérêt public, la version anglaise traduit mieux l'esprit du texte législatif. Curieusement, des vingt-trois changements proposés dans le projet de loi en vue d'harmoniser les deux versions linguistiques de la partie IV de la LDN, ce sont les deux seules dispositions (l'autre étant le paragraphe 97(1)) où les rédacteurs ont choisi de modifier la version anglaise plutôt que la version française.

Exclusion des renseignements assujettis à un « privilège »

Cette même modification touchant le paragraphe 250.31(2) aurait également pour effet d'exclure de la communication à la CPPM tout renseignement assujetti à un privilège en vertu des règles de la preuve. Les plus pertinents de ces renseignements privilégiés en ce qui concerne les travaux de la Commission sont l'avis juridique donné aux membres de la police militaire ainsi que les renseignements que le membre fournit pour obtenir cet avis.

La CPPM reconnaît tout à fait le caractère sacré et l'importance de la confidentialité dans les relations entre l'avocat et son client. Toutefois, il faut admettre qu'il ne s'agit pas ici d'un avis juridique privé concernant une situation personnelle, mais plutôt d'un conseil donné à la police militaire au sujet des fonctions officielles de celle-ci et auquel le GPFC a manifestement accès. La CPPM ne cherche pas à évaluer la qualité des avis juridiques, mais simplement à vérifier si le membre de la police militaire s'est comporté de façon raisonnable pour obtenir cet avis et s'y est conformé.

Il est facile d'imaginer le scénario où un membre de la police militaire cherche à défendre sa décision d'arrêter, d'accuser ou de fouiller une personne ou encore de mener une perquisition dans une résidence en se fondant de bonne foi sur un conseil juridique. Dans une récente affaire portée devant la Commission, un membre de la police militaire a effectivement été blanchi en partie grâce au conseil juridique qu'il avait précédemment reçu. À moins de pouvoir confirmer le conseil donné et le fondement de celui-ci, comment un organisme de surveillance indépendant peut-il trancher de façon crédible une affaire semblable?

Si la communication des avis juridiques comporte des avantages évidents pour la fonction de surveillance, il est difficile de concevoir des situations où il serait souhaitable, dans l'intérêt public, de dissimuler à l'organisme de surveillance concerné le conseil juridique fourni à la police.

Devoir de collaboration et pouvoirs d'assignation

À l'heure actuelle, la LDN n'impose pas l'obligation de collaborer avec la CPPM lors des enquêtes que celle-ci mène et la Commission n'est pas habilitée non plus à assigner des témoins (et à offrir les protections connexes), sauf dans le cas des audiences menées dans l'intérêt public.

Une réforme législative visant à corriger ces lacunes permettrait d'améliorer l'efficacité et l'efficience des enquêtes de la CPPM et d'éliminer toute pression artificielle incitant la Commission à tenir des audiences publiques, coûteuses en temps et en argent, dans le seul but d'utiliser le pouvoir d'assignation existant, qui se limite à l'heure actuelle à ces procédures. Selon l'article 250.14, la CPPM doit exercer ses fonctions avec célérité et sans formalisme.

Si l'obligation de collaborer lors des enquêtes était imposée, la CPPM serait simplement placée dans la même position que le GPFC (en vertu du *Code de déontologie de la police militaire*, les membres de la police militaire autres que la personne visée par l'enquête doivent collaborer lors des enquêtes du GPFC). De plus, un devoir de collaboration a été imposé à tous les membres des FC et employés du MDN dans le cadre des enquêtes menées par l'ombudsman (voir les Directives et ordonnances administratives de la Défense n° 5047-1, annexe A).

De la même façon, un pouvoir d'assignation lors des enquêtes menées dans l'intérêt public permettrait à la CPPM d'avoir accès à tous les témoignages et documents pertinents sans devoir tenir d'audience²³.

Utilisé conjointement avec les protections juridiques correspondant aux témoignages forcés, ce pouvoir dont la Commission bénéficierait assurerait une plus grande protection aux témoins, qui ne sont aucunement protégés autrement contre le risque que leurs témoignages qu'ils présentent devant la Commission soient utilisés contre eux dans d'autres instances. Le Comité des griefs des Forces canadiennes est investi de ce pouvoir en vertu de la LDN.

La portée de la surveillance

En plus des restrictions ci-haut mentionnées et des occasions manquées que traduit le projet de loi C-7, il convient également de souligner d'autres questions liées à l'équité et à la portée de la surveillance de la police militaire.

Droit de la personne visée par la plainte de demander une révision

En vertu des dispositions législatives actuellement en vigueur, les membres de la police militaire qui font l'objet d'une plainte pour inconduite n'ont pas le droit de demander une révision de leur cause par la CPPM. Seuls les plaignants ont ce droit. L'octroi de ce droit aux personnes visées par les plaintes assurerait un processus plus équilibré et améliorerait le moral des membres de la police militaire, dont certains estiment qu'il est inéquitable que seul le plaignant puisse renvoyer une affaire à la Commission pour examen indépendant. Cette modification faisait partie des recommandations mentionnées dans le Rapport Lamer, mais n'a pas été reproduite dans le projet de loi C-7.

Droit de déposer une plainte pour ingérence

Contrairement aux plaintes pour inconduite, qui peuvent être déposées par toute personne, y compris les personnes qui ne sont pas touchées par la conduite en cause, les plaintes pour ingérence ne peuvent être soumises que par le membre de la police militaire qui mène ou supervise l'enquête visée par l'allégation d'ingérence. Il convient de préciser que certains membres de la police militaire sont réticents à déposer ce type de plainte, par crainte des représailles, que cette crainte soit justifiée ou non. Ainsi, dans une affaire, un policier militaire a communiqué avec un employé de la Commission à trois occasions différentes avant de décider de déposer une plainte.

Si d'autres personnes avaient également le droit de déposer des plaintes pour ingérence, le fardeau de protéger l'intégrité de la police militaire pourrait être supporté par des personnes autres que les membres qui traitent l'affaire. Ainsi, les possibilités de dépôt d'une plainte pour ingérence et l'effet dissuasif de ce type de plainte augmenteraient, de sorte que l'intégrité et la crédibilité de la

²³ Encore une fois, comme l'a souligné le juge Létourneau, de la Cour d'appel fédérale, dans une récente décision mettant en cause la GRC et la Commission des plaintes du public contre la GRC, les audiences devraient être l'exception plutôt que la règle dans ce genre d'affaires. Voir *supra* note 19.

police militaire seraient rehaussées. Le critère actuel des « motifs raisonnables » qui s'applique aux plaintes pour ingérence devrait empêcher le dépôt de plaintes qui sont fondées sur de simples rumeurs ou hypothèses.

Activités de la police pouvant faire l'objet d'une plainte pour ingérence

Il serait également souhaitable de renforcer les fondements énoncés dans le projet de loi C-25 en ce qui concerne le défi unique que représente l'ingérence dans les enquêtes de la police en élargissant l'éventail d'activités de la police militaire pouvant faire l'objet d'une plainte pour ingérence.

Dans les observations qu'elle a présentées à M. Lamer, la CPPM a proposé que le concept de l'ingérence englobe désormais toutes « les fonctions de nature policière » (c'est-à-dire les activités à l'égard desquelles les policiers militaires peuvent faire l'objet d'une plainte pour inconduite), et non seulement les « enquêtes », comme c'est le cas à l'heure actuelle. Ainsi, les fonctions comme l'arrestation, la saisie, la fouille, la perquisition et le dépôt d'accusations seraient incluses.

De l'avis de la Commission, l'ingérence dans l'exercice de fonctions comme l'arrestation, la saisie, la fouille, la perquisition ou le dépôt d'accusations peut nuire à l'intégrité et à l'efficacité de la police militaire tout autant que l'ingérence dans une enquête.

Personnes pouvant faire l'objet d'une plainte

La question de savoir qui peut faire l'objet d'une plainte comporte trois volets.

D'abord, le projet de loi C-7 prévoit que les personnes affectées ou détachées auprès des FC ne peuvent faire l'objet d'une plainte pour inconduite²⁴, contrairement à ce que M. Lamer avait recommandé. Pourtant, ces personnes se présentent elles-mêmes comme faisant partie de la police militaire et exercent les mêmes fonctions. La personne qui désire présenter une plainte pour inconduite serait certainement frustrée d'apprendre qu'étant donné que le membre en cause est détaché auprès de la police militaire, la CPPM ne pourrait surveiller le traitement de la plainte ou mener une enquête s'y rapportant.

En deuxième lieu, le projet de loi C-7 prévoit une situation similaire dans le cas des plaintes pour ingérence. En effet, les officiers étrangers affectés auprès des FC seraient désormais soustraits aux plaintes pour ingérence, même s'ils sont par ailleurs assujettis à la LDN et habilités à exercer les pouvoirs conférés par cette loi.

En troisième lieu, la définition actuelle de la « police militaire » de la LDN exige que la personne détienne des titres de compétence (c'est-à-dire un insigne) pour être assujettie à la surveillance indépendante. Bon nombre de membres de la

²⁴ Ce changement est proposé aux paragraphes 81(2) et 82(2) du projet de loi (respectivement les nouveaux paragraphes 250.18(5) et 250.19(4)); cependant, dans le cas des plaintes pour ingérence, la portée de l'exclusion serait précisée par règlement.

force de réserve des FC occupent un poste au sein de la police militaire sans détenir de titre de compétences; cependant, ils peuvent acquérir les pouvoirs et le statut d' « agent de la paix » conformément à l'article 22.01 des *Ordonnances et règlements royaux*. Cela signifie que, même s'ils exercent des fonctions de nature policière et se présentent comme des membres de la police militaire, ils ne sont pas assujettis à une surveillance indépendante et ne peuvent faire l'objet d'une plainte pour inconduite.

Le public canadien mérite un processus de traitement des plaintes qui est équitable, transparent et efficace. À cette fin, toute personne qui par son rôle ou qui est représentée par l'uniforme et les attributs de la police militaire et qui exerce une fonction de nature policière devrait être assujettie à une surveillance indépendante et, ainsi être tenue imputable de sa conduite au même titre que tous les autres policiers militaires.

Fonctions de la police assujetties à la surveillance

À l'heure actuelle, la LDN permet à toute personne de déposer une plainte sur la conduite d'un policier militaire dans l'exercice des « fonctions de nature policière ». Ces fonctions ne sont pas définies dans la Loi, mais plutôt dans un règlement connexe comme suit :

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

- a. enquêter;
- b. prêter assistance au public;
- c. exécuter les mandats ou autres actes de procédure judiciaires;
- d. gérer les éléments de preuve;
- e. porter des accusations
- f. participer à l'instance;
- g. faire respecter la loi;
- h. donner suite aux plaintes;
- i. arrêter ou détenir des personnes.

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

La CPPM a appris que le MDN a l'intention de demander des modifications à la définition énoncée dans le Règlement afin de restreindre la portée de la surveillance de la police militaire aux activités que celle-ci poursuit dans le cadre d'enquêtes criminelles. Ce changement comporte plusieurs répercussions qui sont liées, les unes, à la transparence et à l'imputabilité, et les autres, à la portée et aux pouvoirs.

Avant que les restrictions soient apportées relativement à la surveillance indépendante de la conduite des policiers militaires, il est nécessaire, au nom de la transparence et de l'imputabilité, que le Parlement examine ces restrictions qui devraient être énoncées dans la Loi plutôt que dans un règlement, qui peut être modifié en tout temps sans examen approfondi du Parlement.

La Commission estime que la définition actuelle énoncée au paragraphe 2(1) du Règlement lui assure la souplesse voulue pour l'exécution de sa mission. Le fait de restreindre la portée de la surveillance aux enquêtes criminelles diminuerait considérablement les types de conduite régis par la partie IV de la LDN. À titre d'exemple, dans le cas d'un policier militaire accusé d'avoir menti sous serment dans l'exercice de ses fonctions officielles, le fait que le parjure en question a été commis dans le cadre d'une instance civile ou administrative plutôt que pendant un procès pour une affaire criminelle ne devrait pas avoir d'importance. Cependant, si la définition était restreinte de la façon décrite plus haut, ce type de conduite échapperait à une surveillance indépendante.

Le paragraphe 2(2) du Règlement exclut explicitement du processus toute plainte concernant les fonctions exercées par le policier militaire qui se rapportent à l'administration ou à la formation, ou aux opérations d'ordre militaire qui découlent de coutumes ou pratiques militaires établies. C'est une disposition qui est ambiguë, même pour les membres des FC, et qui se prête à différentes interprétations. C'est pourquoi certains estiment que les policiers militaires ne sont pas tenus de rendre compte au public de leur conduite relativement à des aspects importants des fonctions qui leur sont confiées.

Si la définition des « fonctions de nature policière » devait être restreinte de quelque façon que ce soit, la surveillance d'aspects importants de la police militaire serait limitée, notamment des situations opérationnelles qui ont peut-être entraîné la création de la Commission et pourraient être embarrassantes sur la scène internationale. Il convient de souligner qu'aucune restriction semblable n'existe dans le cas des plaintes pour ingérence.

Il importe également de savoir qui décide si une plainte concerne des « fonctions de nature policière ». Dans son rapport, l'ancien juge en chef Lamer a recommandé que le GPFC conçoive les lignes directrices qu'il appliquerait pour classer les plaintes et pour savoir si celles-ci sont visées ou non par la partie IV de la LDN. Or, confier à la force policière elle-même la tâche de décider si une plainte formulée contre elle devrait faire l'objet d'une surveillance indépendante n'est pas vraiment une mesure crédible, indépendamment de la bonne foi indéniable du GPFC. Afin d'assurer une surveillance indépendante intégrée, c'est l'organisme de surveillance qui devrait déterminer en dernier ressort la classification des plaintes. Les assemblées législatives du Québec et de la Colombie-Britannique en sont arrivées à la même conclusion relativement à leurs systèmes de plaintes concernant la police. Qui plus est, dans sa révision du système ontarien de traitement des plaintes concernant la police, l'ancien juge en

chef Lesage a recommandé que l'organisme de surveillance indépendant plutôt que la police s'occupe du filtrage et de la classification des plaintes²⁵.

Seuil spécial pour le président de la CPPM

Une modification à l'article 250.18 de la LDN, soit le paragraphe 81(2) du projet de loi, aurait pour effet d'imposer seulement au président de la CPPM un seuil spécial quant au dépôt d'une plainte pour inconduite, soit le critère des « motifs raisonnables ». Cette modification découlerait apparemment d'une compréhension erronée d'une proposition que la CPPM a formulée et selon laquelle elle devrait être autorisée à ouvrir des enquêtes en l'absence d'une plainte. Cette proposition semble avoir été comprise comme une suggestion selon laquelle le président de la CPPM devrait avoir le droit de déposer une plainte; cependant, ce changement n'était pas nécessaire, étant donné que le droit de déposer une plainte en vertu de l'article 250.18 couvre déjà toute personne (« quiconque »). Il importe de souligner que la modification du projet de loi C-7 limiterait davantage le rôle proactif de la CPPM. De plus, le projet de loi va encore plus loin que la recommandation du Rapport Lamer à ce sujet en exigeant que le président justifie sa décision de déposer une plainte, dans un avis écrit, au GPFC (celui même qui fait l'objet de la surveillance) et au ministre.

²⁵ *Supra* note 20, aux pages 71 et 72.

V) Conclusion

En raison de leur effet sur la surveillance civile indépendante de la police militaire, les modifications proposées par le projet de loi C-7 forcent à poser la question : « Pourquoi? ».

Les modifications apportées en 1998 à la *Loi sur la défense nationale* par le projet de loi C-25 représentaient une initiative nouvelle et importante en matière de police militaire. Elles couronnaient une longue période d'examen et de réflexion, vers le milieu des années 1990, sur la police militaire et la gouvernance au sein des forces armées. C'est dans ce contexte que la surveillance civile indépendante de la police militaire a été mise en place. Bien que le modèle adopté fût relativement modeste, même par rapport aux normes en usage à l'époque, le système de surveillance qui est entré en vigueur en décembre 1999 a grandement contribué au sentiment accru de confiance à l'endroit et au sein de la police militaire et, de façon plus générale, à l'endroit des Forces canadiennes.

Le projet de loi C-7 sous sa forme actuelle représente un recul important par rapport aux progrès, même modestes, réalisés par le projet de loi C-25. Pourquoi?

Examinées ensemble, les modifications prévues par ce projet de loi diminuent considérablement la surveillance indépendante de la police militaire des Forces canadiennes et éliminent effectivement les enquêtes proactives et systémiques menées dans l'intérêt public.

La tendance observée un peu partout au Canada et à l'étranger est un renforcement de la surveillance de la police. Cependant, le projet de loi C-7 représente non seulement un recul par rapport au projet de loi C-25 et un retour à la situation qui existait auparavant à certains égards, mais aussi une occasion manquée de renforcer et d'améliorer le système actuel de surveillance de la police militaire. Pourquoi?

Si le projet de loi C-7 devait être adopté sous sa forme actuelle, la surveillance indépendante de la police militaire se limiterait à réagir aux préoccupations des plaignants, plutôt qu'à protéger l'intérêt public. De plus, même à l'intérieur des paramètres plus restreints de cette mission davantage réactive, l'aptitude de la CPPM à assurer une surveillance efficace et crédible sera entravée par de nouvelles limitations touchant son accès à l'information et la portée même du processus de traitement des plaintes. Pourquoi?

Le régime de surveillance indépendante qui resterait en place après l'adoption du projet de loi C-7 serait, à certains égards, plus néfaste qu'un retour à la situation qui existait avant l'adoption du projet de loi C-25. En effet, ce qui resterait de la mission de la CPPM laisserait croire au public que la surveillance indépendante de la police militaire demeure pleinement en vigueur au Canada, alors qu'il n'en serait rien. Or, selon les principes de transparence et d'imputabilité, la surveillance indépendante doit être davantage qu'une illusion.

Ce ne sera peut-être que lors d'un incident qui menace de compromettre la confiance du public dans la police ou la justice militaire qu'on se rendra compte que ce qui reste de la surveillance de la police militaire ne permet pas de répondre aux attentes légitimes du public, des Forces canadiennes en général et aussi des membres de la police militaire eux-mêmes.

Il est indéniable que la surveillance indépendante est une fonction complexe et qu'il faut du temps et de l'expérience de la part de tous les intervenants concernés pour mettre au point un système qui concilie transparence, imputabilité, équité et efficience. Le législateur a prévu que la réforme en profondeur de la justice et de la police militaires découlant du projet de loi C-25 ne serait peut-être pas parfaite, ce qui explique l'exigence de l'examen quinquennal prescrite dans la Loi elle-même.

Le présent mémoire a exposé les répercussions et limitations du projet de loi C-7 et présente un ensemble de propositions de rechange relativement modestes qui ne comportent aucune incidence financière :

- maintenir le pouvoir de la CPPM d'entreprendre, en tout temps, des enquêtes dans l'intérêt public;
- renforcer le rôle de surveillance confié à la CPPM en ce qui a trait aux plaintes traitées par le GPFC, ce qui s'entend également de l'accès aux dossiers complets et de la surveillance du règlement à l'amiable des plaintes par celui-ci;
- renforcer l'obligation de divulgation qui incombe au GPFC en ce qui concerne la communication à la CPPM des documents et renseignements pertinents;
- imposer un devoir de collaboration aux membres des FC, investir la CPPM du pouvoir d'assigner des témoins dans le cadre de ses enquêtes menées dans l'intérêt public et prévoir les protections juridiques qui vont de pair avec les témoignages forcés;
- clarifier dans la LDN elle-même la portée de la surveillance de la police militaire en définissant les « fonctions de nature policière » dans la Loi, en reconnaissant aux personnes faisant l'objet d'une plainte le droit de demander une révision, en élargissant la protection contre l'ingérence dans l'exercice des fonctions de la police militaire et en assujettissant à la surveillance indépendante les personnes qui exercent des fonctions de nature policière ou qui se présentent à titre de membres de la police militaire.

Par le présent mémoire, nous visons à soumettre ces questions aux membres du Comité permanent de la défense nationale et aux autres parlementaires dans le but d'améliorer la surveillance de la police militaire et, de ce fait, d'accroître la confiance dans l'intégrité des fonctions de la police militaire au Canada. Il appartient maintenant aux membres du Comité et aux autres parlementaires de choisir entre un système révisé qui diminue considérablement la norme de surveillance actuellement en vigueur et une solution de rechange qui renforce sensiblement l'efficacité et l'efficience du processus.