

**Le premier examen indépendant par le
très honorable Antonio Lamer C.P., C.C., C.D.,
des dispositions et de l'application du projet de loi C-25,
*Loi modifiant la Loi sur la défense nationale
et d'autres lois en conséquence,*
conformément à l'article 96 des Lois du Canada (1998), ch. 35**



**Présenté au ministre de la Défense nationale
le 3 septembre 2003**

AVANT-PROPOS

Les personnes responsables de l'organisation et de l'administration du système de justice militaire du Canada se sont efforcées, et doivent continuer de s'efforcer, d'offrir un meilleur système et non simplement un système dont la constitutionnalité ne peut être contestée.

Le présent rapport résulte de l'obligation faite au ministre de la Défense nationale de faire procéder, tous les cinq ans, à un examen indépendant des dispositions et de l'application du projet de loi C-25¹. Heureusement, au contraire de rapports précédents, tels le Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la Police militaire de mars 1997 et le Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie de juin 1997, le présent rapport n'a pas été précipité par de graves incidents pouvant être perçus comme imputables aux carences du système de justice militaire au Canada.

Si le système de justice militaire reste perfectible à certains égards, j'en arrive néanmoins à la conclusion qu'il fonctionne généralement bien. Toutefois, ce n'est malheureusement pas le cas de la procédure de règlement des griefs, qui fait aussi l'objet du projet de loi C-25. Le grand nombre de griefs en suspens – près de 800 au dernier comptage, dont certains ont été déposés depuis au moins dix ans – est inacceptable. En conséquence, j'ai formulé des recommandations tendant à un règlement beaucoup plus rapide qui respecte l'équité et la transparence.

I. Un régime de justice militaire solide et équitable

Certes, le projet de loi C-25 traitait de bien des questions, mais l'un des principaux thèmes était la réforme du système de justice militaire. Je suis heureux de pouvoir dire que, par suite des modifications apportées par le projet de loi C-25, le Canada s'est doté d'un système très solide et équitable de justice militaire dans lequel les Canadiens peuvent avoir confiance.

Les modifications que le projet de loi C-25 a apportées au système ne sont pas passées inaperçues à l'étranger. Dans une lettre récente qu'il m'a adressée, Eugene Fidell, président du National Military Institute for Justice à Washington, D.C., écrit ceci :

[TRADUCTION] Comme vous le savez, les avocats plaidant devant les cours martiales ainsi que les universitaires aux États-Unis portent un intérêt croissant à l'évolution des systèmes à l'étranger

¹ Projet de loi C-25, *Loi modifiant la Loi sur la Défense nationale et d'autres lois en conséquence*, 1^{re} sess., 36^e Parl., 1998 (sanctionnée le 10 décembre 1998, L.C. 1998, ch. 35) (projet de loi C-25).

et ce sont les faits nouveaux au Canada qui ont suscité le plus grand intérêt. Le Canada peut être fier de maintes réalisations dans ce domaine².

Même si je crois que le projet de loi C-25 a créé un système de justice militaire beaucoup plus équitable, il reste des points à améliorer. Quand j'ai examiné les changements possibles au système de justice militaire (au sens le plus large du terme), je n'ai jamais perdu de vue la nécessité que le système fonctionne bien dans les situations particulières qu'affrontent les hommes et les femmes de nos Forces armées, souvent à l'étranger, dans des opérations de maintien ou d'établissement de la paix, dans ce qui est souvent un environnement hostile, et en réalité parfois la guerre pure et simple. Mes recommandations principales sont énoncées ci-après.

Cour militaire

- Une magistrature militaire indépendante est un trait distinctif d'un système de justice militaire équitable.
- Le projet de loi C-25 a renforcé l'indépendance des juges militaires par des dispositions concernant leur nomination, la durée de leur mandat et leurs attributions.
- Pour garantir davantage l'indépendance de la magistrature, je recommande que soit créée une cour militaire permanente de première instance, dont les juges jouiraient de l'inamovibilité jusqu'à la retraite.

Police militaire

- Le projet de loi C-25 a créé la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, très important organe de surveillance chargé de veiller à ce que les plaintes relatives à la conduite des policiers militaires et les allégations d'ingérence dans les enquêtes de la police militaire soient examinées avec équité et impartialité.
- Le volume de travail anticipé de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire après la Somalie semble avoir été grandement surestimé car celle-ci a été saisie d'un faible nombre de plaintes chaque année.
- Afin d'assurer une utilisation prudente de l'argent des contribuables, je recommande qu'il soit procédé à une vérification interne en vue de

² Une copie de la lettre de M. Fidell figure à l'annexe F.

réexaminer les besoins de financement et en ressources humaines de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire.

Code de discipline militaire

- Le maintien de la discipline par la chaîne de commandement est essentiel à une organisation militaire compétente et fiable.
- Les modifications apportées par le projet de loi C-25 ont produit un système plus équitable et plus impartial et introduit nombre de garanties importantes pour la protection des droits de l'accusé.
- J'ai recommandé que soient instaurés des changements d'ordre plutôt mineur qui traduisent la nécessité permanente de tenir la balance égale entre les normes et valeurs de la société canadienne et les besoins uniques de l'armée en matière de discipline, d'efficacité et de transférabilité.

Indépendance des intervenants clefs

- Le projet de loi C-25 a clarifié les rôles et responsabilités du juge-avocat général et du ministre de la Défense nationale. Il a également séparé distinctement les fonctions d'enquête, d'engagement des poursuites et de défense en créant les nouveaux postes de directeur du service d'avocats de la défense et de directeur des poursuites militaires, et en supprimant la plupart des fonctions quasi judiciaires du ministre.
- Afin de garantir davantage l'indépendance de tous ces intervenants, je recommande que le directeur du service d'avocats de la défense bénéficie de l'inamovibilité au même titre que le directeur des poursuites militaires.

II. Procédure de règlement des griefs insatisfaisante

Le projet de loi C-25 a créé un comité des griefs indépendant et impartial et rationalisé la procédure de règlement des griefs. Bien que la procédure établie semble judicieuse, sa mise en application ne l'a pas été. Il est des griefs toujours en cours de traitement après dix ou même douze ans et la norme semble être un délai de deux ans ou plus au palier du chef d'état-major de la Défense. De plus, bien des plaignants se sont plaints devant moi de n'avoir pas été informés des motifs des retards ou de l'état du dossier de leur grief.

Pour redresser la situation, je recommande de nouvelles mesures propres à mettre fin aux retards inacceptables, réduire la bureaucratie et augmenter la transparence.

Mettre fin aux retards inacceptables

- Il convient d'investir le chef d'état-major de la Défense du pouvoir de déléguer à une personne sous son commandement et son contrôle la prise de décision relativement aux griefs, sauf ceux pouvant avoir d'importantes répercussions sur les Forces canadiennes.
- Un groupe de travail composé de hauts gradés des Forces canadiennes devrait être mis sur pied avec pour seule tâche de résorber l'arriéré de griefs au palier du chef d'état-major de la Défense dans un délai d'un an suivant le dépôt du présent rapport devant le Parlement par le ministre de la Défense nationale. Le règlement de ces griefs plus anciens ne doit pas nuire à l'examen opportun des griefs plus récents.
- Désormais, les décisions sur les griefs devraient être rendues dans un délai de douze mois.
- Des ressources supplémentaires devraient être allouées à l'Autorité des griefs des Forces canadiennes et au Comité des griefs des Forces canadiennes pour leur permettre d'examiner les griefs en temps utile.

Réduire la bureaucratie

- Afin de réduire le nombre de griefs qui atteignent le palier du chef d'état-major de la Défense, ceux qui sont chargés d'examiner les griefs au premier palier (c.-à-d. les commandants) devraient recevoir la formation, l'autorité et les ressources requises pour régler les griefs.

Augmenter la transparence

- Afin d'augmenter la transparence, le chef d'état-major de la Défense devrait être tenu de faire rapport chaque année au sujet de la procédure de règlement des griefs, y compris au sujet de l'examen des griefs en temps utile. Ce rapport devrait être rendu public. De plus, les plaignants devraient avoir le droit de connaître l'état de leur dossier de grief sans retard.

III. Conclusion

J'ai entrepris la tâche de rédiger le présent rapport en adoptant le point de vue des femmes et des hommes qui servent dans les Forces canadiennes. Ces soldats qui risquent leur vie pour notre pays méritent un système de justice militaire qui protège leurs droits en conformité avec notre *Charte*, tout en maintenant la discipline nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. En outre, ils méritent une procédure de règlement des griefs qui réponde à leurs griefs de manière équitable,

transparente et prompte. Je crois que mes recommandations contribueront beaucoup à l'atteinte de ces objectifs.

IV. Remerciements

Je m'en voudrais de ne pas exprimer ma gratitude au cabinet Stikeman Elliott s.r.l., auquel je suis associé, pour le concours qu'il m'a prêté. En particulier, je tiens à remercier Catherine McKenna, avocate de ce cabinet, et Lynn Larson (à titre de stagiaire, puis d'associée), qui m'ont secondé dans l'établissement de ce rapport. Je tiens à remercier aussi Diane Morris, mon assistante, Patrizia Martino, étudiante occupant un emploi d'été, et David Brown, qui m'a aidé à remplir les tâches administratives. Je témoigne également ma reconnaissance à Holly McCormick, Andrew Cunningham et Lyle Halcro pour leur assistance dans la préparation du texte.

Bien qu'un grand nombre de personnes m'aient prêté une assistance précieuse dans la préparation du présent rapport, je me dois de remercier en particulier le Général R.R. Henault, chef d'état-major de la Défense; le Lieutenant-général G. Macdonald, vice-chef d'état-major de la Défense; le Major-général J.S.T. Pitzul, Juge-avocat général; le Lieutenant-colonel D. Couture; le Lieutenant-colonel M. Gibson, Directeur juridique - Justice militaire (Politique et recherche); le Lieutenant-colonel P. Gleeson, adjoint spécial au Juge-avocat général; le Colonel P. Olson, Directeur juridique - Ressources humaines; le Vice-Amiral G. Jarvis, adjoint spécial au chef d'état-major de la Défense; le Colonel A.F. Fenske, Directeur général - Autorité des griefs des Forces canadiennes; le Colonel Smith, adjoint spécial du sous-ministre adjoint (Politique et Communications); D. Lenarcic, agent chargé des politiques - Direction de la liaison avec le Cabinet, sous-ministre adjoint (Politiques); le Juge militaire en chef Colonel K. Carter; le juge militaire Lieutenant-colonel M. Dutil; le juge militaire Capitaine de frégate J. Price (à la retraite); M. P. Massé, ex-président du Comité des griefs; M^{me} D. Laurin, présidente par intérim du Comité des griefs des Forces canadiennes; M^{me} L. Cobetto, présidente de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire; le Colonel D. Cooper, Grand prévôt; M^e A. Marin, Ombudsman des Forces canadiennes; M. E. Fidell, président du National Institute of Military Justice, Washington, D.C.; M. D. McNairn, président de la Section du droit militaire de l'Association du Barreau canadien; M^e A. Nadeau, docteur en droit constitutionnel; Pierre Allard, Directeur, Bureau d'Entraide, Direction nationale, Légion royale canadienne et le Major Bill Beswetherick (à la retraite), Légion royale canadienne.

Je tiens à exprimer mes vifs remerciements aux nombreux autres militaires et aux personnes du public qui ont contribué au contenu du présent rapport, notamment ceux que j'ai rencontrés ou qui ont communiqué avec M^{me} McKenna ou M^{me} Larson, ainsi que ceux qui ont pris le temps de m'exposer par écrit leurs vues sur le projet de loi C-25.

TABLE DES MATIÈRES

I - INTRODUCTION.....	1
1. Aperçu du mandat.....	1
2. Projet de loi C-25	2
3. Le processus.....	3
4. Approche.....	5
II - MANDAT	6
1. La recommandation du second rapport Dickson.....	6
2. L'article 96	8
3. Mon mandat.....	10
III - RÔLES DU MINISTRE, DU JUGE-AVOCAT GÉNÉRAL, DU DIRECTEUR DES POURSUITES MILITAIRES ET DU DIRECTEUR DU SERVICE D'AVOCATS DE LA DÉFENSE	11
1. Le ministre de la Défense nationale	11
2. Le Juge-avocat général (JAG)	12
3. Le directeur des poursuites militaires.....	12
4. Le directeur du service d'avocats de la défense	14
IV - JUGES MILITAIRES ET ADMINISTRATEUR DE LA COUR MARTIALE	17
1. Les juges militaires.....	17
(a) Inamovibilité.....	19
(b) Indépendance financière.....	23
(c) Indépendance institutionnelle.....	24
(d) Autres questions.....	30
2. L'administrateur de la cour martiale	32
V - COUR MARTIALE ET COUR D'APPEL DE LA COUR MARTIALE.....	35
1. Détermination du type de cour martiale	35

2. Prise de décisions à la majorité	38
3. Procès pour infractions graves devant un comité	40
4. Comité d'appel	42
5. Cour d'appel de la cour martiale	46
VI – CODE DE DISCIPLINE MILITAIRE	48
1. Arrestation et détention avant procès	50
(a) Arrestation sans mandat	50
(b) Dépôt d'accusations	51
(c) Révision de l'ordonnance de libération	53
(d) Avis juridiques fournis aux officiers réviseurs	54
(e) Détention avant procès d'une personne arrêtée	54
(f) Fin de la détention et conditions de la mise en liberté sous caution	55
2. Absence de mise en accusation	56
(a) État d'une accusation à laquelle le DPM décide de ne pas donner suite	56
(b) Avis de la décision du DPM de ne pas prononcer une mise en accusation	57
3. Choix du mode de procès	57
(a) Infractions ne donnant pas droit au choix du mode de procès	57
(b) Possibilité de choisir un procès sommaire	59
4. Procès sommaires	60
(a) Droit des lieutenants-colonels d'être jugés sommairement	60
(b) Délai de prescription d'un an applicable aux procès sommaires	61
(c) Formation des officiers désignés pour aider les accusés	61
5. Règles de preuve	64
(a) Privilège et contraignabilité des officiers désignés pour aider les accusés	64
(b) Privilège et contraignabilité des conjoints de militaires	65

(c)	Admissibilité des condamnations antérieures.....	66
(d)	Dépositions des témoins	66
6.	Élèves-officiers.....	67
(a)	Délégation des pouvoirs des commandants	67
(b)	Élargissement du barème des peines mineures	68
7.	Détermination de la peine	68
(a)	Barème des peines et des sanctions plus souple	68
(b)	Exécution des amendes infligées par les tribunaux militaires	69
(c)	Réprimandes et blâmes	69
(d)	Accès des officiers présidant des procès sommaires à la banque de données sur la détermination de la peine	70
8.	Article 129	70
9.	Délais dans les procès sommaires et les procès en cour martiale	73
VII - POLICE MILITAIRE ET COMMISSION D'EXAMEN DES PLAINTES CONCERNANT LA POLICE MILITAIRE.....		77
1.	La police militaire	77
2.	Le prévôt des Forces canadiennes	77
(a)	Rôle.....	77
(b)	Rapport annuel.....	78
(c)	Fonctions de nature policière	78
3.	La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire	80
(a)	Cadre administratif.....	81
(b)	Cadre législatif.....	83
(c)	Recommandations additionnelles	87
VIII - PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS DES FORCES CANADIENNES		
88		

1. Aperçu	88
2. Évolution positive	94
3. Questions en suspens	95
a) Retards inacceptables	95
b) Formalités administratives	105
c) Manque de transparence.....	108
4. Autres questions.....	109
a) Mesures de transition pour les membres du Comité des griefs.....	109
b) Date de dépôt du rapport annuel du Comité des griefs	110
c) Pouvoir d'assignation conféré au Comité des griefs	110
d) Règlement des griefs par d'autres instances.....	110
IX - SOLDE ET INDEMNITÉS.....	112
X - CONCLUSION	113
POSTFACE.....	113
LISTE DES RECOMMANDATIONS	114

Annexes

ABRÉVIATIONS	A
DIRECTIVE MINISTÉRIELLE	B
APPEL D'OBSERVATIONS SUR LE PROJET DE LOI C-25	C
SOMMAIRE DES MÉMOIRES	D
LISTE DES RÉUNIONS DES BASES	E
LETTRE DE M. FIDELL	F
OPINION DE M. NADEAU	G
MÉMOIRE DU CEMD SUR D'AUTRES QUESTIONS	H

I - INTRODUCTION

1. Aperçu du mandat

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 4 de la *Loi sur la Défense nationale* (LDN) et l'article 96 du projet de loi C-25, le ministre de la Défense nationale a émis une directive ministérielle en date du 27 mars 2003, m'assignant les fonctions d'autorité indépendante chargée de l'examen quinquennal du projet de loi C-25 (l'« autorité d'examen indépendante ») et relevant directement de lui.

Avant d'aborder la portée de ce mandat, je tiens à bien préciser que, bien que j'aie cherché à utiliser le moins possible d'abréviations, on trouvera un index des abréviations à la fin du présent rapport, à l'annexe A. En outre, je ferai observer que les statistiques et autres données auxquelles je me réfère sont à jour, sauf indication contraire, à la date de rédaction des présentes.

Le mandat est couché dans ces termes :

Le mandat de l'autorité d'examen indépendante consiste à mener le premier examen indépendant des dispositions et de l'application du projet de loi C-25, conformément à l'article 96 des Lois du Canada de 1998, ch. 35.

L'examen des dispositions de la *Loi sur la défense nationale* qui n'ont pas été amendées par le chapitre 35 des Lois du Canada de 1998 ne fait pas partie du mandat de l'autorité d'examen indépendante.

L'autorité d'examen indépendante est autorisée à :

- a. siéger aux moments et aux endroits au Canada qu'elle jugera opportuns, et ce, à titre d'autorité d'examen indépendante;
- b. adopter, à titre d'autorité d'examen indépendante, les méthodes et procédés qui paraîtront indiqués pour l'accomplissement de son mandat;
- c. avoir, sous réserve de toute règle de droit, libre accès :
 - (i) aux employés du ministère de la Défense nationale;
 - (ii) aux officiers et aux militaires du rang des Forces canadiennes;

- (iii) aux membres et au personnel du Comité des griefs des Forces canadiennes;
- (iv) aux membres et au personnel de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire;
- (v) à l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes et à son personnel;

et à toute l'information pertinente à l'examen.

- d. recevoir ou retenir les services des personnes susmentionnées et d'autres conseillers qui, selon elle, pourront l'aider à mener l'examen, le cas échéant aux taux de rémunération approuvés par le Conseil du Trésor³.

Il convient de souligner d'entrée de jeu que le présent examen n'est pas de la même nature que celui effectué en mars 1997 par le Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la Police militaire, qu'a présidé le très honorable Brian Dickson (« premier rapport Dickson »). Cet examen-là représentait essentiellement une vue d'ensemble de tout le système de justice militaire. Mon mandat est tout à fait différent en ce qu'il est limité aux dispositions et à l'application du projet de loi C-25. On trouvera dans le prochain chapitre une analyse détaillée du mandat qui m'a été confié.

2. Projet de loi C-25

Le projet de loi C-25 a mis en œuvre la plupart des recommandations contenues dans le premier rapport Dickson ainsi que certaines des recommandations formulées dans les rapports suivants :

- Rapport au Premier ministre sur le leadership et l'administration des Forces canadiennes, remis par le ministre de la Défense nationale en mars 1997;
- Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, *Un héritage déshonoré : les leçons de l'affaire somalienne*, juin 1997 (« Rapport sur la Somalie »);
- Rapport sur le rôle quasi judiciaire du ministre de la Défense nationale, Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire, juin 1997 (« second rapport Dickson »).

³ Une copie de la directive ministérielle figure à l'annexe B.

Les principaux changements apportés par le projet de loi C-25 sont notamment :

- la clarification des rôles et responsabilités des principaux intervenants du système de justice militaire, y compris le ministre de la Défense nationale et le juge-avocat général (« JAG »), et l'établissement de normes de séparation institutionnelle entre les fonctions d'enquête, de poursuite et de défense et les fonctions judiciaires;
- la création du poste de directeur des poursuites militaires (« DPM ») chargé de prononcer les mises en accusation pour les personnes qui seront jugées par une cour martiale et de mener les poursuites devant les cours martiales, et du poste de directeur du service d'avocats de la défense (« DSAD ») chargé de diriger la prestation des services juridiques aux justiciables du *Code de discipline militaire* (partie II de la LDN) et de fournir lui-même de tels services;
- la constitution du Comité d'examen des griefs des Forces canadiennes (le « Comité des griefs ») qui transmet ses conclusions et recommandations au chef d'état-major de la Défense (« CEMD ») en ce qui touche les griefs des membres des Forces canadiennes;
- la constitution de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (« CEPPM ») responsable d'enquêter sur les allégations d'ingérence dans les enquêtes de la police militaire et sur les plaintes relatives à la conduite des policiers militaires;
- l'obligation faite au ministre de faire procéder tous les cinq ans à un examen indépendant des dispositions et de l'application du projet de loi C-25.

3. Le processus

Le ministre a donné l'ordre que l'on me laisse avoir libre accès aux employés du ministère de la Défense nationale, aux officiers et aux militaires du rang des Forces canadiennes (les « membres des FC ») de tous les grades, aux membres et au personnel du Comité des griefs des Forces canadiennes (le « Comité des griefs ») et de la CEPPM, à l'Ombudsman et à son personnel, ainsi qu'à toute l'information pertinente à l'examen. Cette directive a été observée scrupuleusement; de fait, je dois dire que mon personnel et moi-même avons obtenu la pleine coopération de tous et chacun.

Mon personnel et moi avons communiqué à plus d'une occasion avec le JAG, le DPM, le DSAD, l'Ombudsman, la présidente de la CEPPM, la présidente et le vice-président du Comité des griefs, le CEMD et le Vice-chef d'état-major de la

Défense, le Grand prévôt des Forces canadiennes (le « Grand prévôt »), le Directeur général de l'Autorité des griefs des Forces canadiennes (« AGFC ») et les juges militaires des FC, entre autres. Nous avons également communiqué avec des représentants de la Légion royale canadienne, le président de la section du droit militaire de l'Association du Barreau canadien (« ABC ») et des experts des questions intéressant le projet de loi C-25. Nos conférences ont eu lieu habituellement à la salle de conférence des bureaux d'Ottawa du cabinet Stikeman Elliott s.r.l., par téléphone, ou au Quartier général de la Défense nationale (« QGDN »).

Afin que les membres des FC, les anciens combattants et les autres personnes intéressées au système de justice militaire et aux autres questions regardant le projet de loi C-25 soient mis au courant de mon examen, j'ai lancé un appel d'observations qui a été diffusé dans le journal des Forces canadiennes, La Feuille d'érable (et dans les journaux des bases, le cas échéant). J'y présentais la portée de mon examen et j'y invitais les intéressés à faire des observations en confidence (voir l'annexe C). À ma demande, le CEMD a aussi diffusé un Message général des Forces canadiennes (CANFORGEN) reprenant l'appel d'observations. Celui-ci a été affiché en outre sur les sites intranet et extranet des FC. Grâce à ces efforts, j'ai reçu 121 contributions traitant de sujets tels que la procédure de règlement des griefs, la police militaire, les procès sommaires et les cours martiales. On trouvera à l'annexe D une ventilation des observations par sujet.

Pour m'assurer de rencontrer des membres des FC à l'extérieur du QGDN, mon personnel et moi nous sommes également rendus dans plusieurs bases dans toutes les régions du Canada où nous avons rencontré diverses personnes, dont le commandant de la base, les commandants d'unité, des officiers délégués, des officiers autorisés à déposer des accusations, des officiers agissant à titre d'officiers conseils et la police militaire (c.-à-d. des membres du Service national des enquêtes (le « SNE ») et de la police militaire de la base) (voir l'annexe E). D'une façon générale, nous avons participé l'avant-midi à des tables rondes avec des membres ayant eu affaire à la justice militaire et, dans l'après-midi, nous avons rencontré confidentiellement des personnes qui avaient sollicité un rendez-vous.

J'ai reçu en outre des observations d'intervenants, y compris de l'ABC, de l'Équipe d'examen interne du juge-avocat général sur l'application des dispositions du projet de loi C-25 relatives à la justice militaire (l'« Équipe d'examen interne du JAG »), du Comité des griefs, de la CEPPM, de l'Ombudsman, de la Légion royale canadienne et du CEMD.

Bien que je me sois reporté à nombre de ces observations, je ne les ai pas jointes au présent rapport⁴. Conformément à mon mandat, j'ai déposé ces observations auprès du ministre.

4. Approche

Ma façon d'aborder les problèmes pouvant découler des dispositions ou de l'application du projet de loi C-25 a consisté à partager mes préoccupations avec les personnes concernées, leur offrant la possibilité d'instaurer des mesures correctrices ou de m'expliquer pourquoi mes préoccupations étaient non fondées. Je souhaite sincèrement, en procédant ainsi, que lorsque mon rapport sera déposé devant la Chambre des communes, la plupart des questions posant problème que j'ai identifiées auront été résolues et que, par conséquent, plusieurs de mes recommandations seront devenues sans objet. Cette démarche s'est déjà révélée fructueuse. Elle a bien des fois mené, quand il était possible et opportun de le faire, à des mesures administratives immédiates. En réalité, elle a démontré que toute réforme ne doit pas forcément impliquer un affrontement, ni tout rapport être marqué par le sensationnalisme.

⁴ À l'exception de l'exposé du CEMD concernant la solde et les allocations, qui figure à l'annexe H.

II - MANDAT

Mon mandat, tel que décrit dans la Directive ministérielle du ministre, est clairement limité à un examen du projet de loi C-25. Toutefois, beaucoup de confusion entoure encore la signification de l'article 96 de ce projet de loi, qui fait maintenant partie des dispositions connexes de la LDN. Des questions se posent quant à savoir si cet article est conforme à l'intention initialement exprimée dans le second rapport Dickson qui recommandait qu'il soit procédé à une révision et quant à savoir si le législateur voulait un examen de l'ensemble de la LDN et a édicté cette obligation.

L'article 96 du projet de loi C-25 est ainsi conçu :

(1) Le ministre fait procéder, à l'occasion, à un examen indépendant des dispositions et de l'application de la présente loi.

(2) Au plus tard cinq ans après la date de la sanction de la présente loi, et, par la suite, au plus tard cinq ans après le dépôt du rapport précédent, le ministre fait déposer devant chacune des chambres du Parlement le rapport de l'examen auquel il a fait procéder en application du paragraphe (1).

Cette disposition est source de confusion pour ce qui est de savoir si l'examen des dispositions et de l'application de « la présente loi » s'entend des modifications apportées à la LDN par le projet de loi C-25 ou de la LDN dans son intégralité.

1. La recommandation du second rapport Dickson

La recommandation 17b) du second rapport Dickson constitue le fondement de l'article 96 du projet de loi C-25. Cette recommandation est ainsi libellée :

Nous recommandons qu'une révision indépendante de la législation régissant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes soit effectuée tous les cinq ans après l'entrée en vigueur des modifications législatives nécessaires à la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport et dans notre rapport de mars 1997 (je souligne).

De toute évidence, même à l'étape de la rédaction, beaucoup de confusion entourait la question de la rédaction d'une disposition qui rendrait adéquatement l'intention derrière la recommandation énoncée dans le second rapport Dickson.

D'aucuns étaient d'avis que l'effet de cette recommandation aurait été de limiter tout examen futur aux modifications à la LDN introduites par le projet de loi C-25. Cela expliquerait pourquoi la recommandation contenue dans le second rapport Dickson ne se termine pas par les mots « tous les cinq ans », mais parle d'une révision qui serait effectuée après l'entrée en vigueur des modifications législatives inspirées des recommandations contenues dans le second rapport Dickson. Quand le projet de loi C-25 a été étudié par le comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, le sénateur Bryden a dit :

La recommandation s'applique à un vaste domaine de la défense qui, dans cette loi, traite du système de justice militaire appliqué par le ministère de la Défense nationale. Le rapport dit que nous devrions veiller à ce qu'il y ait un examen indépendant tous les cinq ans au sujet de ce que nous étudions ici et rien de plus⁵.

D'autres sénateurs ont émis l'opinion au cours des délibérations que le second rapport Dickson recommandait que soit fait un examen de plus large portée englobant la LDN dans son intégralité. Lors des délibérations du comité sénatorial des Affaires juridiques et constitutionnelles, la sénatrice Lorna Milne, qui présidait le comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, a affirmé, lors d'une discussion avec le Colonel Fenske⁶, que « la recommandation du juge en chef Dickson était qu'une révision indépendante de la législation régissant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes soit effectuée tous les cinq ans après l'entrée en vigueur, mais il n'a pas dit à qui le rapport devrait être remis. » Le Colonel Fenske a répondu ceci : « C'est vrai, ni comment il devrait être produit »⁷.

Pour certains, il semblait absurde de limiter l'examen aux modifications apportées par le projet de loi C-25, car les modifications de la LDN postérieures au projet de loi C-25 seraient alors soustraites à l'examen. M. David Gates, chargé des recherches à la bibliothèque du Parlement a déclaré au Comité sénatorial :

Après la saction royale, l'expression « la présente loi » utilisée à l'article 96 désignerait la loi telle qu'elle aura été modifiée par le projet de loi C-25. Autrement dit, il s'agirait des dispositions actuelles de la Loi sur la défense nationale, dans leur forme modifiée par le projet de loi C-25. En disant « la Loi sur la défense

⁵ Délibérations du comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles. Fascicule 42 - OTTAWA, le mercredi 18 novembre 1998, à la p. 8.

⁶ Alors Juge-avocat général, Consultations et lois, Équipe de modification de la Loi sur la défense nationale.

⁷ Délibérations du comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles. Fascicule 42 - OTTAWA, le mercredi 5 novembre 1998, à la p. 8.

nationale, dans sa version modifiée en vertu de la présente loi », on pourrait limiter strictement les dispositions à revoir à celles du projet de loi C-25, ce qui pourrait empêcher l'examen d'autres modifications apportées après que le projet de loi à l'étude aura reçu la sanction royale⁸.

2. L'article 96

Après un long débat, le projet de loi C-25 a été adopté avec l'article 96 qui prescrit qu'il soit fait procéder, à l'occasion, à un examen indépendant des dispositions et de l'application de la présente loi⁹.

Afin de comprendre le sens en droit des mots « la présente loi » employés à l'article 96 du projet de loi C-25, il faut se reporter au paragraphe 42(3) de la *Loi d'interprétation*¹⁰ fédérale qui dit :

Le texte modificatif, dans la mesure compatible avec sa teneur, fait partie du texte modifié.

Par conséquent, suivant ce principe, l'examen de « la présente loi » s'entend de l'examen de la LDN. Cela explique pourquoi la mention de « la présente loi » dans le texte d'une modification est regardée comme renvoyant au texte modifié et non au texte modificatif¹¹.

Bien que ce soit pure conjecture de déterminer aujourd'hui quelle était l'intention derrière la recommandation 17b) du second rapport Dickson, je ferai quelques remarques. Premièrement, je souscris à l'argument qu'il est absurde de limiter l'examen aux modifications apportées par le projet de loi C-25, en particulier du fait que le projet de loi C-25 commence à dater. À l'heure actuelle, nombre de projets de loi soumis au Parlement tendent à modifier la LDN. Par exemple, le Projet de loi C-42 : *Loi sur la sécurité publique*, actuellement débattu, prévoit que sera constitué un tableau des juges militaires de réserve. Examiner la LDN sans tenir compte des modifications additionnelles au système de justice militaire serait d'une utilité contestable. Plus récemment, certains changements et ajustements ont été faits au système de justice militaire et à la procédure de règlement des griefs qui

⁸ Délibérations du comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles. Fascicule 42 – OTTAWA, le mercredi 18 novembre 1998, à la p. 9.

⁹ À remarquer que, alors que les modifications apportées par le projet de loi C-25 figurent dans le corps de la LDN, l'article 96 du projet de loi C-25 ne s'y trouve pas. Il figure parmi les « Dispositions connexes » après la mention de l'article 96 du projet de loi C-25.

¹⁰ *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21.

¹¹ R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (Toronto: Butterworths, 2002), aux p. 540 et 541, affirme que le paragraphe 42(3) de la *Loi d'interprétation* signifie que : [TRADUCTION] « le texte de la modification est intégré dans le texte de la loi modifiée et, sauf quant à la date d'entrée en vigueur, la nouvelle disposition est considérée comme ayant toujours été partie du texte. »

concernent des questions visées par le projet de loi C-25 et les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* (« ORFC »), tant en prévision de mon examen que par suite de recommandations que j'ai formulées pour l'amélioration du système (par exemple, pour ce qui est de la procédure de règlement des griefs). De plus, j'imagine que, par suite de mes recommandations, d'autres modifications pourraient être apportées à la LDN. De toute évidence, l'opinion qu'un examen dans l'avenir puisse être limité aux modifications apportées par le projet de loi C-25 est insoutenable.

Ma deuxième remarque est que je présume que les recommandations présentées dans le second rapport Dickson n'allaient pas au delà du mandat confié, lequel ne comprenait pas un examen de l'ensemble de la LDN. En conséquence, j'estime raisonnable de présumer que l'intention qui sous-tendait la recommandation 17b) du second rapport Dickson était que les examens futurs viseraient les questions ayant fait l'objet des premier et second rapports Dickson, savoir le système de justice militaire (au sens large). L'examen envisagé comprendrait un examen du Bureau de l'Ombudsman car celui-ci était également visé dans le premier rapport Dickson. Je ferai remarquer que, dans les observations qu'il m'a présentées, l'Ombudsman a fait valoir qu'il devrait être englobé dans l'examen. Toutefois, comme le Bureau de l'Ombudsman n'a pas été créé par le projet de loi C-25, il n'est manifestement pas dans la portée de mon examen. En outre, il ne m'appartient pas, dans le cadre de mon examen, d'examiner s'il convient que l'Ombudsman soit visé par un futur examen.

D'après certains, l'examen de la LDN dans son intégralité doit être effectué tous les cinq ans. C'est la position qu'a prise dans ses observations la Section nationale du droit militaire de l'Association du Barreau canadien (les « Observations de l'ABC ») :

[TRADUCTION] Modifier la LDN pour y inclure une disposition semblable à l'article 96 du projet de loi C-25 donnerait une vive impulsion à la révision, à la réforme et au renouvellement du droit militaire au Canada. Au moins tous les cinq ans, l'attention des gens serait attirée sur les dispositions et l'application du droit militaire canadien et, ce qui est peut-être plus important, sur les dispositions qui nécessitent des modifications et des améliorations.

Malgré l'avis qu'a émis l'ABC, j'estime que la portée de l'examen doit être plus restreinte mais comprendre le système de justice militaire et la procédure de règlement de griefs. En conformité avec ce que je crois être l'esprit de la recommandation 17b) du second rapport Dickson, et afin de garantir un examen productif, la LDN devrait être modifiée de façon à clairement préciser qu'il faut procéder à un examen du système de justice militaire et de la procédure de règlement des griefs tous les cinq ans. Comme l'a dit le Major-général Pitzul dans

son communiqué accompagnant le rapport annuel du JAG, « la réforme du système de justice militaire n'est pas une simple étape, mais plutôt un processus continu »¹².

L'obligation de faire procéder tous les cinq ans à un examen du système de justice militaire devrait être prévue par la LDN et non reportée aux « dispositions connexes » de la Loi, ce qui ajoute à l'incertitude concernant la portée de l'examen.

(1) Je recommande que la disposition prescrivant que le ministre de la Défense nationale doit faire procéder à un examen indépendant soit modifiée afin de bien y préciser que l'examen vise le système de justice militaire et la procédure de règlement des griefs des Forces canadiennes. Il y a lieu d'insérer cette prescription dans la *Loi sur la Défense nationale*.

3. Mon mandat

Malgré ce que j'ai dit précédemment, mon mandat ne comprend pas l'examen des modifications apportées à la LDN, hormis celles mises en oeuvre par le projet de loi C-25. J'ai limité mon examen aux modifications introduites par le projet de loi C-25, même si l'on m'a présenté des observations touchant des questions ne ressortissant pas à mon mandat. Cependant, comme le projet de loi C-25 est semblable au gouvernail d'un navire du fait qu'il est mu par ses moteurs et que ses moteurs se trouvent dans les *ORFC* et d'autres instruments, j'ai décidé que, si je dois m'en tenir au projet de loi C-25, je ne peux inévitablement faire rapport de manière significative, à moins d'examiner les modifications corrélatives apportées aux *ORFC*. Au surplus, dans les cas où le projet de loi C-25 a eu un effet d'entraînement sur d'autres dispositions de la LDN qui n'étaient pas visées expressément par le projet de loi C-25, j'ai estimé que ces dispositions n'échappaient pas à la portée de mon examen.

¹² Voir le Rapport annuel du Juge-avocat général au ministre de la Défense nationale sur l'administration de la justice militaire au sein des Forces canadiennes (Examen portant sur la période du 1^{er} avril 2002 au 31 mars 2003) (Rapport annuel du JAG). Je me réfère aussi à ce que dit Eugene Fidell, président du National Institute for Military Justice aux États-Unis, dans la lettre qu'il m'a envoyée (ci-joint à l'annexe F) :

[TRADUCTION] De ce point de vue, l'examen périodique indépendant du fonctionnement du système canadien revêt une grande importance et d'autres pays — dont le mien — feraient bien de s'en inspirer. Je suis conscient que la portée de votre examen a fait l'objet d'un débat — à savoir s'il devait être limité aux questions visées par le projet de loi C-25 ou s'étendre à l'administration de la justice dans les Forces canadiennes de façon générale. Je souhaite que la portée du mandat de tout examen périodique soit large plutôt qu'étroite.

III - RÔLES DU MINISTRE, DU JUGE-AVOCAT GÉNÉRAL, DU DIRECTEUR DES POURSUITES MILITAIRES ET DU DIRECTEUR DU SERVICE D'AVOCATS DE LA DÉFENSE

L'un des principaux objets du projet de loi C-25 consistait à clarifier les rôles, les responsabilités et les fonctions des principaux intervenants du système de justice militaire, notamment en créant de nouveaux postes au sein de ce système afin d'accroître l'indépendance de la magistrature, de la poursuite et de la défense envers la chaîne de commandement. La présente section traitera des changements apportés au rôle du ministre, du JAG, du DPM et du DSAD. Les juges militaires et l'administrateur de la cour martiale feront l'objet du chapitre suivant.

1. Le ministre de la Défense nationale

Le projet de loi C-25 met en œuvre bon nombre des propositions contenues dans le second rapport Dickson et visant à retirer au ministre l'application quotidienne du *Code de discipline militaire*. Il a notamment éliminé ou transféré certaines fonctions de supervision discrétionnaires du ministre. Ainsi :

- les demandes de libération avant procès sont soumises aux juges militaires et non plus au ministre;
- il n'incombe plus au ministre mais au CEMD de nommer les commandants supérieurs aux fins des procès sommaires;
- le pouvoir de nommer les juges militaires a été transféré du ministre au gouverneur en conseil;
- le ministre n'a plus le pouvoir de convoquer une cour martiale ou de désigner d'autres personnes ayant ce pouvoir. C'est l'administrateur de la cour martiale qui est maintenant habilité à le faire;
- le ministre n'a plus à approuver certaines sentences et n'a plus le pouvoir de suspendre les peines d'emprisonnement ou de détention ou de désigner d'autres personnes pour le faire;
- le pouvoir de révision ou de modification des condamnations prononcées dans le cadre des procès sommaires a été transféré au CEMD et le pouvoir d'ordonner un nouveau procès pour cause d'irrégularité a été aboli. Le pouvoir discrétionnaire d'accorder une dispense relativement à tout nouveau procès ordonné par la Cour d'appel de la cour martiale ou la Cour suprême du Canada a aussi été aboli;

- le CEMD est désormais l'autorité de dernière instance en matière de griefs.

J'estime que les changements ayant eu pour effet de transférer ou de supprimer une grande partie des fonctions quasi judiciaires du ministre ont été utiles et ont effectivement atteint leur but.

2. Le Juge-avocat général (JAG)

Depuis 1911, le JAG joue le rôle de conseiller juridique auprès du gouverneur général, du ministre, du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes. Ses qualités, ses fonctions et ses responsabilités n'étaient cependant pas établies clairement avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-25. En plus de donner des avis juridiques à titre d'expert, le JAG exerce maintenant son autorité sur tout ce qui touche à l'administration de la justice militaire au sein des Forces canadiennes. Plus précisément, il doit procéder périodiquement à un examen de l'administration de la justice militaire et faire rapport à ce sujet. Il est chargé en outre de préparer un rapport annuel sur la justice militaire à l'intention du ministre, qui veillera à le déposer devant le Parlement.

Le rôle du JAG est décrit au paragraphe 9.2(1) de la LDN :

Le juge-avocat général exerce son autorité sur tout ce qui touche à l'administration de la justice militaire au sein des Forces canadiennes.

Cette disposition a pour but de reconnaître que le JAG exerce et continuera d'exercer des fonctions semblables à celles du procureur général, comme le fait historiquement le JAG dans la common law anglaise¹³.

3. Le directeur des poursuites militaires

Le projet de loi C-25 a créé le poste de DPM dans le but d'établir l'indépendance de la poursuite. Historiquement, le poursuivant militaire était le représentant direct de l'autorité militaire supérieure qui convoquait les cours martiales et n'était pas habilité à modifier les accusations ou à décider seul de ne pas instruire une affaire. Aux termes de la LDN, le DPM est principalement chargé de prononcer les mises en accusation des personnes jugées par les cours martiales et de mener les poursuites devant celles-ci¹⁴. Le DPM ne faisant pas partie de la chaîne de commandement, la convocation des cours martiales est à l'abri des conflits d'intérêts. De plus, le DPM a expressément le pouvoir de retirer une mise en

¹³ Soulignons que le Cabinet du juge militaire en chef est indépendant du JAG.

¹⁴ Le présent chapitre traite de l'indépendance et des principaux intervenants du système de justice militaire, mais il est également question du rôle du DPM dans le chapitre portant sur les cours.

accusation déjà prononcée, pouvoir dont ne jouissait pas la poursuite auparavant. En outre, il représente le ministre dans les appels devant la Cour d'appel de la cour martiale lorsqu'il reçoit des instructions à cette fin. Le DPM est nommé par le ministre pour un mandat maximal de quatre ans, et il peut faire l'objet seulement d'une révocation motivée prononcée par le ministre sur recommandation du comité d'enquête établi par règlement du gouverneur en conseil¹⁵.

Indépendance de la poursuite

Afin de protéger davantage les décisions en matière de poursuites contre les influences extérieures et de réduire le risque de conflit d'intérêts, le projet de loi C-25 a établi plus solidement la séparation entre la fonction de poursuite et la chaîne de commandement. Ces changements font suite aux commentaires formulés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Généreux*¹⁶, qui a mis en lumière l'absence d'indépendance institutionnelle des cours martiales à l'époque :

Il est inacceptable, selon moi, que l'autorité convocatrice, c'est-à-dire l'exécutif, qui est responsable de la nomination du procureur à charge, soit en outre investie du pouvoir de nommer les membres de la cour martiale qui remplissent la fonction de juge des faits. J'estime qu'à tout le moins, lorsque c'est ce même représentant de l'exécutif, l'« autorité convocatrice », qui nomme à la fois le procureur à charge et les juges des faits, les conditions de l'al. 11d) ne sont pas remplies¹⁷.

Comme je l'explique dans le chapitre sur les juges militaires, les conditions essentielles de l'indépendance sont l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle. Le projet de loi C-25 a contribué grandement à accroître l'indépendance du DPM, et les changements doivent être soulignés. Cependant, comme le rôle s'est précisé avec le temps, j'ai relevé certains aspects qui pourraient être améliorés afin que la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle dont jouit actuellement le DPM soient mieux assurées et que, de ce fait, l'indépendance de la poursuite atteigne ses buts.

Sécurité financière

Le projet de loi C-25 visait à entourer le DPM des protections législatives nécessaires pour éviter que la chaîne de commandement militaire intervienne par mégarde dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites. La

¹⁵ Voir le paragraphe 165.1(2) de la LDN.

¹⁶ *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259 [Généreux].

¹⁷ *Ibid.*, à la p. 309.

question de la sécurité financière du DPM (et du DSAD) a été soulevée dans le troisième rapport de l'Équipe d'examen interne du JAG. Le rapport rappelle que le projet de loi C-25 n'a pas pour effet de prévoir expressément dans la LDN ou les ORFC la rémunération rattachée à ces postes. Comme je le répéterai dans la section portant sur les juges militaires, laisser la porte ouverte à des changements touchant la sécurité financière peut porter atteinte à l'impression d'indépendance découlant du projet de loi C-25, voire à l'indépendance elle-même. Par exemple, un accusé pourrait avoir l'impression que la décision de prononcer ou non sa mise en accusation est influencée d'une certaine façon par l'incidence que cette décision aura sur la rémunération du DPM, le mode de rémunération de ce dernier n'étant pas défini clairement. Par conséquent, je souscris à la suggestion de l'Équipe d'examen interne du JAG selon laquelle la rémunération du DPM devrait être prévue par règlement.

(2) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir que la solde du directeur des poursuites militaires doit être établie par règlement et que la méthode devant être utilisée pour la déterminer doit être décrite clairement.

Indépendance institutionnelle

Par suite des modifications apportées par le projet de loi C-25, le JAG peut donner des instructions générales ou spécifiques au DPM. À mon avis, ce pouvoir cadre avec l'autorité que le JAG exerce sur tout ce qui touche à l'administration du système de justice militaire et ne porte pas atteinte à l'indépendance de la poursuite. Une partie du rôle du JAG doit évidemment consister à reconnaître les préoccupations légitimes de la chaîne de commandement dans le processus disciplinaire. L'indépendance est protégée par l'obligation du JAG d'agir de manière transparente et de rendre des comptes. Ainsi, le JAG doit informer le ministre des instructions qui sont données au DPM et des lignes directrices qui sont établies à son intention, et le DPM doit veiller à ce que ces instructions soient mises à la disposition du public. Ainsi, le DPM dispose de mesures de protection qui concilient les exigences de l'indépendance de la poursuite et la supervision du système de justice militaire.

4. Le directeur du service d'avocats de la défense

Le projet de loi C-25 a aussi créé le poste de DSAD. Dans le passé, la défense était assurée par des avocats du Cabinet du JAG. Le DSAD est maintenant principalement chargé de fournir, de superviser et de diriger la prestation des services juridiques aux justiciables du *Code de discipline militaire* et de fournir lui-même de tels services. La création de ce poste est importante : les membres des Forces canadiennes ont maintenant droit à des conseils juridiques et à une

représentation censés être indépendants de la chaîne de commandement. Bien que cette mesure contribue grandement à assurer l'indépendance des avocats de la défense, l'indépendance, l'inamovibilité et la sécurité financière pourraient jouir d'une protection encore plus grande.

Inamovibilité

Par exemple, le DPM et le DSAD ne jouissent pas de la même inamovibilité. Les dispositions traitant de cette question sont reproduites ci-dessous pour plus de commodité :

Directeur du service d'avocats de la défense	Directeur des poursuites militaires
249.18 (1) Le ministre peut nommer directeur du service d'avocats de la défense un officier qui est un avocat inscrit au barreau d'une province depuis au moins dix ans.	165.1 (1) Le ministre peut nommer directeur des poursuites militaires un officier qui est un avocat inscrit au barreau d'une province depuis au moins dix ans.
(2) Le directeur du service d'avocats de la défense est nommé à titre inamovible pour un mandat maximal de quatre ans.	(2) Le directeur des poursuites militaires est nommé à titre inamovible pour un mandat maximal de quatre ans, <u>sous réserve de révocation motivée que prononce le ministre sur recommandation d'un comité d'enquête établi par règlement du gouverneur en conseil.</u> (2.1) <u>Le comité d'enquête est réputé avoir les pouvoirs d'une cour martiale.</u>
(3) Son mandat est renouvelable.	(3) Le mandat du directeur des poursuites militaires est renouvelable.

Comme on peut le voir, le DSAD ne bénéficie pas de la protection d'un comité d'enquête en ce qui concerne sa révocation par le ministre et la LDN n'exige pas que cette révocation soit motivée. Ces différences doivent être considérées avec soin car, à ma connaissance, rien ne les justifie. Les auteurs du deuxième rapport du JAG ont écrit ce qui suit à ce sujet :

Les avocats de la défense militaires doivent défendre leurs clients contre les poursuites intentées contre eux par l'État dans des cas où leurs clients, les actes posés par ces clients et les arguments présentés par la défense sont parfois très impopulaires auprès des officiers supérieurs des Forces canadiennes. Il est important d'éviter de

compromettre, inutilement ou involontairement, l'indépendance réelle et perçue dont jouissent à l'heure actuelle les avocats du service des avocats de la défense.

Je suis aussi de cet avis. J'estime que l'inamovibilité accordée au DSAD devrait être identique à celle du DPM afin d'éviter toute impression erronée.

(3) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin d'accorder au directeur du service d'avocats de la défense la même inamovibilité que celle dont jouit le directeur des poursuites militaires, qui est prévue à l'article 165.1 de la *Loi sur la défense nationale*.

Sécurité financière

J'ai mentionné précédemment, dans mes commentaires sur la sécurité financière du DPM, que la rémunération de celui-ci et du DSAD n'est pas expressément prévue par le projet de loi C-25. Je partage l'avis de l'Équipe d'examen interne du JAG selon lequel, vu que les autres mesures institutionnelles visant à protéger l'intégrité du DPM et du DSAD sont contenues dans la LDN et dans les ORFC, il conviendrait d'incorporer des dispositions relatives à la rémunération dans les règlements.

(4) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir que la solde du directeur du service d'avocats de la défense doit être établie par règlement et que la méthode devant être utilisée pour la déterminer doit être décrite clairement.

IV - JUGES MILITAIRES ET ADMINISTRATEUR DE LA COUR MARTIALE

1. Les juges militaires

Avant que la LDN soit modifiée par le projet de loi C-25, les juges militaires de première instance exerçaient leurs fonctions dans les cours martiales disciplinaires et les cours martiales générales. Les cours martiales générales spéciales étaient présidées par un juge seul, lequel n'était pas toujours un juge militaire, alors que les cours martiales permanentes étaient constituées par un officier nommé par le ministre pour un mandat fixe ou renouvelable¹⁸.

Les modifications contenues dans le projet de loi C-25 avaient pour but de reconnaître la tradition et l'histoire uniques du système de justice militaire canadien et de favoriser l'indépendance judiciaire. Comme nous le verrons, l'atteinte de cet objectif s'est révélée difficile à l'intérieur du cadre administratif des Forces canadiennes. Dans la présente section, j'analyserai les rôles et les responsabilités des juges militaires et j'aborderai certaines questions connexes dans d'autres chapitres¹⁹.

Le projet de loi C-25 a notamment apporté les changements suivants en ce qui a trait au rôle des juges militaires :

- le transfert du pouvoir du ministre de nommer les juges militaires au gouverneur en conseil;
- l'obligation, pour les juges militaires, d'être inscrits au barreau d'une province depuis au moins dix ans;
- la création d'un poste de juge militaire en chef et son inamovibilité pendant cinq ans, sous réserve de révocation motivée par le gouverneur en conseil sur recommandation d'un comité d'enquête établi par les ORFC;
- les critères régissant le renouvellement du mandat et la clarification du fait qu'un juge militaire cesse d'occuper sa charge dès qu'il atteint l'âge de la retraite fixé par les ORFC;
- la rémunération telle qu'établie par le Conseil du Trésor dans les ORFC et non basée sur le rendement ou le grade;

¹⁸ L'officier devait être un avocat possédant au moins trois ans d'expérience.

¹⁹ Voir, par exemple, la section sur le *Code de discipline militaire* traitant de la révision des conditions de la mise en liberté sous caution.

- la possibilité, pour les juges, d'être nommés pour agir à titre de commission d'enquête.

Le projet de loi C-25 a aussi eu pour effet de faire en sorte que le système de justice militaire ressemble davantage au système de justice civile en exigeant des juges militaires qu'ils président toutes les cours martiales et qu'ils déterminent et infligent la sentence appropriée (ces fonctions incombaient au président du comité auparavant).

Les premier et second rapports Dickson et le rapport sur la Somalie ont tous traité de l'importance fondamentale de l'indépendance de la magistrature²⁰. Comme la Cour suprême du Canada l'a indiqué dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale*²¹, le point de départ de toute analyse de l'indépendance judiciaire garantie par l'alinéa 11d) de la Charte²² est l'arrêt *R. c. Valente*²³, dans lequel les conditions essentielles de l'indépendance judiciaire (individuelle et institutionnelle ou collective) – l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle – ont été énoncées. Dans l'arrêt *Généreux*, la Cour a expliqué que les conditions de l'indépendance judiciaire n'ont pas à être appliquées avec une norme institutionnelle uniforme aux tribunaux militaires et que l'application doit, en fait, être empreinte d'une certaine souplesse. Il faut tout de même cependant se demander si le tribunal, du point de vue objectif d'une personne raisonnable et bien informée, peut être perçu comme jouissant des conditions essentielles de l'indépendance judiciaire. Il faut se rappeler également que, bien que le contenu de l'indépendance judiciaire doive se déterminer en fonction de notre tradition constitutionnelle et qu'il s'agisse d'une indépendance vis-à-vis du « gouvernement », la notion de gouvernement désigne non seulement les pouvoirs exécutif et législatif, mais aussi toute personne ou tout organisme capable d'exercer des pressions sur les juges en vertu de pouvoirs émanant de l'État, y compris toute personne au sein de la magistrature qui est investie de certains pouvoirs, même limités, sur les autres juges²⁴.

La création d'une magistrature militaire a entraîné des problèmes imprévus, dont (et ce n'est pas le moindre) le fait que les juges militaires sont des « juges » lorsqu'ils prêtent serment pour juger, mais se retrouvent dans une sorte de no man's land temporel entre les cours martiales parce qu'ils n'appartiennent pas à une cour permanente et qu'ils ne sont pas considérés comme des membres du barreau

²⁰ Voir les recommandations 27 et 28 du premier rapport Dickson, les recommandations 1, 4 et 5 du deuxième rapport Dickson et les recommandations 40.1 et 40.35 du rapport sur la Somalie.

²¹ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale*, [1997] 3 R.C.S. 3.

²² Alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, ch. 11 [la Charte].

²³ *R. c. Valente*, [1985] 2 R.C.S. 673 [Valente].

²⁴ *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114 [Lippé].

provincial auquel ils sont inscrits. Le fait que les juges militaires n'appartiennent pas à une cour a un effet direct sur de nombreux aspects de leur statut, par exemple leur mandat, les règles de pratique, les rapports entre eux et le juge militaire en chef et les rôles respectifs de l'administrateur de la cour martiale en tant qu'autorité chargée de convoquer la cour et du juge militaire en chef, pour n'en nommer que quelques-uns.

J'analyserai maintenant l'incidence du régime mis en place par le projet de loi C-25 sur l'application des conditions d'inamovibilité, de sécurité financière et d'indépendance institutionnelle à la structure actuelle du Cabinet du juge militaire en chef. Je dois d'abord dire que, bien que l'indépendance des juges militaires se soit beaucoup accrue, les mesures mises en place par le projet de loi C-25 pour assurer cette indépendance demeurent insuffisantes.

(a) Inamovibilité

Aux termes du projet de loi C-25, les juges militaires sont nommés à titre inamovible pour un mandat de cinq ans, sous réserve de révocation motivée par le gouverneur en conseil sur recommandation d'un comité d'enquête. Leur mandat peut être renouvelé sur recommandation d'un comité d'examen.

Mandat renouvelable

Les mandats renouvelables doivent être utilisés avec une extrême prudence lors de la constitution d'un tribunal. Je ne parlerai pas ici de la différence existant entre les tribunaux administratifs et les cours de justice à l'égard des nominations et des mandats renouvelables. Soulignons que le décideur judiciaire doit être en mesure de rendre une décision reposant uniquement sur le bien-fondé de l'affaire dont il est saisi, en conformité avec la loi. Fait plus important, les personnes comparissant devant un décideur judiciaire devraient être raisonnablement convaincues que leur affaire a été tranchée uniquement sur la foi de son bien-fondé et conformément au droit. Les dispositions régissant les renouvellements doivent être rédigées avec soin afin que les justiciables ne croient pas que le désir d'un juge de voir son mandat être renouvelé influera sur sa décision finale. Leur libellé doit donc être précis afin de prévenir toute possibilité d'ingérence de l'organe exécutif, aussi faible soit-elle. Lorsque je me suis penché sur les dispositions qui régissent actuellement le renouvellement du mandat des juges militaires, j'ai examiné minutieusement la composition du comité d'examen ainsi que les facteurs que ce dernier doit prendre en compte lorsque la question du renouvellement du mandat d'un juge militaire se pose afin que les justiciables n'aient pas une impression de partialité.

La composition du comité d'examen et les facteurs qu'il doit prendre en compte sont décrits à l'article 101.15 des ORFC. Aux termes de cette disposition, le comité d'examen se compose d'un juge de la Cour d'appel de la cour martiale, d'un

avocat civil proposé par le ministre de la Justice et d'un autre civil proposé par le ministre de la Défense nationale. Le comité d'examen doit prendre en compte, entre autres, les exigences du Cabinet du juge militaire en chef, toute exigence militaire impérieuse ayant pour effet d'employer le juge militaire en cause dans une fonction autre qu'à ce titre ailleurs dans les Forces canadiennes à l'expiration de son mandat, ainsi que la condition physique et de santé requises du juge militaire pour exercer des fonctions militaires à titre d'avocat militaire. Les facteurs que le comité d'examen doit prendre en compte lorsqu'il statue sur la demande présentée par un juge afin que son mandat soit renouvelé peuvent donner l'impression d'une ingérence potentielle et mettent en lumière la difficulté de maintenir une séparation appropriée entre les avocats et les juges.

Les motifs justifiant le mandat renouvelable des juges militaires semble tenir compte de la difficulté du travail – les déplacements continuels et leurs effets sur la santé physique, le stress et l'obligation de renoncer à des promotions. Le mandat renouvelable permet à un juge militaire de rejoindre la chaîne de commandement si les exigences du travail deviennent trop lourdes²⁵. Les progrès technologiques ont cependant contribué à réduire les déplacements des juges militaires. Ainsi, les règles de pratique établies volontairement qui ont été publiées par le Cabinet du juge militaire en chef permettent expressément l'utilisation de la vidéoconférence et des conférences téléphoniques avant le procès, rendant les déplacements inutiles dans de nombreux cas²⁶. Les difficultés physiques liées au travail ayant été réduites, ce facteur ne devrait plus, à mon avis, être utilisé pour justifier un mandat renouvelable. De plus, le fait qu'un juge militaire n'a droit à aucune promotion pendant son mandat joue en faveur de l'inamovibilité jusqu'à la retraite des Forces canadiennes. Cette inamovibilité accrue détruit effectivement toute impression d'influence que peut avoir sur les décisions d'un juge militaire la possibilité de faire de nouveau partie de la chaîne de commandement.

²⁵ Voir, par exemple, le témoignage du colonel Bruno Champagne, juge-avocat général adjoint et chef d'état-major devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le 28 octobre 1998 : « ... si les juges militaires sont nommés en début de carrière, par exemple, à l'âge de 40 ans environ, et s'ils sont nommés jusqu'à l'âge de la retraite, cela leur interdit toute possibilité d'avancement dans le cadre d'une véritable carrière militaire, car ils ne peuvent être promus tant qu'ils occupent un poste de juge ».

²⁶ Il est probable également que l'on aura de plus en plus souvent recours à des moyens de communication différents et innovateurs à mesure que le Cabinet du juge militaire en chef se développera. Voir, par exemple, les règles 32 et 33 des *Règles de la Cour fédérale* (1998) ainsi que la directive de pratique et la circulaire n° 5/96 sur la vidéoconférence et les conférences téléphoniques. Alors qu'elle n'y avait recours que de manière exceptionnelle il y a une dizaine d'années, la Cour fédérale se sert maintenant couramment des conférences téléphoniques. Il est cependant préférable d'en limiter l'utilisation aux affaires de procédure, ce que la Cour prend soin de faire, mais, compte tenu de l'immense territoire sur lequel elle exerce sa compétence, les disputes concernant le lieu d'un procès ou de l'audition d'une requête sont fréquentes et exigent des avocats des déplacements et des frais qui dépassent de beaucoup ceux exigés des avocats qui s'occupent d'affaires soumises aux cours supérieures provinciales. La pratique devenant plus courante dans les autres administrations et à l'échelon fédéral, des pressions de plus en plus fortes sont exercées afin que son utilisation s'étende à d'autres types de différends, en particulier dans les affaires urgentes.

Il doit être clair que, si un juge militaire décide de quitter son poste et de faire de nouveau partie de la chaîne de commandement, le nouveau poste qu'il occupera ne doit donner lieu à aucune crainte de partialité. Dans l'affaire *Lippé*, qui portait sur la question de l'impartialité institutionnelle des juges à temps partiel, la Cour suprême du Canada a indiqué que le fait qu'un juge est juge à temps partiel ne soulève pas en soi une crainte raisonnable de partialité. Ce sont plutôt les activités que le juge exerce lorsqu'il ne siège pas et les garanties existantes qui doivent être analysées pour déterminer si les effets préjudiciables d'une magistrature à temps partiel sont réduits. Comme nous le verrons plus loin, il n'existe pas actuellement de garanties institutionnelles protégeant un juge militaire dont le mandat ne sera pas renouvelé contre une crainte raisonnable de partialité. Par exemple, la loi n'exige pas que les juges soient liés par le serment qu'ils prêtent au moment de leur nomination, ce serment n'étant que symbolique, ce qui les oblige à prêter serment avant chaque procès, conformément à l'article 251 de la LDN²⁷. Par ailleurs, les juges militaires ne jouissent d'aucune autre immunité que celle accordée à tous les membres des FC par la LDN, et ils ne sont pas assujettis à un code de déontologie. De plus, il n'est pas actuellement interdit à un ancien juge militaire de retourner travailler au bureau du DPM ou du DSAD. Ce retour serait inapproprié et placerait l'ancien juge militaire dans une situation délicate car il aurait participé à des discussions avec d'autres juges et il devrait plaider devant d'anciens collègues. Il semble que, même s'ils ont été fréquents dans le passé, de tels retours ne soient plus permis par les normes actuelles.

Dans l'arrêt *Généreux*, la Cour a mentionné que la Constitution n'exige pas nécessairement que l'inamovibilité dont jouissent les juges militaires équivaille à celle dont bénéficient les juges des cours criminelles ordinaires. La constitutionnalité est cependant une norme minimale. Comme je l'ai mentionné au début, ceux qui sont chargés d'organiser et d'administrer un système de justice militaire doivent s'efforcer d'offrir un meilleur système et non simplement un système dont la constitutionnalité ne peut être contestée. C'est pour cette raison que je considère que les juges militaires devraient occuper leur charge jusqu'à leur retraite des Forces canadiennes.

(5) Je recommande que les juges militaires soient nommés à titre inamovible jusqu'à leur retraite des Forces canadiennes, sous réserve uniquement de révocation motivée sur recommandation d'un comité d'enquête.

²⁷ Voir, cependant, les articles 29.16 et 250.1 de la LDN qui prévoient respectivement que les membres du Comité des griefs des Forces canadiennes et de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire doivent prêter serment au moment de leur nomination.

Cette recommandation exige nécessairement la dissolution du comité d'examen. Je tiens à souligner que, si ma recommandation n'est pas suivie, la composition du comité d'examen et les facteurs qu'il doit prendre en compte devront être prévus dans la LDN et non plus dans les ORFC²⁸.

Comité d'enquête

La composition du comité d'enquête et les facteurs qu'il doit prendre en compte sont décrits dans les ORFC. Or, des questions aussi importantes devraient être prévues clairement dans la législation principale pour éviter toute ingérence de l'exécutif, qu'elle soit réelle ou apparente. La LDN devrait donc être modifiée en conséquence.

(6) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir la composition du comité d'examen qui recommande la révocation motivée d'un juge militaire et les facteurs que ce comité doit prendre en compte à cette fin.

Suspension temporaire

L'article 19.75 des ORFC – Retrait des fonctions militaires – soulève aussi des questions au regard de l'inamovibilité et de l'indépendance institutionnelle. Cette disposition prévoit que le CEMD et l'officier commandant un commandement sont les autorités investies du pouvoir de retirer un officier ou un militaire du rang de ses fonctions militaires. Ainsi, le CEMD pourrait suspendre un juge militaire, et le juge militaire en chef pourrait faire de même car il est considéré comme un officier commandant un commandement. La Cour suprême du Canada a reconnu, dans *Lippé*, que l'indépendance judiciaire implique que les membres de la Cour soient en mesure d'exercer leur jugement sans faire l'objet de pression ou d'influence de la part du juge en chef²⁹. Les ORFC devraient être modifiés afin qu'il n'y ait pas atteinte apparente à l'indépendance des juges militaires.

(7) Je recommande que l'article 19.75 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soit modifié afin que les juges militaires ne puissent être retirés temporairement de leurs fonctions judiciaires.

²⁸ Voir, par exemple, les commentaires formulés par l'honorable Lorna Milne, *Débats du Sénat (hansard)*, vol. 137 (25 novembre 1998), à la p. 1439 (Hon. Gildas L. Molgat).

²⁹ Voir *Lippé*, à la p. 138.

(b) Indépendance financière

Le projet de loi C-25 a apporté de nombreuses modifications au regard de la sécurité financière des juges militaires qui méritent d'être soulignées. Par exemple, les taux et conditions de versement de la solde sont maintenant établis par règlement du Conseil du Trésor, alors qu'auparavant la solde était basée sur le plus haut niveau du grade particulier du juge militaire en tant qu'officier juridique et qu'une prime s'y ajoutait afin que le juge soit assuré que son évaluation annuelle, sur laquelle se fonderait normalement la rémunération au mérite, ne causait pas de problème³⁰. Un comité d'examen de la rémunération des juges militaires a aussi été constitué et chargé de déterminer, à tous les quatre ans, si cette rémunération est satisfaisante. J'ai eu la possibilité de prendre connaissance du premier rapport sur la rémunération des juges militaires présenté en août 2000. Ce rapport confirme que, comme je le crois, les dispositions et l'application du projet de loi C-25 ont grandement accru la sécurité financière des juges. Il est aussi question, dans les conclusions du rapport, de la possibilité, pour le ministre, de préciser dans la LDN les soldes annuelles des juges militaires comme cela se fait pour les juges de la Cour fédérale.

Il y a lieu de remarquer que, même si l'obligation d'effectuer un examen régulier de la rémunération des juges militaires est prévue dans la LDN, la constitution du comité chargé de cet examen et les facteurs qui doivent être pris en considération sont traités dans les ORFC et peuvent, de ce fait, être modifiés sans que le Parlement ait son mot à dire. Or, l'indépendance judiciaire exige que la LDN soit modifiée afin que ces questions soient régies par la législation principale.

(8) Je recommande que la solde annuelle des juges militaires et du juge militaire en chef et la formule de rajustement et de révision périodiques des soldes soit prévues dans la *Loi sur la défense nationale*.

(9) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de définir la composition du comité d'examen de la rémunération des juges militaires et les facteurs que celui-ci doit prendre en compte dans son examen quadriennal.

³⁰ Le régime mis en place par le projet de loi C-25 découlait également de la décision rendue en 1998 dans l'affaire *Lauzon v. R.* (1998), 8 Admin. L. R. (3d) 33, où le tribunal a statué qu'il était inconstitutionnel de fixer la solde des juges militaires en fonction de leur grade dans les Forces.

(c) Indépendance institutionnelle

Dispositions relatives à la suspension

Le pouvoir de suspendre une peine d'emprisonnement ou de détention infligée par un tribunal militaire est prévu aux articles 216, 217 et 218 de la LDN. Les autorités sursoyantes sont désignées par le gouverneur en conseil à l'article 114.02 des ORFC. Ainsi, le CEMD et un officier commandant un commandement peuvent agir comme autorités sursoyantes à l'égard d'une peine infligée par une cour martiale. Comme je le fais remarquer également dans la section du présent rapport portant sur la Cour d'appel de la cour martiale, la raison d'être des dispositions relatives à la suspension sur le plan militaire est de donner à la chaîne de commandement la souplesse nécessaire pour répondre aux impératifs de l'armée. Le but visé est de faire en sorte qu'une personne condamnée à une peine d'emprisonnement ou de détention dont les compétences particulières sont requises dans le cadre d'un déploiement imminent de son unité soit toujours en mesure de remplir les fonctions exigées par la mission, si les exigences de celle-ci l'emportent sur l'intérêt que peut représenter pour la société et sur le plan disciplinaire le fait que cette personne purge sa peine à ce moment-là.

On peut peut-être comprendre la raison d'être des dispositions relatives à la suspension d'un point de vue historique, mais cette justification ne reflète pas la réalité du système canadien de justice militaire moderne. En effet, ce sont maintenant des juges professionnels qui connaissent des affaires touchant l'armée. Grâce aux progrès technologiques, les juges militaires sont en mesure de réagir rapidement en situation de crise ou d'urgence. Je crois également que les dispositions sur la suspension ne renferment aucune mesure de protection empêchant leur utilisation abusive. À mon avis, il est possible de répondre aux besoins uniques de l'armée d'une manière qui tiendra compte à la fois des impératifs du combat et de l'importance de l'indépendance des juges vis-à-vis la chaîne de commandement.

(10) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de conférer le pouvoir de suspendre une peine d'emprisonnement ou de détention à un juge militaire ou à un juge de la Cour d'appel de la cour martiale en premier lieu, sauf dans les situations d'urgence militaire où la décision de suspendre une peine peut être prise par la chaîne de commandement et être approuvée dès que possible par un juge militaire.

Griefs

L'article 29 de la LDN confère à tout officier ou militaire du rang le droit de déposer un grief dans certaines circonstances. Il serait contraire aux principes de l'indépendance judiciaire de permettre à un juge militaire de demander à l'exécutif de réparer un grief puisqu'il pourrait alors y avoir ingérence de celui-ci dans les affaires judiciaires. Le projet de loi C-25 a établi le Comité des griefs, lequel est totalement indépendant de la chaîne de commandement des Forces canadiennes. Il serait donc logique que tout grief déposé par un juge militaire soit soumis directement au Comité des griefs pour que celui-ci rende une décision définitive. En habilitant le Comité des griefs à examiner les griefs des juges militaires et à rendre des décisions définitives à leur égard, on maintient l'indépendance de la magistrature d'une manière efficiente. Tout appel serait ensuite interjeté directement à la Cour fédérale.

(11) Je recommande que le Comité des griefs des Forces canadiennes soit habilité à rendre une décision définitive sur tout grief déposé par un juge militaire auprès des Forces canadiennes.

Immunité

Les juges militaires jouissent actuellement de la même immunité que tous les membres des Forces canadiennes. Cette immunité est prévue à l'article 270 de la LDN³¹. J'estime cependant que les juges militaires devraient avoir droit à la même immunité que les juges des tribunaux civils. L'ajout d'une disposition reflétant la common law à la LDN améliorerait l'application de celle-ci en accroissant l'indépendance des juges militaires et en mettant fin à l'incertitude concernant la question de savoir si la doctrine de l'immunité judiciaire existant en common law s'applique à eux. Lord Denning a résumé de la manière suivante la raison d'être de cette doctrine lorsqu'elle se rattache à l'indépendance judiciaire dans l'arrêt *Sirros v. Moore*³², une affaire souvent citée :

[TRADUCTION] Tous les juges des cours du pays, de l'instance la plus haute à la plus inférieure, devraient jouir des mêmes privilèges et être soumis aux mêmes responsabilités. Si la raison d'être de l'immunité est de garantir qu'ils « soient libres d'esprit et indépendants de

³¹ Les officiers ou militaires du rang bénéficient de l'immunité judiciaire pour tout acte ou omission commis dans l'accomplissement de leur devoir aux termes du code de discipline militaire, sauf s'il y a eu intention délictueuse ou malveillance sans aucune justification raisonnable (art. 270 de la LDN).

³² *Sirros v. Moore* (1974), [1975] 1 Q.B. 118 (C.A.) (R.-U.), à la p. 136, adopté par la Cour suprême du Canada dans *Morier et al. c. Rivard*, [1985] 2 R.C.S. 716, à la p. 739.

pensée », elle s'applique à tous les juges indépendamment de leur grade.

Compte tenu de la compétence des juges militaires de connaître des cas les plus graves et de la nécessité d'appliquer les lois du Canada dans des ressorts étrangers, je soutiens respectueusement que la protection contre la responsabilité civile qui est accordée aux juges militaires devrait figurer dans la LDN.

(12) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée de manière à accorder aux juges militaires l'immunité légale en matière de responsabilité civile lorsqu'ils agissent en leur qualité de juge militaire.

Statut du tribunal

Comme la Cour suprême du Canada l'a indiqué dans *Généreux*, l'indépendance du tribunal est une question de statut :

Son statut doit garantir qu'il échappe non seulement à l'ingérence des organes exécutif et législatif, mais encore à l'influence de toute force extérieure, tels les intérêts d'entreprises ou de sociétés ou d'autres groupes de pression³³.

À l'heure actuelle, les cours martiales militaires ne jouissent d'aucun statut permanent identifiable en soi. Ces cours semblent davantage judiciaires qu'elles ne le sont en réalité : un tribunal canadien ayant le pouvoir de connaître des infractions pénales les plus graves, y compris le meurtre. Par exemple, comme les juges militaires font partie d'une « cour » temporaire (en ce sens que la cour existe seulement une fois qu'elle est convoquée par l'administrateur de la cour martiale et jusqu'à ce que le procès soit terminé), les procédures préliminaires posent problème. En effet, ce n'est qu'à compter du moment où la cour martiale est convoquée et qu'il est chargé de présider le procès que le juge militaire a compétence sur des questions comme la mise en liberté avant le procès ou la communication de la preuve. Les juges militaires se sentent actuellement obligés de prêter serment avant chaque audience. Ces facteurs peuvent entraîner des délais, rendre la procédure moins efficace et créer éventuellement des injustices.

Les *Règles de pratique de la cour martiale*³⁴, publiées par le Cabinet du juge militaire en chef, fournissent un autre exemple de l'absence de statut de tribunal

³³ *Généreux*, à la p. 283.

³⁴ En ligne : juge militaire en chef <http://www.dnd.ca/cmj/docs_f.asp>.

indépendant. Ces règles sont le résultat d'un consensus intervenu volontairement entre le Cabinet du juge militaire en chef, le Service canadien des poursuites militaires et le bureau du DSAD. Les juges militaires se trouvent dans la position inconfortable d'avoir à négocier leurs propres règles avec le consentement des personnes qui comparaissent devant eux. Il faut aussi se rappeler que le JAG peut établir des lignes directrices générales à l'intention du DPM et du DSAD, ce qui crée une crainte raisonnable de partialité et est contraire à l'un des principaux buts du projet de loi C-25, à savoir l'établissement de normes de séparation institutionnelle claires entre les fonctions d'enquête et de poursuite et les fonctions judiciaires³⁵.

La manière la plus efficace de venir à bout des innombrables difficultés auxquelles sont confrontés les juges militaires lorsqu'ils essaient de transformer le système actuel des cours martiales *ad hoc* pour en faire une institution judiciaire indépendante consisterait à créer une « cour militaire » permanente du Canada en vertu du pouvoir conféré au Parlement à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*³⁶. La création d'une cour militaire permanente serait également conforme à l'article 179 de la LDN, selon lequel la cour martiale a, pour toutes questions relevant de sa compétence, les mêmes attributions qu'une cour supérieure de juridiction criminelle.

Je me suis demandé si le Parlement du Canada a la capacité de créer valablement une cour permanente qui empiéterait sur les tribunaux provinciaux de juridiction criminelle, compte tenu des paragraphes 91(27) et 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*³⁷. Je crois respectueusement, comme d'autres juristes réputés, que l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permet au Parlement de créer un tribunal s'ajoutant aux cours supérieures provinciales et ce, malgré le pouvoir des provinces de créer des cours de juridiction criminelle³⁸. Je vous invite à

³⁵ *Hansard révisé (version officielle)*, numéro 77 (19 mars 1998), au n° 1320.

³⁶ L'article 101 de la Constitution prévoit : « Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada. »

³⁷ Le paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle* se lit comme suit : « 91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par la présente déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir : [...] 27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle. » Le paragraphe 92(14) prévoit, quant à lui : « 92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir : [...] 14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux ».

³⁸ Voir, par exemple, *Mackay c. R.*, [1980] 2 R.C.S. 370, et *R. c. Reddick*, [1996] A.C.A.C. n° 9. Voir aussi B. Laskin, *Canadian Constitutional Law*, 3^e éd., Toronto, Carswell, 1966, à la p. 818.

consulter l'avis motivé que j'ai obtenu d'Alain-Robert Nadeau, avocat et docteur en droit constitutionnel, qui confirme mon raisonnement (voir l'annexe G). M. Nadeau écrit :

Ainsi, à l'instar de la Cour d'appel de la cour martiale, la création d'une cour martiale de première instance, dont la compétence serait circonscrite aux matières relevant du Parlement et dans le but de juger des affaires découlant d'une infraction commise à l'égard de la *Loi sur la défense nationale* et des lois pénales canadiennes serait conforme à ces principes. À notre avis, la constitutionnalité de ce tribunal ne saurait faire aucun doute.

La Cour d'appel de la cour martiale, qui a été créée par le Parlement en 1959, est une cour supérieure d'archives dont le fonctionnement et le statut sont identiques à ceux des cours supérieures provinciales ayant une juridiction d'appel de dernière instance en matière criminelle³⁹. Je crois – et ceci rejoint ce que j'ai indiqué précédemment – que la création de la Cour d'appel de la cour martiale est une autre preuve que le Parlement du Canada agirait dans le cadre établi par la *Loi constitutionnelle de 1867* s'il décidait de créer une cour militaire permanente. Le Parlement accroîtrait ainsi l'indépendance de la magistrature et aplanirait une multitude de difficultés auxquelles se heurte actuellement le Cabinet du juge militaire en chef.

(13) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin d'établir une cour militaire d'archives permanente en vertu du pouvoir conféré au Parlement du Canada par l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Répondre aux nombreuses questions qui doivent être réglées si l'on veut établir valablement une cour militaire est une tâche considérable qui excède le cadre de mon mandat. Il faut, par exemple, déterminer si la cour militaire permanente aura les pouvoirs d'une cour supérieure, auquel cas les questions des brefs de prérogative et des modifications corrélatives devant être apportées à d'autres lois devront être examinées, et évaluer soigneusement les répercussions d'une telle cour sur le système de justice militaire. C'est pour cette raison que je suis heureux d'appuyer la recommandation formulée dans le deuxième rapport du JAG selon laquelle un groupe de travail doit être constitué pour étudier en profondeur les

³⁹ Strayer, B., mémoire général émanant du Bureau du juge en chef, Cour d'appel de la cour martiale du Canada, janvier 1996.

questions entourant la création d'une cour militaire permanente, en consultation évidemment avec les juges militaires et la Cour d'appel de la cour martiale.

Le groupe de travail devrait avoir pour objectif la création d'une cour militaire permanente et être chargé d'établir le cadre capable d'assurer le plus efficacement possible la meilleure application des lois du Canada. L'échéance de son mandat doit tenir compte à la fois de l'urgence de la question et de l'importance de celle-ci. L'idéal serait que le groupe comprenne une autorité indépendante en plus de représentants du ministère de la Justice, du Cabinet du juge militaire en chef, du Cabinet du JAG, du DPM et du DSAD.

(14) Je recommande qu'un groupe de travail soit constitué et chargé d'établir le cadre le plus efficace possible pour la création d'une cour militaire d'archives permanente et qu'un calendrier concernant sa mise en place soit conçu en conséquence.

Comme la création d'une cour militaire permanente prendra probablement un certain temps, des mesures provisoires devraient être adoptées entre temps pour permettre aux juges militaires d'exercer leurs fonctions d'une manière qui ressemble le plus possible à une cour permanente. Il faudrait notamment à cette fin modifier les ORFC afin que les juges militaires puissent prêter serment une seule fois, et non plus avant chaque audience préalable au procès ou avant chaque procès. Il faudrait également clarifier l'obligation de rendre des comptes au sujet des finances du Cabinet du juge militaire en chef et déterminer si cette obligation incombe au juge militaire en chef ou à l'administrateur de la cour martiale. En outre, des règles devraient permettre la prise de mesures préliminaires entre le dépôt d'une accusation et la convocation de la cour martiale. Comme il en sera question plus loin, les décisions devraient être consignées par écrit sur un formulaire ou un certificat et être ensuite conservées sur un support accessible. D'autres modifications seront examinées dans la section portant sur l'administrateur de la cour martiale.

(15) Je recommande que soient adoptées des mesures provisoires permettant aux juges militaires d'exercer leurs fonctions dans un système dont l'administration ressemble le plus possible à celle d'une cour permanente jusqu'à ce qu'une telle cour soit créée.

La création d'une cour militaire permanente présente des avantages secondaires dont je traiterai brièvement. Les juges militaires, dont le statut en tant que juge n'est pas reconnu officiellement, auront accès au Comité consultatif sur la déontologie judiciaire, au Conseil canadien de la magistrature et aux cours offerts par l'Institut national de la magistrature. Par ailleurs, les juges militaires ne sont pas considérés comme des avocats par leur barreau respectif à l'heure actuelle. Or, ils

ont autant besoin que les autres juges de la formation de base et de la formation permanente offertes par des organismes comme le Conseil canadien de la magistrature et l'Institut canadien d'administration de la justice, pour n'en nommer que quelques-uns. Accroître l'accès des juges à la formation permanente est un aspect fondamental de la justice militaire qui ne devrait pas être négligé et ce, pour le bénéfice de tous les Canadiens.

(d) Autres questions

J'aimerais faire quelques autres recommandations concernant le rôle et les obligations des juges militaires. Même si bon nombre de ces changements devraient être réalisés par suite de la création d'une cour militaire permanente, je tiens à parler de certaines modifications en particulier.

J'ai constaté au cours de ma recherche qu'à l'heure actuelle les verdicts, les peines et les ordonnances des juges militaires ne sont pas consignés par écrit dans un jugement semblable à ceux que l'on retrouve dans les recueils de droit civil ou de droit pénal, ce qui nous oblige à lire la transcription complète de l'audience de la cour martiale, laquelle comporte souvent des centaines de pages. J'imagine qu'à la suite de la création d'une cour permanente les juges militaires consigneraient nécessairement leurs décisions, leurs verdicts et les peines qu'ils infligent par écrit, dans une forme s'apparentant à celle d'un jugement ou d'une ordonnance rendu en matière civile. Je dois souligner que cette information est de la plus haute importance pour les personnes qui font des recherches dans la jurisprudence militaire. Je profite donc de l'occasion pour recommander que cette façon de faire soit adoptée le plus rapidement possible, afin que les membres, la poursuite et la défense aient accès aux décisions des cours martiales.

(16) Je recommande que les juges militaires soient tenus de consigner leurs verdicts, peines et ordonnances par écrit, sur un formulaire ou un certificat, dans les meilleurs délais après qu'ils sont prononcés.

Le paragraphe 165.23(3) a été ajouté à la LDN par le projet de loi C-25. Aux termes de cette disposition, les juges militaires peuvent, avec l'agrément du juge militaire en chef, être nommés pour agir à titre de commission d'enquête. Je dois recommander au juge militaire en chef et aux juges militaires d'utiliser ce nouveau pouvoir avec une grande prudence. Les juges doivent étudier leur mandat avec soin ainsi que les répercussions que leur décision pourrait avoir sur l'indépendance judiciaire avant d'accepter de faire partie d'une commission d'enquête.

(17) Je recommande que les juges militaires envisagent avec prudence la possibilité de faire partie d'une commission d'enquête et qu'ils adoptent la position du Conseil canadien de la magistrature sur la désignation de juges nommés par le gouvernement fédéral à des commissions d'enquête (mars 1998)⁴⁰.

⁴⁰ Position du Conseil canadien de la magistrature sur la désignation de juges nommés par le gouvernement fédéral à des commissions d'enquête :

1. Toute demande en vue de confier à un juge une tâche mentionnée à l'article 56 de la *Loi sur les juges* est, d'abord et avant tout, transmise au juge en chef, juge doyen ou autre juge (ci-après appelé le juge en chef) chargé des questions administratives de la cour dont fait partie le juge concerné.
2. La demande fait mention de la disposition autorisant la nomination.
3. La demande est également accompagnée d'une description du mandat éventuel de l'enquête ainsi que, le cas échéant, d'une indication de sa durée maximale. Pour évaluer cette durée, le gouvernement concerné tient normalement compte de la période nécessaire à l'organisation des travaux de la commission, notamment des mesures à prendre relativement aux locaux et au personnel ainsi qu'à l'identification des personnes ayant qualité pour agir à l'enquête, etc., lesquelles sont toutes prises avant le début des audiences ou autres activités de la commission.
4. Un délai suffisant est accordé pour permettre au juge en chef de discuter à fond de la demande avec le juge dont les services sont requis.
5. Après avoir consulté le juge concerné, le juge en chef détermine si le fonctionnement de la cour risque de se ressentir sérieusement de l'absence du juge. Pour trancher cette question, en ce qui concerne la durée d'une commission d'enquête, il faut chercher à savoir :
 - a) lorsque aucune date n'est fixée pour la présentation du rapport, si la durée probable est raisonnable ou non, compte tenu des besoins de la cour;
 - b) lorsqu'une date est proposée pour la présentation du rapport, si cette date est raisonnable, compte tenu du mandat. Une évaluation est alors faite au mieux des compétences du juge en chef et du juge concerné quant à savoir si cette date est réaliste. Dans la négative, la nomination proposée est refusée.Si la nomination est acceptée et s'il est prévu une absence prolongée du juge désigné, le juge en chef peut envisager de demander la création d'un poste supplémentaire à la cour.
6. En plus de l'examen dont il est fait mention au point 5, le juge en chef et le juge concerné souhaiteront vérifier si l'acceptation de la nomination à la commission d'enquête risque de nuire aux fonctions ultérieures du juge comme membre de la cour. À cet égard, ils pourront se poser les questions suivantes :
 - a) L'objet de l'enquête nécessite-t-il un avis sur une question de politique gouvernementale ou concerne-t-il des questions de nature essentiellement partisane?
 - b) S'agit-il essentiellement d'une enquête sur la conduite d'organismes du gouvernement dont émane la demande de nomination?
 - c) S'agit-il essentiellement d'une enquête portant sur la question de savoir si des individus donnés ont commis un crime ou un délit civil?
 - d) Qui doit choisir les avocats et le personnel de la commission?
 - e) Le juge dont la nomination est proposée est-il la personne tout indiquée pour l'enquête en raison de son expérience ou de ses connaissances spéciales? Un juge retraité ou surnuméraire pourrait-il convenir tout autant?
 - f) Si, pour les besoins de l'enquête, il est nécessaire de nommer un commissaire ayant une formation juridique, la cour devrait-elle se sentir tenue d'offrir les services d'un juge? Un avocat chevronné pourrait-il exercer tout aussi bien cette fonction?

***Note.** En l'absence de circonstances extraordinaires, le Conseil canadien de la magistrature estime qu'aucun juge nommé par le gouvernement fédéral ne devrait accepter les nominations visées à l'article 56 de la Loi sur les juges avant que le juge en chef et le juge concerné n'aient eu la possibilité d'examiner toutes ces questions ou ne*

J'aimerais faire un dernier commentaire. Bien que mon mandat se limite à l'examen des dispositions et de l'application du projet de loi C-25, je ne peux passer sous silence le projet de loi C-42, la Loi sur la sécurité publique, qui fait actuellement l'objet de débats. Ce projet de loi modifierait la LDN afin de créer la possibilité d'avoir des juges militaires de réserve. Une fois qu'une cour militaire permanente aura été établie, les juges militaires jouiront, à mon avis, des mesures de protection nécessaires pour exécuter ce qui est essentiellement des fonctions judiciaires à temps partiel. Il faudrait prendre en compte l'arrêt *Lippé* rendu par la Cour suprême du Canada lorsqu'on déterminera le régime applicable aux juges militaires de réserve⁴¹.

2. L'administrateur de la cour martiale

Avant l'adoption du projet de loi C-25, les cours martiales pouvaient être convoquées par le ministre, le CEMD, un officier commandant un commandement sur réception d'une demande d'un commandant ou une autre autorité nommée par le ministre. L'autorité convocatrice était aussi chargée de déterminer le type de cour et, avec l'accord du JAG, de nommer le procureur. Or, on a considéré que ce chevauchement des rôles compromettait l'indépendance institutionnelle des cours martiales générales (et, par déduction, celle des cours martiales disciplinaires). Dans l'arrêt *Généreux*, la Cour suprême du Canada a expliqué qu'il était inacceptable que l'autorité qui convoque la cour martiale (c'est-à-dire l'exécutif, qui est responsable de la nomination du procureur) soit en outre investie du pouvoir de nommer les membres de la cour martiale qui remplissent la fonction de juge des faits. La Cour a ajouté que la nomination du juge-avocat par le JAG sapait également l'indépendance institutionnelle de la cour martiale générale et que, pour être conforme à la Charte, la nomination d'un juge militaire pour occuper la charge de juge-avocat à une cour martiale donnée devrait incomber à un officier de justice indépendant et impartial.

Afin d'assurer davantage l'indépendance judiciaire, le projet de loi C-25 a créé le poste d'administrateur de la cour martiale. Cette personne est chargée de convoquer les cours martiales, de nommer les membres des cours martiales générales et des cours martiales disciplinaires et d'exercer les autres fonctions administratives rattachées à la convocation des cours martiales. Le bureau de l'administrateur de la cour martiale est actuellement situé dans le Cabinet du juge militaire en chef, dans des locaux séparés du Cabinet du JAG, du DPM et du DSAD⁴².

soient convaincus que cette acceptation ne portera pas sérieusement atteinte au fonctionnement de la cour ou aux fonctions judiciaires ultérieures du juge.

⁴¹ Voir aussi le *Rapport sur la rémunération des juges militaires* (août 2000), qui traitait de la possibilité d'avoir des juges militaires de réserve et qui proposait un régime de rémunération approprié.

⁴² Bien que la plupart des modifications que je propose à l'égard du rôle de l'administrateur de la cour martiale soient expliquées dans la présente section, il convient de consulter également le chapitre portant sur les cours martiales.

La loi est quelque peu ambiguë en ce qui concerne le rôle de l'administrateur de la cour martiale, mais cette ambiguïté a eu un effet positif au début en laissant aux parties une plus grande latitude pour ce qui est de la conception et de la mise en œuvre de systèmes administratifs efficaces pour toutes les parties concernées par la procédure de la cour martiale. Des dispositions législatives plus claires permettraient cependant de clarifier certaines questions et de faire en sorte que les mesures qui se sont avérées efficaces jusqu'à maintenant soient incorporées dans la LDN.

La création d'une cour permanente permettrait également de régler plusieurs problèmes administratifs existant actuellement. Par exemple, une certaine ambiguïté plane sur la question de savoir quand une mise en accusation est prononcée, ce qui a une incidence sur le moment auquel la cour martiale doit être convoquée. Une mise en accusation est-elle prononcée à la date où elle est signée par le DPM, à la date où elle est mise à la poste ou à la date où elle est reçue par le bureau de l'administrateur de la cour martiale? Il faut se demander aussi si l'ordre de convocation doit préciser la date à laquelle la mise en accusation a été prononcée. Ces questions seraient résolues par la mise en place d'un greffe, comme doit en posséder toute cour d'archives.

(18) Je recommande que, une fois la cour militaire d'archives permanente établie, l'administrateur de la cour martiale ait l'obligation d'instaurer et de maintenir en place un greffe où seraient conservés tous les dossiers de la cour (portant la date et l'heure de leur dépôt), ainsi qu'un registre des accusations et un registre des décisions.

Le rôle de l'administrateur de la cour martiale sera également clarifié par la création d'une cour permanente. On devrait s'inspirer à cet égard de l'administration des tribunaux civils. Les fonctions et les responsabilités de l'administrateur de la cour martiale devraient être définies dans la LDN.

(19) Je recommande que le rôle de l'administrateur de la cour martiale soit défini dans la *Loi sur la défense nationale* de façon à englober les tâches non judiciaires qui peuvent lui être déléguées par le juge militaire en chef en conformité avec ses instructions, notamment la prise d'une ordonnance fixant la date, l'heure et le lieu d'un procès ou d'une audience, contraignant un accusé à comparaître ou ajournant un procès ou une audience, en plus de la répartition des tâches judiciaires.

Il est vrai que la clarification du rôle de l'administrateur de la cour martiale par l'attribution d'un pouvoir spécial de contrainte des accusés facilitera le

fonctionnement du système de justice militaire, mais ce pouvoir doit aussi tenir compte de la situation unique des tribunaux militaires à l'égard des accusés qui ont quitté les Forces canadiennes par choix ou parce qu'on les y a forcés. La loi doit être modifiée afin de viser les cas, fréquents, où une personne accusée d'une infraction d'ordre militaire en vertu de la LDN omet de se présenter à son procès. Il existe dans le système civil de justice pénale une disposition visant les accusés qui s'esquivent. Je suggère respectueusement qu'une telle disposition soit ajoutée à la LDN.

(20) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin qu'une disposition semblable à celle contenue dans le *Code criminel* permette à la cour martiale de continuer de juger un accusé qui s'esquive au cours de son procès.

La création d'une cour permanente réglera aussi la question de l'obligation de rendre des comptes à l'exécutif au sujet du financement reçu. À l'heure actuelle, le pouvoir de dépenser est délégué à l'administrateur de la cour martiale, qui doit négocier l'attribution de ressources avec l'exécutif et approuver la plupart des dépenses (à l'exception de ses propres dépenses et de celles que les juges engagent pour leur formation). L'obligation de rendre des comptes concernant les dépenses reste toutefois ambiguë. La création d'une cour permanente et la désignation, par le Conseil du Trésor, de l'administrateur de la cour martiale comme administrateur général en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* dissiperont cette ambiguïté.

(21) Je recommande que l'administrateur de la cour martiale soit nommé administrateur général d'un ministère en vertu de l'article 12 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Comme l'administrateur de la cour martiale s'occupe de la signification des documents aux accusés, les règlements devraient renfermer des dispositions sur la signification de documents à des personnes atteintes de troubles mentaux.

(22) Je recommande que les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés afin de prévoir que l'administrateur de la cour martiale doit signifier les documents au conseiller juridique d'un accusé souffrant ou soupçonné de souffrir de troubles mentaux.

V - COUR MARTIALE ET COUR D'APPEL DE LA COUR MARTIALE

La procédure des cours martiales a subi plusieurs changements de fond par suite des recommandations formulées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Généreux* et des modifications apportées par le projet de loi C-25. Par exemple, les cours martiales pouvaient auparavant être convoquées par le ministre, le CEMD, un officier commandant un commandement sur réception d'une demande d'un officier commandant ou une autre autorité militaire nommée par le ministre. Le projet de loi C-25 a créé le poste d'administrateur de la cour martiale, lequel est dorénavant chargé de convoquer la cour martiale, afin d'établir plus clairement la séparation institutionnelle existant entre les fonctions de poursuite et de défense et les fonctions judiciaires⁴³. Alors qu'avant l'adoption du projet de loi C-25 seuls des officiers pouvaient être membres des cours martiales générales et disciplinaires, les comités de celles-ci doivent dorénavant, si l'accusé est un militaire du rang, comprendre deux militaires du rang détenant au moins le grade d'adjudant afin de mieux tenir compte des différentes personnes qui sont chargées de la discipline et de l'éthique dans le système de justice militaire. Enfin, avant l'adoption du projet de loi C-25, le comité décidait à la majorité du verdict et de la peine à infliger, alors que cette tâche incombe maintenant au juge militaire.

1. Détermination du type de cour martiale

Le projet de loi C-25 prévoit que le DPM doit déterminer le type de cour martiale devant être convoquée. Il existe quatre types de cour martiale, dont la compétence en fonction du rang de l'accusé, les pouvoirs de punition et la composition diffèrent. Les options offertes au DPM sont nécessairement limitées par la compétence de chaque cour. Chacun des types de cour martiale existant actuellement au Canada est décrit brièvement ci-dessous, par souci de commodité.

- (i) La **cour martiale générale** a compétence en matière d'infractions d'ordre militaire imputées *aux personnes* justiciables du *Code de discipline militaire*. Elle se compose d'un *juge militaire et d'un comité de cinq membres*, et elle a le pouvoir d'infliger une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité.
- (ii) La **cour martiale disciplinaire** a compétence en matière d'infractions d'ordre militaire imputées *aux officiers détenant un grade inférieur à celui de major et aux militaires du rang* justiciables du *Code de discipline militaire*. Elle se compose d'un *juge militaire*

⁴³ Le chapitre portant sur l'administrateur de la cour martiale traite avec plus de détails de ce sujet.

et d'un comité de trois membres, et la peine maximale qu'elle peut infliger est la destitution ignominieuse du service de Sa Majesté.

- (iii) La **cour martiale permanente** a compétence en matière d'infractions d'ordre militaire imputées *aux officiers et militaires du rang* justiciables du *Code de discipline militaire*. Elle est constituée *d'un juge militaire seul*, et la peine maximale qu'elle peut infliger est la destitution ignominieuse du service de Sa Majesté.
- (iv) La **cour martiale générale spéciale** a compétence en matière d'infractions d'ordre militaire imputées *aux personnes* justiciables du *Code de discipline militaire*, *à l'exception des officiers et militaires du rang*. Elle est constituée *d'un juge militaire* et ne peut infliger qu'une peine d'emprisonnement ou une amende.

Lorsqu'on examine minutieusement les types de cour martiale, on se rend vite compte que deux personnes accusées de la même infraction ont des droits différents suivant leur grade et le pouvoir discrétionnaire du DPM. Par exemple, un officier supérieur comme un lieutenant-colonel qui est accusé d'une infraction pouvant entraîner la destitution ignominieuse du service de Sa Majesté ou une peine moins sévère prévue par le *Code de discipline militaire* a le droit d'être jugé par un juge militaire seul ou par un juge militaire et un comité de cinq membres⁴⁴. Par contre, un militaire du rang accusé de la même infraction a le droit d'être jugé par un juge militaire seul ou par un juge militaire et un comité de trois membres. Il appartient au DPM de déterminer le type de cour martiale qui convient. Il faut se rappeler que la plupart des personnes accusées et jugées sous le régime du *Code de discipline militaire* sont des caporaux et des soldats.

⁴⁴ L'article 139 de la LDN établit l'échelle des peines :

(1) Les infractions d'ordre militaire sont passibles des peines suivantes, énumérées dans l'ordre décroissant de gravité :

- a) emprisonnement à perpétuité;
- b) emprisonnement de deux ans ou plus;
- c) destitution ignominieuse du service de Sa Majesté;
- d) emprisonnement de moins de deux ans;
- e) destitution du service de Sa Majesté;
- f) détention;
- g) rétrogradation;
- h) perte de l'ancienneté;
- i) blâme;
- j) réprimande;
- k) amende;
- l) peines mineures.

(2) Lorsque le code de discipline militaire prévoit que l'auteur d'une infraction, sur déclaration de culpabilité, encourt comme peine maximale une peine donnée, l'autorité compétente peut lui imposer, au lieu de celle-ci, toute autre peine qui la suit dans l'échelle des peines.

Le fait que le grade de l'accusé fasse partie des facteurs déterminant le type de cour martiale qui doit être convoquée est contraire au principe moderne de l'égalité devant la loi. Il faut que ce traitement différent soit justifié par une raison militaire suffisamment importante. Or, aucune raison semblable ne m'a été donnée. Toute justification historique doit maintenant être considérée à la lumière du principe de l'égalité établi par la Charte et des changements importants apportés au fonctionnement des comités des cours martiales par le projet de loi C-25. Avant l'adoption de celui-ci, les comités rendaient leurs verdicts et déterminaient la peine à infliger à la majorité. Il y a maintenant au sein de l'armée canadienne des juges professionnels qui sont chargés de déterminer et d'infliger les peines. Le rôle des comités en est donc maintenant un de juge des faits. La protection qu'offre à un accusé les délibérations des membres d'un comité de la cour martiale est de la plus haute importance, et toute réduction du nombre de personnes faisant partie d'un tel comité limite nécessairement la portée des délibérations des juges des faits. Je crois respectueusement que le *Code de discipline militaire* doit offrir la même protection à tous les accusés, peu importe leur grade⁴⁵.

Il serait avantageux pour les Forces canadiennes de procéder à une réorganisation des tribunaux militaires en fonction de leur compétence de juger des infractions différentes et d'infliger des peines en conséquence, sans égard au grade de l'accusé. Par exemple, on pourrait mettre en place un système dans lequel un type de cour martiale constituée d'un juge seul et ayant des pouvoirs de punition limités pourrait connaître des accusations les moins graves (mais les plus fréquentes et, en conséquence, les plus lourdes sur le plan administratif), et dans lequel un autre type de cour martiale composée d'un juge militaire et d'un comité et disposant de pouvoirs de punition étendus serait chargée des infractions les plus graves. Il faudrait aussi conférer à chaque tribunal le pouvoir de juger les civils justiciables du *Code de discipline militaire*, assorti de pouvoirs de punition limités.

Selon l'ABC, la cour martiale permanente et la cour martiale générale sont en mesure de répondre aux besoins des Forces canadiennes en matière disciplinaire. Dans son mémoire, l'ABC explique que la cour martiale permanente devrait conserver des pouvoirs de punition limités, mais avoir compétence à l'égard des civils. Elle suggère que les seules peines pouvant être infligées à ces derniers soient les peines de nature non militaire prévues à l'article 139 de la LDN. Pour sa part, la cour martiale générale serait chargée de connaître des infractions plus graves et

⁴⁵ La tendance en faveur de l'égalité de protection pour tous les membres des FC, sans égard à leur grade, se manifeste dans l'ensemble de l'armée. Voir, par exemple, les modifications apportées récemment à la *Loi d'indemnisation des militaires ayant subi des blessures*, qui reflète l'« obligation morale » du ministère de la Défense nationale de veiller à ce que les militaires de tous les grades aient droit à la même protection lorsqu'ils sont blessés pendant leur service. Je crois respectueusement que cette obligation morale d'accorder la même protection à tous les grades s'applique également à une personne accusée en vertu du *Code de discipline militaire*.

disposeraient de pouvoirs de punition étendus (sous réserve de la peine maximale dont est passible l'infraction reprochée à l'accusé). Les procès devant la cour martiale générale se dérouleraient par défaut devant un comité. J'estime cependant que l'accusé devrait avoir le droit d'être jugé par un juge militaire seul, avec l'approbation du DPM.

Dans ce système simplifié, tous les membres des Forces canadiennes jouiraient de la même protection, peu importe leur grade. Ce système ferait disparaître la redondance et la confusion et offrirait une plus grande protection aux accusés.

(23) Je recommande que le groupe de travail chargé d'étudier la création d'une cour militaire permanente s'intéresse également à la modernisation des types de cour martiale prévus par la *Loi sur la défense nationale* et de leur compétence. Le groupe de travail aurait pour objectif de créer un système à deux paliers dans lequel la cour martiale générale connaîtrait des infractions graves et la cour martiale permanente, des infractions mineures, sans aucune distinction fondée sur le grade. Il sera nécessaire d'examiner avec plus d'attention les infractions énumérées dans le *Code de discipline militaire* et de concevoir un régime qui définira ce qu'est une infraction grave par opposition à une infraction mineure.

2. Prise de décisions à la majorité

Pendant l'exercice 2000-2001, 98 p. 100 des cours martiales ont été des cours martiales permanentes et 2 p. 100, des cours martiales disciplinaires, alors que pendant l'exercice 2001-2002, 96 p. 100 des cours martiales ont été des cours martiales permanentes, 2 p. 100, des cours martiales disciplinaires et 2 p. 100, des cours martiales générales. Par contre, en 2002-2003, tous les procès ont eu lieu devant des cours martiales permanentes.

Ces données m'amènent à me demander pourquoi les cours martiales permanentes ont été à ce point plus nombreuses que les autres cours martiales au fil des ans. Comme je l'ai indiqué précédemment, lorsqu'il choisit entre une cour martiale permanente et une cour martiale disciplinaire ou générale, le DPM choisit essentiellement entre un procès devant un juge seul et un procès devant un juge militaire et un comité (sous réserve évidemment des limitations touchant la compétence et des pouvoirs de punition différents). Il faut se demander pourquoi le DPM a ordonné si peu de procès devant un comité au cours des dernières années. Est-ce pour des raisons de commodité comme certains l'ont laissé entendre, un

procès devant un juge militaire seul étant plus rapide et moins dispendieux? Selon d'autres personnes toutefois, cette réticence à ordonner un procès devant un comité s'explique par le paragraphe 192(2) de la LDN, qui prévoit que les décisions d'un comité de la cour martiale générale ou de la cour martiale disciplinaire se prennent à la majorité de ses membres. Les peines qui peuvent être infligées par ces tribunaux sont sévères et le fait qu'une décision rendue, par exemple, à la majorité du comité de la cour martiale générale (3:2) puisse avoir de telles conséquences peut naturellement inciter le DPM à convoquer plutôt la cour martiale permanente.

Historiquement, les décisions à la majorité étaient permises à des fins de commodité. Par exemple, la cour martiale peut siéger même s'il y a une guerre, un conflit civil ou un autre type d'hostilités alors qu'un comité ne peut poursuivre ses délibérations dans de telles situations. Les verdicts rendus à la majorité soulèvent cependant de graves questions, la plus importante étant le peu de place laissée à l'appréciation des faits dans les délibérations du comité. Si un verdict à la majorité est acceptable, le processus d'appréciation des faits peut être écourté, l'opinion de la minorité pouvant être ignorée. Voir, par exemple, le document de travail 27 de la Commission de réforme du droit du Canada intitulé *Le jury en droit pénal* :

Certaines études empiriques sur les délibérations des jurys indiquent que, sous une règle de l'unanimité, le point de vue minoritaire a plus de chances de s'exprimer et d'être pris en considération et que le niveau des discussions est plus élevé. Ces conclusions permettent de penser que la règle de l'unanimité offre une plus grande garantie de parvenir à une décision juste⁴⁶.

Ainsi, le public et l'accusé peuvent douter de la valeur d'un verdict de culpabilité qui a été rendu à la majorité après de brèves délibérations. Comme je l'ai indiqué précédemment, nous devons nous efforcer d'offrir un meilleur système et non simplement un système dont la constitutionnalité ne peut être contestée.

L'efficacité doit naturellement être mise en équilibre avec la sûreté du verdict et le traitement équitable de l'accusé. Dans le cas d'un verdict rendu à la majorité, la sûreté du verdict et le traitement équitable de l'accusé doivent l'emporter. Par ailleurs, la LDN doit conférer à l'administrateur de la cour martiale le pouvoir de convoquer un nouveau comité si un juge militaire est convaincu que le comité est incapable d'en arriver à un verdict unanime.

(24) Je recommande que la Loi sur la défense nationale soit modifiée afin de prévoir qu'un comité de

⁴⁶ Commission de réforme du droit du Canada, *Document de travail 27 : Le jury en droit pénal*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada, 1980, à la p. 30.

la cour martiale doit rendre un verdict de culpabilité ou de non-culpabilité à l'unanimité. Si le comité en est incapable, la Loi sur la défense nationale doit conférer à l'administrateur de la cour martiale le pouvoir de convoquer un nouveau comité, sur ordonnance d'un juge militaire qui est convaincu que le comité est incapable de s'entendre sur le verdict à rendre.

3. Procès pour infractions graves devant un comité

Comme la Cour suprême du Canada l'a dit dans l'arrêt *Généreux*, l'alinéa 11f) de la Charte reconnaît l'existence d'un système de tribunaux militaires ayant compétence sur les affaires régies par le droit militaire⁴⁷. Cette disposition prévoit expressément que les inculpés jugés par une cour martiale n'ont pas droit à un procès avec jury et, bien que la LDN puisse éventuellement accorder ce droit si le législateur le décide, des exigences militaires importantes devraient l'empêcher de le faire. Il faut se rappeler cependant qu'un comité de la cour martiale convoqué pour apprécier les faits n'équivaut pas à un jury civil. Selon la décision *R. v. Lunn*⁴⁸, bien qu'il y ait certaines similitudes entre un comité militaire et un jury civil, en ce sens qu'ils sont tous les deux juges des faits, il existe aussi de nombreuses différences entre eux. Ainsi, un jury civil est composé de 12 personnes qui sont choisies à partir d'une liste et qui peuvent être récusées par la poursuite ou la défense, alors qu'un comité militaire est constitué de trois ou cinq membres qui ne peuvent être récusés. Dans les faits, l'administrateur de la cour martiale obtient une liste établie par ordinateur de toutes les personnes possédant les qualités requises pour faire partie d'un comité, et c'est à lui qu'il appartient d'en écarter certaines, soit parce qu'il y est tenu, soit parce qu'il le décide. Un jury civil est censé représenter les pairs de l'accusé, alors que la composition d'un comité est dictée par la loi (laquelle permet une certaine souplesse cependant). Je n'entends pas dresser ici la liste exhaustive des différences entre les comités militaires et les jurys civils. Qu'il me suffise de dire qu'un comité militaire n'est tout simplement pas l'équivalent d'un jury civil.

Comme je l'ai expliqué précédemment, l'un des rôles du DPM consiste à déterminer quel type de cour martiale doit être convoquée. Cette décision équivaut actuellement à décider si un procès doit avoir lieu devant un juge militaire seul ou devant un juge militaire et un comité, sauf dans les cas qui doivent être jugés par la cour martiale générale en raison de la plus grande variété des peines qu'elle peut infliger. Le tableau qui suit montre que la grande majorité des cas sont entendus par un juge militaire seul.

⁴⁷ *Généreux*, à la p. 296.

⁴⁸ (1993), 19 C.R.R. (2d) 291 (C.A.C.M.).

Période visée	CMG Juge et comité	CMD Juge et comité	CMP Juge seul	CMGS Juge seul	Total CM
Du 1 ^{er} sept. 1999 au 31 mars 2000	0	0	27	0	27
Du 1 ^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	0	1	62	0	63
Du 1 ^{er} avril 2001 au 31 mars 2002	0	1	62	0	63
Du 1 ^{er} avril 2002 au 31 mars 2003	1	1	65	0	67
TOTAL	1	3	216	0	220

J'ai été incapable de trouver une raison d'ordre militaire expliquant pourquoi une personne accusée d'une infraction grave n'aurait pas le droit de choisir entre un procès devant un juge militaire seul et un procès devant un juge militaire et un comité, autre que la commodité. Or, lorsqu'il faut choisir entre, d'une part, la commodité et, d'autre part, la sûreté du verdict et le traitement équitable de l'accusé, ce sont les facteurs favorables à l'accusé qui doivent prévaloir, sauf peut-être en cas de guerre, d'insurrection ou de conflit civil.

J'estime qu'une personne accusée d'une infraction grave devrait avoir le droit de choisir d'être jugée par un juge militaire seul ou par un juge militaire et un comité avant que la cour martiale ne soit convoquée. Après avoir consulté un avocat à cette fin, l'accusé communiquerait immédiatement sa décision à l'administrateur de la cour martiale, lequel convoquerait le tribunal militaire approprié.

(25) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de donner à un accusé devant être jugé par la cour martiale la possibilité de choisir entre un procès devant un juge militaire seul ou un procès devant un juge militaire et un comité, sous réserve du droit du Juge-avocat général d'exiger que l'accusé soit jugé par un juge et un comité dans les cas qui remplissent les conditions décrites à l'article 568 du *Code criminel*.

4. Comité d'appel

La LDN prévoit les cas dans lesquels une personne justiciable du *Code de discipline militaire* a le droit d'interjeter appel d'une décision de la cour martiale à la Cour d'appel de la cour martiale et, ensuite, à la Cour suprême du Canada. Avant l'adoption du projet de loi C-25, un appelant n'avait pas automatiquement accès aux services d'un avocat militaire en vue de son appel, sauf si celui-ci était interjeté par la poursuite. Afin d'être en mesure de mener à bien son appel, l'appelant pouvait soit retenir les services d'un avocat civil à ses frais, soit obtenir des fonds dans le cadre d'un programme d'aide juridique provincial, soit présenter une demande dans le but d'obtenir l'assistance d'un avocat d'appel en vertu de la règle 20 des anciennes *Règles de la Cour d'appel de la cour martiale*⁴⁹.

Le projet de loi C-25 indique que les cas dans lesquels une personne justiciable du *Code de discipline militaire* peut être représentée par un avocat et la manière dont elle peut l'être sont prévus par règlement⁵⁰. Une personne qui souhaite interjeter appel d'une décision de la cour martiale à la Cour d'appel de la cour martiale ou d'une décision de cette dernière à la Cour suprême du Canada doit donc consulter les ORFC pour savoir comment obtenir les services d'un avocat⁵¹.

Aux termes des ORFC, lorsqu'une personne a transmis un avis d'appel en application des articles 230 ou 245 de la LDN, elle peut demander au comité d'appel qu'un avocat lui soit assigné par le DSAD pour l'appel. Le comité d'appel examine les demandes présentées par des personnes jugées et reconnues coupables par la cour martiale. La demande devrait être accompagnée d'un avis juridique fourni par l'avocat qui représentait l'accusé devant la cour martiale ou la Cour d'appel de la cour martiale précisant si l'appel est bien fondé. En outre, le DSAD peut formuler une recommandation au comité d'appel avant qu'il n'ait statué sur une demande.

⁴⁹ *Règles de pratique et de procédure de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada*, C.P. 1986-2080, 11 septembre 1986. La règle 20 prévoit :

- (1) La partie qui n'est pas représentée par un avocat inscrit au dossier peut demander au juge en chef d'approuver la désignation d'un avocat par le ministre de la Justice.
- (2) La demande visée au paragraphe (1) est appuyée par l'affidavit de la partie contenant les renseignements suivants :
 - a) la paie, le revenu, le salaire et les allocations qu'elle recevait
 - (i) avant sa condamnation,
 - (ii) à la date de la demande;
 - b) ses moyens de subsistance, autres que ceux visés à l'alinéa a);
 - c) ses obligations et ses actifs actuels et éventuels;
 - d) son état civil et le nombre de personnes à sa charge;
 - e) tout autre fait à l'appui de sa demande.
- (3) Le juge-avocat général dépose au greffe une réponse écrite énonçant les motifs de son opposition à la demande visée au paragraphe (2) ou indiquant qu'il ne s'y oppose pas.

⁵⁰ Voir l'article 249.17 de la LDN.

⁵¹ Voir l'article 101.21 des ORFC.

Les ORFC indiquent que le comité d'appel militaire se compose d'une personne nommée par le JAG et d'une personne nommée par le CEMD. Les deux membres actuels du comité sont des avocats faisant partie des Forces depuis plus de 20 ans, mais il n'est pas obligatoire que les membres aient une formation juridique. Les ORFC prévoient que le comité d'appel approuve l'assignation d'un avocat par le DSAD si les membres du comité sont d'accord quant au bien-fondé de l'appel.

La création du comité d'appel a constitué un pas en avant très important. L'ABC est toutefois préoccupée par la composition actuelle du comité d'appel, par l'absence de lignes directrices claires sur les facteurs devant servir à déterminer le bien-fondé d'un appel et par l'existence d'une procédure qui, dans les faits, accorde un droit de veto à chacun des membres du comité.

Comité d'appel et unanimité

La procédure actuelle de nomination des membres du comité d'appel fait problème. Comme je l'ai mentionné précédemment, l'une de ces personnes est nommée par le JAG et l'autre, par le CEMD. Selon l'ABC, les membres du comité d'appel se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts en raison de leur lien (passé ou présent) avec le Cabinet du JAG, lequel fournit des avis juridiques aux Forces canadiennes et, de ce fait, a porté les accusations contre la personne qui demande les services d'un avocat en appel et l'a poursuivie. En conséquence, la personne dont la demande relative à l'assignation d'un avocat a été refusée peut avoir l'impression que l'évaluation objective de son appel a été entachée par les liens existant avec le Cabinet du JAG⁵² et qu'elle n'a pas eu droit à un traitement impartial. Je crois respectueusement que les demandeurs seraient mieux servis si le comité d'appel était composé de trois membres, ce qui rendrait possible du même coup les délibérations et l'examen par des pairs.

(26) Je recommande que les Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes soient modifiés afin de prévoir que le comité d'appel chargé de déterminer si le directeur du service d'avocats de la défense doit assigner un avocat à une personne qui en fait la demande aux fins de l'appel d'une décision de la cour martiale à la Cour d'appel de la cour martiale se compose : (i) à titre de président, du directeur du service d'avocats de la défense ou, si

⁵² Le troisième rapport du JAG recommandait que le comité d'appel soit constitué d'une seule personne, soit un juge militaire ou civil à la retraite. Cette suggestion est intéressante, mais un demandeur pourrait avoir l'impression qu'il n'a pas reçu d'aide financière à cause de la réticence (peu probable cependant) d'un seul juge à revoir la décision rendue par un collègue. C'est pourquoi je propose respectueusement que le comité d'appel se compose de trois membres.

celui-ci a représenté la personne demandant les services d'un avocat en première instance, d'une personne qu'il désigne; (ii) d'un juge civil à la retraite; (iii) d'un représentant du Cabinet du Juge-avocat général.

La règle actuelle selon laquelle les membres du comité d'appel doivent s'entendre sur le « bien-fondé » de l'appel fait en sorte que, dans les faits, chacun des membres dispose d'un droit de veto. Cette règle a donc pour effet d'exiger l'unanimité. La situation devient plus problématique encore si l'on tient compte de la composition du comité d'appel (voir plus haut). En conséquence, je recommande que le comité d'appel soit composé de trois personnes et que ses décisions soient prises à la majorité.

(27) Je recommande que les Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes soient modifiés afin de prévoir que la décision relative au « bien-fondé » d'un appel se prend à la majorité.

Bien-fondé

L'exigence relative au « bien-fondé » et l'absence de précisions additionnelles sur cette question semblent également poser un problème. Le troisième rapport du JAG indiquait ce qui suit à ce sujet :

Il est largement accepté qu'il n'est pas souhaitable d'utiliser des fonds publics pour financer des affaires qui, après un examen objectif du bien-fondé de l'appel envisagé, offrent peu d'intérêt.

Au cours de l'exercice 2002-2003, le comité d'appel a étudié 12 demandes présentées par des appelants et a conclu au bien-fondé de l'appel dans quatre cas. Dans l'un des cas où le comité d'appel a refusé d'approuver l'assignation d'un avocat, l'appelant avait été condamné à une peine d'emprisonnement (suspendue).

Le régime de demandes d'assignation d'un avocat payé par l'État aux fins d'un appel n'est pas nouveau. Ce régime repose sur un équilibre entre l'utilisation de l'argent des contribuables et le droit des appelants. Il faut dès lors mettre au point un mécanisme qui permette de déterminer s'il est judicieux de dépenser des fonds afin d'éviter que des sommes d'argent soient gaspillées pour des appels frivoles ou sans valeur en droit. À titre d'exemple, il y a, au sein du bureau d'aide juridique de l'Ontario, un comité régional qui prend connaissance de l'opinion de l'avocat ayant représenté la personne concernée devant le tribunal dont la décision fait l'objet de l'appel ainsi que des motifs de cette décision et qui décide à la majorité si l'appel est « fondé ». On considère habituellement qu'un appel est fondé s'il existe une

possibilité raisonnable qu'il soit accueilli. La question de savoir si des fonds doivent ou non être consacrés à un appel est donc tranchée à la majorité.

Le rapport annuel du JAG pour l'exercice 2001-2002 indique que, pour reconnaître le bien-fondé d'un appel, il faut non seulement considérer qu'il existe une possibilité raisonnable de succès concernant les questions juridiques en cause, mais également que, si la cour accueille l'appel, la décision modifiera le verdict rendu ou la sentence infligée par la cour martiale⁵³. Cette définition ne figure cependant pas dans la loi, dans les règlements ou dans un document produit par le comité d'appel ou approuvé par les autorités responsables de la nomination des membres de celui-ci (comme cela est expliqué dans le troisième rapport du JAG). Certaines personnes sont d'avis que seule la possibilité raisonnable de succès devrait être prise en compte, en dépit des instructions données par le Cabinet du JAG. La clarification de l'exigence concernant le « bien-fondé » aiderait donc : (i) l'appelant à comprendre le critère auquel il doit satisfaire lorsqu'il tente de démontrer que son appel est fondé; (ii) le comité à rendre des décisions cohérentes; (iii) l'avocat à rédiger des avis; (iv) le Cabinet du JAG à utiliser les fonds dont il dispose avec prudence.

(28) Je recommande que les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés afin de prévoir les facteurs qui serviront à déterminer le « bien-fondé » d'un appel, notamment la possibilité raisonnable que l'appel soit accueilli.

Recommandations additionnelles

À l'heure actuelle, la LDN ne renferme qu'une disposition générale prévoyant que tout justiciable du *Code de discipline militaire* a le droit d'être représenté par un avocat dans les cas et de la manière prévus par règlement du gouverneur en conseil⁵⁴. Il n'est pas fait explicitement mention du comité d'appel. Or, par souci de transparence et pour mieux informer les personnes qui souhaitent être représentées en appel, il serait utile de faire mention du comité d'appel dans la LDN elle-même.

(29) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de faire mention du comité d'appel chargé de décider si le directeur du service d'avocats de la défense doit assigner un avocat à une personne qui en fait la demande aux fins de l'appel

⁵³ *Rapport annuel du Juge-avocat général au ministre de la Défense nationale sur l'administration de la justice militaire au sein des Forces canadiennes* (pour la période du 1^{er} avril 2001 au 31 mars 2002), à la p. 84.

⁵⁴ Voir l'article 249.17 de la LDN.

d'une décision de la cour martiale à la Cour d'appel de la cour martiale (il est actuellement question du comité dans les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*).

À l'heure actuelle, le comité d'appel ne motive pas ses décisions, se contentant d'indiquer que la demande relative à l'assignation d'un avocat a été accueillie ou rejetée. En outre, le demandeur n'a aucun recours si sa demande est rejetée. Cette situation me préoccupe⁵⁵.

(30) Je recommande que les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés de manière à obliger le comité d'appel à fournir un résumé des motifs de sa décision de ne pas approuver l'assignation d'un avocat par le directeur du service d'avocats de la défense dans les cas où l'appelant a été condamné à une peine de détention ou d'emprisonnement au procès, et à permettre au comité d'appel ou à ses membres de motiver les autres décisions qu'ils rendent.

5. Cour d'appel de la cour martiale

L'article 60 du projet de loi C-25 a modifié les articles 215 et 216 de la LDN, qui traitent du pouvoir de suspendre l'exécution d'une peine d'emprisonnement ou de détention infligée par un tribunal militaire. Aux termes de l'article 215, le tribunal militaire qui inflige une peine d'emprisonnement ou de détention (c'est-à-dire l'officier présidant un procès sommaire ou le juge militaire présidant la cour martiale) et qui est désigné par règlement peut suspendre l'exécution de la peine. La raison d'être de ces dispositions sur la suspension sur le plan militaire est d'offrir la souplesse nécessaire pour répondre aux impératifs de l'armée. Si un membre des FC qui est condamné à une peine de détention ou d'emprisonnement doit participer à un déploiement imminent de son unité et que les besoins de l'armée sont jugés plus importants que l'intérêt que peut représenter pour la société et sur le plan disciplinaire le fait que le membre purge sa peine à ce moment-là, l'autorité sursoyante a la capacité d'ordonner que la peine soit suspendue et purgée plus tard⁵⁶.

⁵⁵ Le paragraphe 101.21(7) des ORFC empêche expressément un militaire de déposer un grief dans le but de faire revoir la décision.

⁵⁶ Soulignons que les dispositions relatives à la suspension de la LDN ne doivent pas être confondues avec celles du *Code criminel* visant les « condamnations avec sursis ». Le *Code criminel* permet à la cour de surseoir à la peine d'un accusé et d'ordonner qu'il soit libéré à certaines conditions énoncées dans une ordonnance de probation. En revanche, les dispositions de la LDN traitant de suspension confèrent seulement à un tribunal militaire le pouvoir de suspendre l'exécution d'une peine d'emprisonnement ou de détention – la peine est infligée, mais

La Cour d'appel de la cour martiale, qui n'est toutefois pas, actuellement, une « autorité sursoyante » visée à l'article 216, peut connaître d'un appel portant sur la sévérité de la peine et peut substituer à la sentence infligée par la cour martiale la sentence qui est justifiée en droit. Certaines personnes pourraient faire valoir avec raison que, dans certains cas, suspendre l'exécution de la peine de détention ou d'emprisonnement équivaut en fait à y substituer la sentence qui est justifiée en droit. Par souci de clarté, ce pouvoir devrait être énoncé dans les dispositions de la LDN qui traitent de la suspension.

(31) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir que l'exécution d'une peine d'emprisonnement ou de détention peut être suspendue par la Cour d'appel de la cour martiale.

son exécution est suspendue sans aucune forme de probation. Voir aussi la recommandation visant les dispositions relatives à la suspension, dans la section traitant des juges militaires.

Le premier examen indépendant par le très honorable Antonio Lamer C.P., C.C., C.D.

VI - CODE DE DISCIPLINE MILITAIRE

Le fondement législatif du système de justice militaire du Canada est énoncé dans le *Code de discipline militaire* qui est contenu dans la LDN et dans les ORFC connexes. Ce code décrit les infractions d'ordre militaire, renferme des règles relatives aux procès sommaires et aux procès devant la cour martiale et prévoit une procédure de révision du verdict et de la sentence après le procès.

Les critiques formulées à l'égard du système de justice militaire canadien, en particulier dans le rapport sur la Somalie et dans les premier et second rapports Dickson, ont fait ressortir les lacunes du *Code de discipline militaire*. On s'est demandé si, malgré ces lacunes, le Code était en mesure d'assurer la discipline, l'efficacité, le moral élevé et la justice au sein des Forces canadiennes.

Le projet de loi C-25 a aligné davantage le *Code de discipline militaire* sur les valeurs et les normes juridiques canadiennes, en particulier pour ce qui est des exigences de la Charte, tout en préservant les caractéristiques du système qui sont nécessaires pour répondre aux besoins particuliers de l'armée en matière disciplinaire et pour maintenir en place un système efficace en temps de paix comme en temps de guerre, au Canada comme à l'étranger.

Les changements apportés par le projet de loi C-25 ont rendu le système de justice militaire plus impartial en abolissant le pouvoir d'un commandant de rejeter sommairement des accusations portées en vertu du *Code de discipline militaire* et en interdisant au commandant ou au commandant supérieur qui a porté une accusation contre une personne de présider le procès sommaire de celle-ci. En outre, le projet de loi C-25 a fait en sorte que le système ressemble davantage au système civil de justice pénale. Par exemple, les accusations visant des infractions criminelles civiles sont assujetties aux délais de prescription du *Code criminel*; les dispositions relatives à l'arrestation et à la détention avant procès ressemblent davantage à celles du *Code criminel*; un régime d'inadmissibilité à une libération conditionnelle analogue à celui du *Code criminel* a été mis en place; des peines excessivement sévères ont été supprimées, notamment la peine de mort.

Le projet de loi C-25 a aussi apporté les modifications importantes suivantes au *Code de discipline militaire* :

- un accusé peut choisir d'être jugé par la cour martiale dans tous les cas, à l'exception des plus mineurs;
- les procès sommaires étant réservés aux infractions d'ordre militaire les moins graves, la période de détention maximale qui peut être infligée par un

commandant lors d'un procès sommaire a été réduite de 90 à 30 jours et un accusé ne peut être rétrogradé que d'un rang;

- le délai de prescription applicable aux procès sommaires tenus en vertu du *Code de discipline militaire* est maintenant d'un an;
- l'agression sexuelle fait maintenant partie de la liste des infractions pouvant être jugées par la cour martiale.

L'effet des modifications apportées au *Code de discipline militaire* par le projet de loi C-25 mérite d'être souligné. Il semble, à la lumière de mon examen, notamment des nombreux commentaires que j'ai reçus, que presque tous les membres des Forces canadiennes soient d'avis que ces modifications ont eu pour effet de créer un système de justice militaire beaucoup plus équitable.

Pour compléter les changements apportés par le projet de loi C-25, le Cabinet du JAG a conçu plusieurs excellents outils de formation servant à mieux informer les militaires au sujet du système de justice militaire, en particulier un cours de formation de deux jours pour l'accréditation des officiers présidant des procès sommaires. Ce cours, dont la valeur exceptionnelle a été reconnue, a permis de renforcer l'équité des procès sommaires. Le Cabinet du JAG a aussi publié de nombreux documents informatifs et utiles, notamment le *Guide à l'intention des accusés et des officiers désignés pour les aider*, une brochure intitulée *Le processus d'enquête et d'accusation du système de justice militaire*, un manuel complet sur les procès sommaires et un dépliant sur le *Code de discipline militaire*.

Malgré l'effet positif des changements apportés par le projet de loi C-25, le *Code de discipline militaire* doit encore être modifié. Heureusement, aucune de mes recommandations ne fait suite à un incident disciplinaire grave remettant en question la légitimité du système de justice militaire. En fait, mes recommandations illustrent la nécessité constante de concilier les normes et les valeurs de la société canadienne, dont les droits de la personne, et les besoins uniques de l'armée en matière de discipline, d'efficacité et de transférabilité.

Les modifications que je recommande d'apporter au *Code de discipline militaire* s'inspirent en partie des observations très utiles qui m'ont été faites par l'Équipe d'examen interne du JAG⁵⁷ et par les auteurs du mémoire de l'ABC. Les recommandations qui sont formulées dans la présente section sont fondées également sur les suggestions et les commentaires judicieux des membres des Forces

⁵⁷ L'Équipe d'examen interne du JAG a produit deux rapports concernant le *Code de discipline militaire*, l'un en mai 2003 (le rapport du JAG) et l'autre en juillet 2003 (le deuxième rapport du JAG). Bon nombre des sujets qui sont abordés dans ces rapports sont basés sur des questions que j'ai soulevées lors de mes discussions avec le JAG.

canadiennes que j'ai rencontrés dans les bases, sur les observations qui m'ont été transmises par des parties intéressées et sur les discussions fructueuses que j'ai eues avec des avocats des bureaux du DPM et du DSAD, et en particulier, dans ce dernier cas, les discussions de ceux-ci avec M^{me} McKenna et M^{me} Larson⁵⁸.

1. Arrestation et détention avant procès

(a) Arrestation sans mandat

Les articles 155 et 156 de la LDN permettent l'arrestation et la détention sans mandat d'une personne qui a commis ou qui est prise en flagrant délit de commettre une infraction d'ordre militaire, ou qui est soupçonnée, pour des motifs raisonnables, d'avoir commis ou d'être sur le point de commettre une telle infraction. La Cour d'appel de la cour martiale dans *R. c. Gauthier*⁵⁹ et la Cour d'appel fédérale dans *Delude c. La Reine*⁶⁰ ont toutes deux indiqué qu'une arrestation effectuée en vertu de l'article 156 de la LDN est inconstitutionnelle parce que cette disposition porte atteinte au droit à la protection contre les arrestations et les détentions arbitraires garanti par la Charte en n'imposant expressément aucune limite aux pouvoirs d'arrestation.

Les cours ont statué dans ces deux affaires que les conditions d'exercice du pouvoir d'arrestation que l'on retrouve à l'article 495 du *Code criminel* sont des exigences minimales d'un exercice valable du pouvoir d'arrestation. Le paragraphe 495(2) du *Code criminel* interdit à un policier d'arrêter une personne pour certaines infractions criminelles s'il a des motifs raisonnables de croire que l'intérêt public, eu égard aux circonstances (c'est-à-dire la nécessité d'identifier la personne, de recueillir ou de conserver une preuve de l'infraction ou une preuve y relative ou d'empêcher que l'infraction se poursuive ou se répète, ou qu'une autre infraction soit commise), peut être sauvegardé sans arrêter la personne et s'il n'a aucun motif raisonnable de croire que celle-ci fera défaut de se présenter devant le tribunal⁶¹.

Le rapport du JAG suggère que les articles 155 et 156 de la LDN, qui traitent du pouvoir d'arrestation sans mandat, soient modifiés de manière à prévoir que toutes les circonstances doivent être appréciées avant qu'il soit procédé à une

⁵⁸ Il y a aussi quelques recommandations concernant le *Code de discipline militaire* dans d'autres chapitres.

⁵⁹ [1998] A.C.A.C. n° 4, CMAC-414 [Gauthier].

⁶⁰ [2001] 1 C.F. 545 (CAF) [Du-Lude].

⁶¹ Le tribunal a statué dans *R. v. Fosseneuve* (1995), 101 C.C.C. (3d) 61, que l'alinéa 2d) de l'article 495 du *Code criminel* est invalide dans la mesure où il permet l'arrestation sans mandat d'une personne pour les infractions qui y sont mentionnées uniquement pour des raisons d'« intérêt public ». Cette disposition est toutefois valide dans la mesure où elle permet l'arrestation pour des raisons d'intérêt public se limitant à la nécessité d'identifier la personne, de recueillir des éléments de preuve ou d'empêcher que l'infraction se poursuive ou se répète, ou qu'une autre infraction soit commise.

arrestation sans mandat pour toute infraction qui n'est pas une « infraction grave » au sens de l'article 2 de la LDN⁶². Je souscris à cette suggestion.

(32) Je recommande que les articles 155 et 156 de la *Loi sur la défense nationale* soient modifiés afin de prévoir, comme le paragraphe 495(2) du *Code criminel*, que l'ensemble des circonstances (c'est-à-dire la nécessité d'identifier la personne, de recueillir ou de conserver une preuve de l'infraction ou une preuve y relative ou d'empêcher que l'infraction se poursuive ou se répète, ou qu'une autre infraction soit commise) doit être apprécié avant qu'il soit procédé à une arrestation sans mandat pour une infraction qui n'est pas une « infraction grave » au sens de la *Loi sur la défense nationale*.

(b) Dépôt d'accusations

La LDN n'exige pas qu'une accusation soit portée dans un délai raisonnable contre une personne assujettie au *Code de discipline militaire* qui est détenue ou qui est libérée sous caution à des conditions restrictives.

L'arrêt *R. c. Larocque*⁶³, rendu par la Cour d'appel de la cour martiale, montre que le défaut de porter des accusations dans les plus brefs délais après l'arrestation peut soulever des questions au regard de la Charte. Dans cette affaire, l'accusé avait été arrêté pour harcèlement criminel et libéré le lendemain. Par suite de son arrestation, son accréditation de policier avait été suspendue, il avait fait l'objet d'un avertissement et de mesures de surveillance et des conditions restrictives de liberté lui avaient été imposées. Plus d'un an s'était écoulé avant que des accusations de harcèlement soient finalement portées contre lui. Le juge Létourneau a insisté dans son jugement sur le fait qu'une personne ne devrait pas être arrêtée si la poursuite n'est pas en mesure de déposer des accusations contre elle :

Dans notre système de droit pénal [...], l'arrestation ne constitue pas le début de l'enquête policière, mais plutôt l'aboutissement de cette enquête. Elle signifie que la poursuite est raisonnablement satisfaite qu'une infraction a été commise, que son auteur est identifié, qu'elle a suffisamment de preuve de ces faits et qu'il est nécessaire de procéder à son arrestation. La poursuite est donc à ce

⁶² Aux termes de l'article 2 de la LDN, on désigne par « infraction grave » toute infraction prévue à la LDN ou tout acte criminel prévu à une autre loi fédérale, passibles d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou plus, ou toute autre infraction désignée par règlement pris en vertu du paragraphe 467.1(4) du *Code criminel*.

⁶³ [2001] A.C.A.C. n° 2 (QL CACM) [*Larocque*].

moment en mesure de porter une accusation et doit le faire avec diligence si elle décide de faire usage du pouvoir d'arrestation, quitte si nécessaire à effectuer des compléments d'enquête pendant le déroulement des procédures⁶⁴.

Le juge Létourneau a conclu que le long délai qui s'est écoulé entre l'arrestation de l'accusé et sa mise en liberté sous caution assortie de conditions restrictives et le dépôt des accusations portait atteinte au droit à la liberté et à la sécurité de sa personne que lui garantit l'article 7 de la Charte⁶⁵.

Les articles 497 et 498 du *Code criminel* exigent qu'une personne arrêtée soit mise en liberté dès que possible par la personne qui l'a arrêtée ou qui est en charge du poste, sauf si sa détention est justifiée par l'intérêt public ou par la nécessité d'assurer sa présence devant le tribunal. La mise en liberté s'accompagne d'une citation à comparaître, d'une promesse de comparaître ou d'un engagement en ce sens. L'alinéa 505b) du *Code criminel* exige que, lorsqu'une personne a été mise en liberté, une dénonciation relative à l'infraction que celle-ci est présumée avoir commise soit faite devant un juge de paix dès que cela est matériellement possible par la suite et, dans tous les cas, avant le moment indiqué dans le document relatif à la comparution. Il n'y a aucune disposition semblable dans la LDN.

L'article 503 du *Code criminel* prévoit qu'une personne mise sous garde doit être conduite devant un juge de paix dans les 24 heures suivant son arrestation si un tel juge est disponible, ou le plus tôt possible si un juge de paix n'est pas disponible dans ce délai. Les articles 158 et 159 de la LDN décrivent les mesures consécutives à l'arrestation, notamment l'examen de la garde par un officier réviseur et un juge militaire. Aux termes de ces dispositions, un rapport de détention doit être remis à l'officier réviseur dans les 24 heures suivant l'arrestation et, si aucune accusation n'est déposée dans les 72 heures suivant l'arrestation, l'officier réviseur en détermine la raison et vérifie s'il est nécessaire de maintenir la personne sous garde. Une personne qui n'est pas mise en liberté par l'officier réviseur doit être conduite devant un juge militaire pour une audition sur sa mise en liberté. La LDN ne précise pas à quel moment les accusations doivent être déposées.

Dans son mémoire, l'ABC recommande que la LDN soit modifiée afin d'exiger que des accusations soient portées dans un délai raisonnable contre une personne maintenue sous garde ou mise en liberté sous caution, comme le *Code*

⁶⁴ *Ibid.*, au par. 19.

⁶⁵ Le juge Létourneau a indiqué que, compte tenu de sa conclusion selon laquelle l'article 7 de la Charte avait été violé, il n'était pas nécessaire de déterminer si l'accusé avait subi un préjudice au regard de l'alinéa 11b) de la Charte du seul fait du délai antérieur au dépôt des accusations ou du fait de ce délai et du délai ayant suivi le dépôt des accusations.

criminel le prévoit (l'ABC propose aussi un libellé d'amendement à la LDN qui mérite d'être considéré). Comme je ne vois aucune raison d'ordre militaire expliquant pourquoi le système de justice militaire devrait être différent du système de justice civile à cet égard, je souscris à cette recommandation.

(33) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir qu'une accusation pour une infraction d'ordre militaire doit être portée contre une personne maintenue sous garde ou mise en liberté sous caution dès que les circonstances le permettent.

(c) Révision de l'ordonnance de libération

Les paragraphes 158.6(2) et (3) de la LDN prévoient que, lorsque l'officier réviseur ordonne la libération d'une personne arrêtée, cette décision peut être modifiée par un officier de la chaîne de commandement, un représentant des Forces canadiennes et la personne libérée ayant l'occasion de présenter leurs observations au cours de la révision.

À l'instar de l'ABC, je suggère que les paragraphes 158.6(2) et (3) soient modifiés de manière qu'un juge militaire puisse modifier une ordonnance de libération rendue par un officier réviseur. Le libellé proposé par l'ABC devrait, ici également, être pris en considération. À l'heure actuelle, le rôle du juge militaire se limite à modifier la décision d'un officier réviseur de maintenir une personne sous garde. Je ne vois aucune raison d'ordre militaire impérieuse empêchant un juge militaire de modifier les conditions de libération d'une personne.

La question de savoir si l'article 105.23 des ORFC devrait être modifié afin de préciser qui est un « représentant des Forces canadiennes » aux fins de l'application du paragraphe 158.6(2) de la LDN dans le contexte de la révision d'une ordonnance de libération rendue par un officier réviseur a été soulevée dans le deuxième rapport du JAG. Je conviens avec les auteurs de ce rapport que cette disposition doit être clarifiée afin de prévoir que le représentant des Forces canadiennes sera normalement un avocat nommé par le DPM mais que, à défaut, l'officier réviseur pourra désigner une autre personne à titre de représentant.

(34) Je recommande que les paragraphes 158.6(2) et (3) de la *Loi sur la défense nationale* soient modifiés afin de permettre à un juge militaire de modifier une ordonnance de libération rendue par un officier réviseur. Je recommande également que l'article 105.23 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soit modifié afin de prévoir clairement que le représentant des Forces canadiennes

(visé au paragraphe 158.6(3) de la *Loi sur la défense nationale*) sera normalement un avocat nommé par le directeur des poursuites militaires mais que, à défaut, l'officier réviseur pourra désigner une autre personne à titre de représentant.

(d) Avis juridiques fournis aux officiers réviseurs

Selon le deuxième rapport du JAG, il devrait être conseillé aux officiers réviseurs de demander des avis juridiques dans le cadre de l'exécution de leurs fonctions ou il devrait leur être enjoint de le faire. À l'heure actuelle, la LDN et les ORFC n'obligent pas les officiers réviseurs à demander des avis juridiques relativement à leurs décisions de remettre une personne en liberté ou de la maintenir sous garde, ni ne leur conseillent de le faire. Je souscris à l'opinion exprimée dans le deuxième rapport du JAG selon laquelle, vu l'importance des décisions qu'ils prennent, il devrait être conseillé aux officiers réviseurs de demander des avis juridiques.

(35) Je recommande que le chapitre 105 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soit modifié de manière à ce qu'il soit conseillé aux officiers réviseurs de demander des avis juridiques dans le cadre de l'exécution de leurs fonctions.

(e) Détention avant procès d'une personne arrêtée

Aux termes de l'alinéa 159.2c) de la LDN, lorsqu'une personne maintenue en détention est conduite devant un juge militaire, ce dernier peut justifier le maintien de la personne en détention par « une autre juste cause, eu égard aux circonstances, notamment le fait que l'accusation paraît fondée, la gravité de l'infraction, les circonstances entourant sa perpétration et le fait que la personne encourt, en cas de condamnation, une longue peine d'emprisonnement ».

Dans l'arrêt *R. c. Hall*⁶⁶, la Cour suprême du Canada a statué, à la majorité, que le passage qui figure au tout début de l'alinéa 515(10)c) du *Code criminel* – « il est démontré une autre juste cause » justifiant le refus d'accorder la mise en liberté sous caution – était inconstitutionnel parce qu'il ne décrivait pas les circonstances bien précises dans lesquelles la mise en liberté sous caution peut être refusée⁶⁷. En conséquence, ce passage a été dissocié du reste de la disposition. Fait intéressant, la majorité de la Cour n'a pas considéré que le reste de l'alinéa 515(10)c), qui permet la

⁶⁶ [2002] 3 R.C.S. 309 [*Hall*].

⁶⁷ La majorité a aussi dissocié les mots « sans préjudice de ce qui précède » de l'alinéa 515(10)c). Une telle expression ne figure pas à l'alinéa 159.2c) de la LDN.

détention d'une personne si cela est nécessaire pour ne pas miner la confiance du public envers l'administration de la justice, avait une portée excessive.

Compte tenu de l'arrêt *Hall*, il est fort possible que la Cour suprême du Canada considère que les mots « d'une autre juste cause » employés à l'alinéa 159.2c) de la LDN sont trop imprécis et, de ce fait, inconstitutionnels puisque cette disposition d'une trop grande portée ne semble être justifiée par aucune raison d'ordre militaire. Celle-ci devrait être modifiée de manière à ce qu'elle soit conforme à la Charte et à l'arrêt *Hall*, comme le recommandent le rapport du JAG et le mémoire de l'ABC.

(36) Je recommande que l'alinéa 159.2c) de la *Loi sur la défense nationale* soit modifié afin de tenir compte de l'arrêt *R. c. Hall* rendu par la Cour suprême du Canada en ce qui concerne les conditions nécessaires pour maintenir une personne en détention avant son procès.

(f) Fin de la détention et conditions de la mise en liberté sous caution

Selon le mémoire de l'ABC, il existe une certaine confusion chez les autorités militaires au sujet de la durée de validité d'une ordonnance de libération sous caution d'une personne détenue. L'ABC recommande que la loi prévoie clairement à quel moment une ordonnance de détention et les conditions de la mise en liberté sous caution expirent. Elle suggère en particulier qu'une ordonnance de détention expire et qu'une personne soit dégagée des conditions de sa mise en liberté sous caution dans les cas suivants :

- s'il s'agit d'une personne maintenue en détention ou libérée sous conditions, aucune accusation n'a été déposée dans les 14 jours suivant son arrestation;
- un commandant ou un commandant supérieur décide de ne pas donner suite à une accusation;
- le DPM donne un avis écrit du fait qu'il n'y a pas de mise en accusation formelle;
- le DPM retire l'accusation;
- le procès sommaire ou l'audience de la cour martiale concernant l'accusation est terminé.

J'estime qu'il faut prévoir clairement à quel moment une ordonnance de détention expire et une personne n'est plus assujettie aux conditions de sa mise en liberté sous caution.

(37) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de préciser les circonstances dans lesquelles une ordonnance de détention et les conditions d'une mise en liberté sous caution expirent.

2. Absence de mise en accusation

(a) État d'une accusation à laquelle le DPM décide de ne pas donner suite

L'article 165.12 de la LDN et le paragraphe 110.04(1) des ORFC prévoient que, lorsqu'une accusation lui est transmise en vue d'un procès devant la cour martiale, le DPM peut décider de ne pas prononcer la mise en accusation. La LDN ne précise pas cependant si le DPM peut, après avoir décidé de ne pas donner suite à une accusation, y donner suite ultérieurement. Il est intéressant de noter que la LDN prévoit par contre que le retrait, par le DPM, d'une mise en accusation déjà prononcée n'empêche pas ce dernier d'exercer ultérieurement une poursuite à son égard⁶⁸. Le rapport du JAG recommande que la LDN soit modifiée afin de prévoir que le DPM peut décider de ne pas donner suite à une accusation, mais que cette décision ne l'empêcherait pas d'exercer ultérieurement une poursuite à son égard.

Le rapport du JAG reconnaît qu'un accusé ne devrait pas demeurer dans l'incertitude et ne pas savoir si les accusations portées contre lui donneront lieu à un procès et que, dans le système militaire, le fait de faire l'objet d'accusations touche tous les aspects de la vie professionnelle et sociale de l'accusé. Le rapport indique aussi cependant que le DPM voudrait être en mesure de donner suite à une accusation, en particulier une accusation de meurtre, si des éléments de preuve convaincants sont éventuellement découverts par la suite.

Aux termes de l'article 579 du *Code criminel*, le procureur général ou son procureur a le droit d'ordonner l'arrêt des procédures après le début de celles-ci (c'est-à-dire après qu'une dénonciation ou un acte d'accusation a été déposé) et avant qu'un verdict soit rendu. Les procédures peuvent ensuite être reprises dans l'année qui suit leur arrêt si elles concernent un acte criminel. Par contre, si elles ont trait à une infraction punissable par procédure sommaire, la Couronne doit agir avant l'expiration du délai de prescription. Lorsqu'un avis de reprise est donné, les procédures se poursuivent en fonction de l'acte d'accusation ou de la dénonciation initial. À l'expiration du délai d'un an, la Couronne doit, si elle souhaite donner suite à une accusation pour un acte criminel, déposer une nouvelle dénonciation ou prononcer une nouvelle mise en accusation.

⁶⁸ Voir le paragraphe 165.12(3) de la LDN.

J'appuie la suggestion contenue dans le rapport du JAG selon laquelle le DPM devrait, à l'instar du procureur général, avoir le droit de donner suite à une accusation qui a été retirée.

(38) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir que la décision du directeur des poursuites militaires de retirer une accusation ou de ne pas y donner suite ne l'empêche pas d'exercer ultérieurement une poursuite à son égard, sous réserve des délais de prescription applicables.

(b) Avis de la décision du DPM de ne pas prononcer une mise en accusation

La LDN et les ORFC n'obligent pas actuellement le DPM à donner un avis écrit de sa décision de ne pas prononcer une mise en accusation. En pratique, le DPM donne un tel avis au membre des FC concerné et à la chaîne de commandement de qui il relève, s'il est d'avis que la preuve est négligeable ou qu'il n'est pas dans l'intérêt public de donner suite à l'accusation (il pourra cependant y donner suite si de nouveaux éléments de preuve sont découverts, ce qui arrive rarement).

Je conviens avec l'ABC que le DPM devrait être tenu d'aviser par écrit toutes les parties concernées de sa décision de ne pas prononcer une mise en accusation.

(39) Je recommande que les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés afin d'exiger que le directeur des poursuites militaires avise par écrit l'accusé ou son avocat, le directeur du service d'avocats de la défense, l'autorité qui a transmis l'affaire et le commandant de l'accusé de sa décision de ne pas prononcer une mise en accusation qui lui a été transmise.

3. Choix du mode de procès

(a) Infractions ne donnant pas droit au choix du mode de procès

Le deuxième rapport du JAG recommande que l'article 108.17 des ORFC, qui énumère les infractions à l'égard desquelles le droit de demander d'être jugé par la cour martiale n'est pas automatique, soit modifié afin d'inclure également le manquement aux ordres d'unité et aux autres ordres locaux visé à l'alinéa 129(2)c) de la LDN. Cette disposition prévoit que le fait de contrevenir à des ordres généraux, de garnison, d'unité, de station, permanents, locaux ou autres constitue un acte, un comportement ou une négligence préjudiciable au bon ordre et à la discipline. Si l'on donnait suite à cette recommandation, un accusé d'un grade

inférieur à celui de lieutenant-colonel qui contrevient à un ordre d'unité ou à un ordre local n'aurait pas le droit de choisir le mode de procès qu'il veut, à moins que l'officier qui exerce sa compétence de le juger sommairement considère qu'une peine de détention ou de rétrogradation ou une amende dépassant 25 p. 100 de la solde mensuelle de base ne serait pas justifiée. Le deuxième rapport du JAG explique cette position par le fait que les ordres généraux, de garnison, d'unité, de station, locaux ou autres dont il est question à l'alinéa 129(2)c) de la LDN concernent souvent un acte relativement mineur, une interdiction de stationnement par exemple.

Si l'on met de côté les arguments voulant que la signification et l'application du paragraphe 129(2) provoquent beaucoup de confusion (cette question sera analysée plus en détail un peu plus loin, dans la section intitulée « Article 129 »), la suggestion mise de l'avant dans le deuxième rapport du JAG, qui vise à ajouter d'autres infractions à la liste des infractions pour lesquelles le droit de demander d'être jugé par la cour martiale n'est pas automatique, soulève des questions.

Une personne à qui le CEMD a conféré le pouvoir d'émettre des ordres et des directives en vertu de l'article 1.235 des ORFC a aussi le pouvoir d'émettre les ordres et les directives nécessaires pour donner suite aux décisions et mettre à exécution les mandats du gouvernement du Canada ou du ministre. Ce pouvoir a une très grande portée : un ordre d'unité ou un ordre local peut non seulement concerner des questions aussi banales que l'interdiction de stationnement à certains endroits, mais également des questions touchant les droits fondamentaux des membres des FC. Par exemple, dans une affaire soumise récemment à la cour martiale, l'accusé, un lieutenant-colonel posté à l'étranger, était accusé d'une infraction visée au paragraphe 129(2) parce qu'il aurait eu une relation intime avec une employée locale, en violation de l'OPFO 103 sur les relations avec le personnel non canadien en théâtre. Le paragraphe 103.6 de l'OPFO 103 prévoit : « Le personnel de la FOBH ne doit pas entretenir de relations intimes avec les civils qui vivent dans la ZO, y compris les personnes qui travaillent pour la Force d'opération. » Il est évident que cet ordre local très général, qui est visé à l'alinéa 129(2)c), n'appartient pas à la même catégorie qu'une infraction de stationnement et a une incidence sur la liberté d'association d'une personne. Bien qu'une atteinte à cette liberté puisse constituer une limite raisonnable pouvant se justifier dans le contexte d'une mission à l'étranger, il ne serait pas souhaitable de priver l'accusé du droit d'être jugé par la cour martiale et, du même coup, d'un ensemble plus complet de garanties juridiques procédurales et fondamentales que celui qui existe dans le cadre d'un procès sommaire, notamment le droit d'être représenté par un avocat.

La recommandation contenue dans le deuxième rapport du JAG soulève aussi des questions parce que les ordres d'unité et les autres ordres locaux n'ont pas à être systématiquement notifiés et publiés. Les règlements et les ordres sont réputés avoir été notifiés aux membres des FC si le commandant de la base prend les mesures qui lui paraissent pratiques pour s'assurer qu'ils sont portés à l'attention et

mis à la disposition des personnes qu'ils concernent⁶⁹. Dans le cas du lieutenant-colonel dont il est question ci-dessus, les accusations ont été rejetées parce qu'il était impossible de démontrer qu'il avait été correctement avisé de l'ordre en question. On peut se demander si l'affaire aurait été rejetée à la suite d'un procès sommaire, où il n'existe pas de règles de preuve formelles et ni de droit d'être représenté par un avocat.

En conclusion, je ne crois pas qu'il convienne de limiter davantage les infractions pour lesquelles l'accusé peut demander d'être jugé par la cour martiale. En fait, je suis tout à fait opposé, à cause de la grande portée des ordres qui peuvent être donnés, à la recommandation selon laquelle les manquements aux ordres d'unité et aux autres ordres locaux devraient être jugés sommairement sans que l'accusé ait automatiquement le droit de demander d'être jugé par la cour martiale. Le nombre d'accusés qui choisissent d'être jugés par la cour martiale ne constitue pas un problème actuellement. Selon les statistiques figurant dans le rapport annuel du JAG, des 432 procédures disciplinaires où l'accusé avait un choix à faire, seulement sept accusés ont opté pour un procès en cour martiale plutôt que pour un procès sommaire⁷⁰.

(40) Je recommande que les circonstances dans lesquelles le choix d'être jugé par la cour martiale ne peut être exercé, qui sont décrites à l'article 129 de la Loi sur la défense nationale ou à une autre disposition, ne soient pas élargies.

(b) Possibilité de choisir un procès sommaire

Le deuxième rapport du JAG recommandait que l'article 108.07 des ORFC soit modifié afin d'ajouter des infractions à la liste des infractions qui peuvent, sous réserve de la demande de l'accusé d'être jugé par la cour martiale, être jugées sommairement. Le rapport recommande en particulier l'ajout des infractions prévues aux articles 122 (fausses réponses ou faux renseignements), 123 (aide à enrôlement illégal) et 125 (infractions relatives à des documents) de la LDN. Actuellement, ces infractions ne peuvent être jugées que par la cour martiale, l'accusé n'ayant pas la possibilité de demander un procès sommaire, peu importe les circonstances. Le rapport souligne que les peines maximales dont ces infractions sont punissables sont comprises dans le barème des peines prévues pour les infractions qui sont actuellement jugées sommairement.

⁶⁹ Voir l'article 1.21 des ORFC.

⁷⁰ Soulignons également qu'il ressort des statistiques figurant dans le rapport annuel du JAG que les accusations les plus fréquentes concernent des infractions pour lesquelles il n'existe pas systématiquement de droit de choisir le mode de procès (acte d'insubordination, querelles et désordres, absence sans permission, ivresse et infractions visées à l'article 129 qui se rapportent à la formation militaire, à l'entretien de l'équipement personnel, des quartiers ou du lieu de travail, ou à la tenue et au maintien).

Le rapport indique également que la plupart des accusations portées en vertu de l'article 125 de la LDN dont la cour martiale a été saisie⁷¹ concernaient des infractions suffisamment mineures pour justifier un procès sommaire, si cette option avait été prévue. Le rapport souligne que le DPM pourrait renvoyer directement à la cour martiale les cas dans lesquels une infraction prévue à l'article 122, 123 ou 125 de la LDN aurait été commise dans des circonstances graves. J'appuie cette recommandation.

(41) Je recommande que l'article 108.07 des Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes soit modifié afin que les infractions prévues aux articles 122, 123 et 125 de la Loi sur la défense nationale puissent être jugées sommairement.

4. Procès sommaires

(a) Droit des lieutenants-colonels d'être jugés sommairement

La question de savoir si les officiers ayant le grade de lieutenant-colonel devraient être jugés sommairement a été analysée dans le deuxième rapport du JAG. À l'heure actuelle, seuls les militaires du rang et les officiers ayant le grade de major ou un grade inférieur sont assujettis aux dispositions sur les procès sommaires. Le paragraphe 164(3) de la LDN prévoit qu'un commandant supérieur peut juger sommairement un accusé détenant le grade de lieutenant-colonel dans les cas prévus par règlement du gouverneur en conseil. Aucun règlement n'a toutefois été pris jusqu'à maintenant en application de cette disposition. Le Conseil des Forces armées a récemment ordonné qu'un règlement soit élaboré afin que les lieutenants-colonels soient assujettis aux procès sommaires. Le deuxième rapport du JAG appuie la recommandation du Conseil, et je ne vois pas pour quelle raison les lieutenants-colonels ne devraient pas être jugés sommairement.

Je dois souligner cependant que je suis d'accord avec les auteurs du deuxième rapport du JAG lorsqu'ils écrivent que l'extension de l'utilisation des procès sommaires au-delà du niveau de lieutenant-colonel « exigerait un examen de plusieurs autres aspects fondamentaux du procès sommaire, comme la procédure, la gamme des peines, la révision, ce qui ne paraît ni nécessaire, ni souhaitable ».

(42) Je recommande que les Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes soient modifiés afin de permettre à un commandant

⁷¹ Aucune accusation fondée sur les articles 122 et 124 du *Code criminel* n'a été jugée par la cour martiale depuis le 1^{er} septembre 1999, et l'infraction prévue à l'article 125 est au quatrième rang des infractions les plus souvent jugées par la cour martiale.

supérieur de juger sommairement un accusé ayant le grade de lieutenant-colonel.

(b) Délai de prescription d'un an applicable aux procès sommaires

Le projet de loi C-25 a fixé à un an le délai de prescription des procès sommaires. Après ce délai, une personne ne peut être jugée que par la cour martiale.

Selon certains membres des FC, les accusés devraient pouvoir renoncer au délai de prescription car il est possible qu'ils préfèrent être jugés sommairement même après ce délai.

Le rapport du JAG indique que le délai d'un an est nécessaire pour réaffirmer l'importance de prendre des mesures disciplinaires avec célérité et pour faire en sorte que seules les infractions mineures, non complexes, soient jugées sommairement. Je suis aussi de cet avis. Je crois également qu'une fois qu'un accusé a été forcé d'attendre un an pour avoir son procès, si un tel procès a lieu, la cour martiale devrait être convoquée afin que l'accusé jouisse des garanties procédurales et juridiques qu'elle offre.

(43) Je recommande que le délai de prescription d'un an qui s'applique actuellement aux procès sommaires soit conservé.

(c) Formation des officiers désignés pour aider les accusés

Un accusé a le droit de se faire aider par un officier désigné à cette fin dès que possible après le dépôt de l'accusation. Aux termes de l'article 108.14 des ORFC, l'officier désigné pour aider l'accusé doit s'assurer que celui-ci est mis au courant de la nature et de la gravité de l'infraction qui lui est reprochée et des différences existant entre un procès devant la cour martiale et un procès sommaire, y compris les différences entre les pouvoirs de punition de la cour martiale et d'un officier présidant un procès sommaire, les droits de représentation d'un accusé à la cour martiale et d'aide à un procès sommaire, les règles régissant la réception de la preuve à la cour martiale et à un procès sommaire, et les droits d'un accusé d'interjeter appel d'un verdict et d'une sentence de la cour martiale et de faire une demande de révision d'un procès sommaire.

Il est crucial que l'accusé comprenne bien les garanties procédurales auxquelles il renonce en décidant d'être jugé sommairement plutôt que par la cour martiale. La Cour suprême du Canada a clairement dit que, pour avoir effet, une renonciation doit être claire et sans équivoque et être faite en pleine connaissance des droits qu'elle vise. Un accusé qui est jugé sommairement renonce aux garanties fondamentales et juridiques, notamment au droit à l'assistance d'un avocat (lequel est assujéti au secret professionnel), au droit d'interjeter appel du verdict et de la

sentence et au droit de récuser, au moyen d'une requête, l'un des membres de la cour, notamment un juge militaire, pour les raisons prévues par la common law. En outre, la cour martiale a des règles de preuve formelles (les *Règles militaires de la preuve*) et elle peut assigner des civils à témoigner.

Certains mécanismes permettent actuellement de confirmer que l'accusé comprend les conséquences de la renonciation au droit d'être jugé par la cour martiale. Ainsi, un accusé doit confirmer, dans le Registre de procédure disciplinaire, que la nature et la gravité de l'infraction et les différences existant entre un procès devant la cour martiale et un procès sommaire ont été discutées avec l'officier désigné pour l'aider et qu'il a eu la possibilité de consulter un avocat. En outre, le Cabinet du JAG a publié un excellent guide sur le choix entre un procès sommaire et un procès devant la cour martiale, à l'intention des accusés et des officiers désignés pour les aider.

Il semble cependant, si je me fie à mes discussions avec des membres des FC et aux observations que j'ai reçues, qu'il existe une croyance répandue selon laquelle les officiers désignés pour aider les accusés n'ont pas toujours la formation et l'expertise nécessaires pour s'acquitter de cette tâche. Il semble en particulier qu'à cause d'un manque de formation certains officiers désignés pour aider les accusés agissent comme des avocats, ce qui n'est pas leur rôle, alors que d'autres aident peu ou pas du tout l'accusé.

Une enquête effectuée par KPMG pour le Cabinet du JAG montre aussi que la formation des officiers désignés pour aider les accusés devrait être améliorée. Selon cette enquête, plus de 20 p. 100 des accusés n'ont pas jugé utile l'aide apportée par l'officier chargé de les aider au cours de la procédure sommaire. Le fait que 54,3 p. 100 des accusés ignoraient qu'ils pouvaient demander la révision du verdict ou de la sentence rendu par l'officier présidant le procès sommaire est plus inquiétant, car ces accusés auraient dû être mis au courant de cette possibilité par les officiers désignés pour les aider. En outre, seule une minorité d'accusés obtiennent l'avis d'un avocat : seulement 32,6 p. 100 des accusés ont discuté avec un avocat du choix du mode de procès. Un grand nombre d'officiers désignés pour aider des accusés ont mentionné, dans le cadre de l'enquête, qu'ils ne sont pas bien préparés pour assumer leur rôle et qu'ils souhaitaient recevoir une formation semblable à celle donnée aux officiers présidant des procès sommaires en vue de leur accréditation.

Pendant mes discussions avec des membres des FC, j'ai suggéré que les officiers désignés pour aider les accusés reçoivent leur formation au début de leur carrière, avant qu'ils soient appelés à exercer les fonctions d'un officier désigné pour aider un accusé. Cette suggestion a cependant été rejetée par plusieurs, pour des raisons tout à fait valables. Certains membres ont dit que la formation de base est déjà très exigeante, alors que d'autres estimaient qu'ils auraient tout oublié de cette

formation le jour où ils seraient désignés pour aider un accusé. Même si je suis d'accord avec eux, je continue de croire qu'il serait utile qu'un membre reçoive la formation rattachée au poste d'officier désigné pour aider un accusé lorsqu'il pense être bientôt appelé à jouer ce rôle. Un simili-procès sommaire devrait être tenu dans le cadre de cette formation afin que les membres des FC aient la possibilité de jouer le rôle d'officier désigné pour aider un accusé.

Je suis d'avis cependant – et ceci est plus important – qu'une trousse de documents (traitant, par exemple, du rôle de l'officier désigné pour aider un accusé, de la différence entre un procès devant la cour martiale et un procès sommaire, de la possibilité de demander une révision, etc.) devrait être remise à tout candidat au poste d'officier désigné pour aider un accusé immédiatement après qu'on lui demande d'occuper ce poste. Le candidat étudierait ces documents, après quoi il subirait un examen portant sur leur contenu. Cet examen pourrait être offert sur CD-ROM, comme c'est le cas du test que doivent passer les officiers présidant les procès sommaires. Ce n'est que s'il réussit l'examen – ce qui signifie qu'il a bien compris le contenu des documents – que le candidat pourra être désigné pour aider un accusé.

J'ai discuté avec le JAG du manque de formation des officiers désignés pour aider les accusés. Je constate que le deuxième rapport du JAG mentionne qu'une formation complémentaire a récemment été élaborée. Une trousse de formation que les unités peuvent utiliser pour former leurs propres officiers désignés pour aider les accusés a notamment été conçue et est maintenant accessible sur le site Web du JAG.

(44) Je recommande qu'une trousse de documents normalisée (traitant, par exemple, du rôle de l'officier désigné pour aider un accusé, de la différence entre un procès devant la cour martiale et un procès sommaire, de la possibilité de demander une révision, etc.) soit remise au membre des Forces à qui l'on demande d'agir comme officier désigné pour aider un accusé et ce, immédiatement après que cette demande lui est faite, et que ce dernier soit tenu de passer un examen portant sur le contenu de cette trousse avant d'être désigné pour aider un accusé.

Je recommande l'ajout de deux autres mesures qui feront en sorte qu'une personne jugée sommairement soit au courant de ses droits. En premier lieu, l'officier présidant un procès sommaire devrait, au début de celui-ci, confirmer avec l'accusé que l'officier désigné pour l'aider l'a informé des conséquences de sa décision d'opter pour un procès sommaire plutôt que pour un procès devant la cour martiale. En deuxième lieu, il devrait être tenu d'informer le contrevenant, à la fin

du procès sommaire, de son droit de demander une révision. Les auteurs du deuxième rapport du JAG partagent mon avis.

(45) Je recommande que l'officier présidant un procès sommaire soit tenu, au début de celui-ci, de confirmer que l'accusé a discuté avec l'officier désigné pour l'aider des sujets mentionnés à l'article 108.14 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* et, à la fin du procès sommaire, d'informer le contrevenant de son droit de demander la révision du verdict ou de la sentence qu'il a prononcé.

5. Règles de preuve

(a) Privilège et contraignabilité des officiers désignés pour aider les accusés

Le secret professionnel qui existe entre un accusé et son avocat empêche ce dernier de divulguer les renseignements qui lui ont été communiqués par l'accusé sans le consentement exprès de celui-ci. Aucun privilège semblable ne protège actuellement les communications entre un accusé et l'officier désigné pour l'aider. Il est vrai que les officiers désignés pour aider les accusés ne donnent pas d'avis juridiques, mais ils aident l'accusé à préparer et à présenter sa thèse à l'officier présidant le procès sommaire. Il est possible qu'un officier désigné pour aider un accusé soit contraint de divulguer des renseignements qui lui ont été communiqués ou qui ont été communiqués à l'accusé ou de témoigner contre ce dernier dans une procédure ultérieure concernant une affaire dans laquelle il l'a aidé.

Il ne fait aucun doute que la possibilité qu'un officier désigné pour aider un accusé soit contraint de divulguer la teneur des discussions qu'il a eues avec ce dernier pose problème. Le document intitulé *La justice militaire au procès sommaire*, qui a été publié par le Cabinet du JAG, indique d'ailleurs ce qui suit à ce sujet : « L'intégrité avec lequel [sic] l'officier désigné pour aider doit s'acquitter de son rôle et l'efficacité du procès sommaire pourraient être malheureusement affectés, si cet officier était obligé de révéler des renseignements que lui a communiqués l'accusé⁷² ». Ce document recommande que l'officier désigné pour aider un accusé à qui l'on demande de révéler la teneur des communications qu'il a eues avec l'accusé consulte un avocat ou le DSAD avant de le faire. Il ajoute que le privilège pourrait s'étendre, selon les circonstances, aux rapports entre l'accusé et l'officier désigné pour l'aider⁷³.

⁷² Canada, Défense nationale, *La justice militaire au procès sommaire*, version 2.0 (Cabinet du Juge-avocat général), à la p. 9-9.

⁷³ Selon M. Wigmore, le critère à quatre volets suivant doit servir à déterminer les circonstances dans lesquelles le privilège s'étend à certaines communications qui ne sont pas traditionnellement protégées : (1) les

Bien qu'il ne convienne pas d'ajouter un privilège semblable à celui qui existe entre un avocat et son client, il faudrait que la confidentialité des communications échangées entre un accusé et l'officier désigné pour l'aider soit protégée, par exemple en ajoutant à la loi des dispositions qui prévoient que ce dernier a l'obligation de ne pas divulguer ses communications avec l'accusé (sauf dans des circonstances limitées, lorsque l'ordre public l'exige) et que l'officier présidant le procès sommaire ne peut normalement pas le contraindre à révéler le contenu de communications confidentielles dans le cadre d'autres procédures. Le deuxième rapport du JAG appuie cette recommandation.

(46) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* et les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés afin de renforcer la confidentialité des rapports entre un accusé et l'officier désigné pour l'aider. Ces modifications traiteraient de la question de la contraignabilité des officiers désignés pour aider des accusés dans d'autres procédures fondées sur la *Loi sur la défense nationale* et obligerait l'officier désigné pour aider un accusé à ne pas divulguer ses communications avec ce dernier, sauf dans des circonstances limitées, lorsque l'ordre public l'exige.

(b) Privilège et contraignabilité des conjoints de militaires

Les *Règles militaires de la preuve* prévoient que le conjoint d'un accusé ne peut pas être contraint de témoigner devant la cour martiale pour le compte de la défense ou de la poursuite, sauf dans certaines circonstances. Ces règles ne s'appliquent toutefois pas aux procès sommaires. Les civils n'étant pas contraints de témoigner lors d'un procès sommaire, les questions de contraignabilité des conjoints et de communications entre conjoints se posent uniquement à l'égard du conjoint d'un membre des Forces canadiennes jugé sommairement qui est lui-même un membre des Forces. Bien que le privilège du conjoint existant en common law puisse s'appliquer dans un tel cas, j'estime que ce privilège devrait être prévu expressément dans la LDN ou dans les ORFC. C'est d'ailleurs ce que recommande le deuxième rapport du JAG.

communications doivent avoir été transmises confidentiellement avec l'assurance qu'elles ne seraient pas divulguées; (2) le caractère confidentiel doit être un élément essentiel au maintien complet et satisfaisant des rapports entre les parties; (3) les rapports doivent être de la nature de ceux qui, selon l'opinion de la collectivité, doivent être entretenus assidûment; (4) le préjudice permanent que la divulgation des communications causerait aux rapports doit être plus considérable que l'avantage à retirer d'une juste décision.

(47) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* ou les *Ordonnances et règlement royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés au besoin afin d'harmoniser les règles relatives à la contraignabilité des conjoints de militaires et le privilège des communications entre conjoints.

(c) Admissibilité des condamnations antérieures

Il est devenu évident, lors de mes discussions avec des officiers ayant déjà présidé des procès sommaires, qu'un grand nombre d'officiers ne savaient pas avec certitude s'il était permis, dans un procès sommaire, de faire allusion aux condamnations prononcées antérieurement contre l'accusé. En l'absence de règle de preuve formelle, ces officiers se fiaient à leur propre jugement. Or, la mention des condamnations antérieures peut être préjudiciable. Il faudrait donc que des indications claires soient données quant aux circonstances limitées dans lesquelles il devrait être permis de faire allusion aux condamnations prononcées dans le passé. Les auteurs du deuxième rapport du JAG sont aussi de cet avis.

(48) Je recommande que soit ajoutée à l'article 108.21 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* une note indiquant que la preuve relative aux condamnations antérieures est rarement admissible dans un procès sommaire parce qu'elle peut être préjudiciable. La note devrait préciser que, lorsque cette question est soulevée au cours d'un procès sommaire, l'officier présidant celui-ci doit consulter un avocat avant de poursuivre le procès.

(d) Dépositions des témoins

Aux termes de l'article 111.11 des ORFC, le procureur de la poursuite peut attendre jusqu'au début du procès en cour martiale pour informer l'accusé des témoins qu'il se propose de citer ainsi que du but de cette citation et de la nature de la preuve qu'il a l'intention de faire établir par ces témoins. Même si, en pratique, les dépositions des témoins seront probablement divulguées plus tôt, la possibilité que la communication de la liste des témoins de la poursuite et de la description de leur rôle puisse être retardée jusqu'au début du procès empêche la défense de bien se préparer en vue de celui-ci. Je souscris à la suggestion formulée dans le mémoire de l'ABC selon laquelle les dépositions des témoins devraient être communiquées à la défense au plus tard au moment du prononcé de la mise en accusation. Le procureur de la poursuite devrait alors savoir quels éléments de preuve et quels témoins sont nécessaires pour établir le bien-fondé des prétentions de la Couronne. Dans l'arrêt *R.*

c. *Stinchcombe*⁷⁴, la Cour suprême a statué que la communication initiale de la preuve devrait avoir lieu avant que l'accusé ne soit appelé à choisir son mode de procès ou à présenter son plaidoyer. Sous réserve de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Couronne, tous les renseignements pertinents doivent être divulgués, aussi bien ceux que la Couronne entend produire en preuve que ceux qu'elle n'a pas l'intention de produire, peu importe qu'ils constituent une preuve inculpatrice ou disculpatoire. Or, on ne m'a donné aucune raison d'ordre militaire expliquant pourquoi les membres des Forces ne devraient pas jouir des mêmes droits que les autres citoyens.

(49) Je recommande que l'article 111.11 des Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes soit modifié afin d'exiger que les dépositions des témoins soient communiquées à la défense au plus tard au moment du prononcé de la mise en accusation, et non pas simplement avant le début du procès en cour martiale.

6. Élèves-officiers

(a) Délégation des pouvoirs des commandants

Suivant les articles 163 et 164 de la LDN, les commandants et les commandants supérieurs peuvent juger sommairement les élèves-officiers. Cependant, un commandant ne peut, aux termes de l'article 108.10 des ORFC, déléguer ses pouvoirs de juger et de punir qu'à l'égard des militaires du rang d'un grade inférieur à celui d'adjudant, de sorte que les officiers à qui ces pouvoirs sont délégués ne peuvent juger les élèves-officiers, ce qui cause de graves difficultés, en particulier au Collège militaire royal.

Selon le deuxième rapport du JAG, il n'y a au Collège militaire royal qu'un seul commandant, un seul commandant désigné et un seul commandant supérieur pour présider les procès sommaires des élèves-officiers, dont le nombre varie en moyenne de 40 à 50 par année. Cette lourde tâche pourrait être allégée si des officiers supérieurs avaient le pouvoir de présider des procès sommaires. Les auteurs du deuxième rapport du JAG appuient cette recommandation.

(50) Je recommande que l'article 108.10 des Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes soit modifié afin de permettre à des officiers à qui ce pouvoir est délégué de juger des élèves-officiers.

⁷⁴ [1991] 3 R.C.S. 326.

(b) Élargissement du barème des peines mineures

À l'heure actuelle, les seules peines qui peuvent être infligées aux élèves-officiers jugés sommairement pour une infraction sont le blâme, la réprimande, une amende et un avertissement. Des peines mineures comme la consignation au quartier, des travaux supplémentaires et la suppression de congé constitueraient des outils disciplinaires plus efficaces dans un environnement de formation et d'éducation. Les auteurs du deuxième rapport du JAG sont aussi de cet avis.

(51) Je recommande que soit établi à l'égard des élèves-officiers un barème de peines mineures plus large comprenant notamment la consignation au quartier, des travaux supplémentaires et la suppression de congé.

7. Détermination de la peine

(a) Barème des peines et des sanctions plus souple

Il est ressorti clairement de mes discussions avec différents membres des Forces canadiennes, notamment des juges de la cour martiale et des officiers présidant des procès sommaires, que les dispositions de la LDN relatives à la détermination de la peine doivent être modifiées en profondeur. Les pouvoirs de punition qui sont prévus actuellement ne conviennent pas. Le mémoire de l'ABC et le rapport du JAG vont dans le même sens.

La justice militaire s'exerçant à la fois à l'égard de membres de la force régulière, de membres de la force de réserve et, dans certains cas, de civils, le barème des peines et des sentences doit convenir à tous ces groupes.

Voici des exemples des sanctions limitées et rigides qui existent actuellement sous le régime de la LDN :

- la LDN ne renferme aucune disposition permettant l'emprisonnement et la détention en cas de défaut de paiement d'une amende, de sorte que le pouvoir de la Couronne d'exiger le paiement d'une amende est limité;
- la LDN ne renferme aucune disposition relative aux peines conditionnelles discontinues, de sorte que l'emprisonnement ou la détention d'un réserviste pourrait, sans qu'on le veuille, avoir pour effet de lui faire perdre son emploi dans le secteur civil;
- les seules peines pouvant être infligées aux civils sont une amende ou un emprisonnement.

Il ne fait aucun doute que les pouvoirs de détermination de la peine dans le système de justice militaire doivent être assouplis. Il faudrait notamment que ce système emprunte au système civil de justice pénale certaines options en matière de détermination de la peine.

(52) Je recommande que le ministère de la Défense nationale entreprenne un examen complet des dispositions de la *Loi sur la défense nationale* relatives à la détermination de la peine dans le but d'établir un barème de peines et de sanctions plus souple, comme celui existant dans le système civil de justice pénale.

(b) Exécution des amendes infligées par les tribunaux militaires

Bien qu'elle prévoie, à l'alinéa 139(1)k), qu'une amende peut être infligée par un tribunal militaire pour une infraction d'ordre militaire, la LDN ne dit rien au sujet du recouvrement des amendes impayées. Il est vrai que la solde d'un membre de la force régulière peut être réduite du montant de l'amende, mais il n'y a actuellement aucun mécanisme permettant de recouvrer une amende impayée par un réserviste qui quitte le service ou par un civil assujéti au *Code de discipline militaire*. Je recommande que l'exécution civile des amendes infligées par un tribunal militaire soit dorénavant permise. Le rapport du JAG recommande une mesure similaire.

(53) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de permettre l'exécution civile des amendes infligées par les tribunaux militaires.

(c) Réprimandes et blâmes

De nombreux membres ont soulevé la question de savoir s'il y a réellement une différence entre la réprimande et le blâme et si ces peines devraient être conservées. Je suis d'accord avec les auteurs du rapport du JAG selon lesquels il est utile de continuer de permettre aux commandants supérieurs et aux juges militaires d'exprimer le degré de leur désapprobation à l'égard de la conduite ayant mené au dépôt d'accusations. Je recommande cependant que des indications additionnelles soient données au sujet de l'utilisation de ces peines.

(54) Je recommande que la réprimande et le blâme soient conservés, mais que les circonstances dans lesquelles il convient d'infliger l'une de ces peines plutôt que l'autre soient précisées dans un règlement ou une note y figurant.

(d) Accès des officiers présidant des procès sommaires à la banque de données sur la détermination de la peine

Au cours de mes visites dans les bases des Forces canadiennes, des officiers présidant des procès sommaires ont laissé entendre qu'ils devraient avoir un accès direct à la banque de données sur les procès sommaires du JAG. Selon eux, cela les aiderait à infliger les peines appropriées, ce qui assurerait une plus grande uniformité des sentences infligées lors des procès sommaires. À l'heure actuelle, ces officiers doivent s'en remettre à leurs avocats pour obtenir cette information.

Selon le deuxième rapport du JAG, « [l]e fait de donner un accès direct à la banque de données aux officiers présidant sans qu'ils puissent profiter d'un avis juridique comporte le risque qu'ils insistent trop sur leur importance et que les données historiques deviennent le facteur clé du processus de détermination de la peine dans les procès sommaires ». Cet argument ne me convainc pas. L'article 108.20 des ORFC oblige les officiers présidant des procès sommaires à tenir compte des facteurs aggravants et atténuants lorsqu'ils déterminent la peine à infliger. La banque de données leur fournirait seulement des indications, sans toutefois qu'ils soient liés par celles-ci. Je ne vois aucune raison de ne pas permettre aux officiers présidant des procès sommaires de consulter la banque de données sur les procès sommaires tenue par le Cabinet du JAG. Je recommande donc que l'accès à cette banque leur soit permis. En outre, permettre un tel accès aurait pour effet de rendre le processus plus transparent et d'améliorer l'accessibilité.

(55) Je recommande que les officiers présidant des procès sommaires aient accès à la banque de données sur la détermination de la peine dans le cadre des procès sommaires, qui est tenue par le Cabinet du Juge-avocat général.

8. Article 129

J'ai mentionné brièvement dans la section portant sur l'ajout d'infractions à la liste des infractions pour lesquelles le choix du mode de procès n'est pas automatique (voir la section intitulée « Infractions ne donnant pas droit au choix du mode de procès ») que l'article 129 de la LDN pose problème. Contrairement à certaines personnes qui ont laissé entendre que cette disposition excédait peut-être le cadre de mon mandat, je suis convaincu qu'elle s'inscrit en fait parfaitement dans celui-ci. Les modifications apportées à la LDN par le projet de loi C-25 et les règlements d'application pris en conséquence ont étendu le droit de demander un procès devant la cour martiale à tous les accusés, sauf dans les cas les moins graves. L'une des dispositions réglementaires qui a été modifiée, l'article 108.17 des ORFC, prévoit l'un des cas – peu nombreux – dans lesquels un accusé n'a pas automatiquement le droit de faire cette demande : il est accusé d'une infraction

prévue à l'article 129 de la LDN et l'infraction se rapporte à la formation militaire, à l'entretien de l'équipement personnel, des quartiers ou du lieu de travail, ou à la tenue et au maintien⁷⁵. Par conséquent, il semble clair que l'article 129 s'inscrit dans mon mandat. Cette opinion est renforcée par le fait que le deuxième rapport du JAG sur le projet de loi C-25 recommande qu'une personne accusée en vertu de l'alinéa 129(2)c) d'avoir contrevenu à des ordres d'unité ou à d'autres ordres locaux n'ait pas automatiquement le droit de demander d'être jugée par la cour martiale.

Le paragraphe 129(1) énonce une interdiction générale visant les actes qui sont préjudiciables au bon ordre et à la discipline :

129(1) Tout acte, comportement ou négligence préjudiciable au bon ordre et à la discipline constitue une infraction passible au maximum, sur déclaration de culpabilité, de destitution ignominieuse du service de Sa Majesté.

Le paragraphe 129(2) prévoit plus précisément que le fait de contrevenir à une disposition de la LDN ou à des règlements, ordres ou directives constitue un acte, un comportement ou une négligence préjudiciable au bon ordre et à la discipline :

129(2) Est préjudiciable au bon ordre et à la discipline tout acte ou omission constituant une des infractions prévues à l'article 72, ou le fait de contrevenir à :

- a) une disposition de la présente loi;
- b) des règlements, ordres ou directives publiés pour la gouverne générale de tout ou partie des Forces canadiennes;
- c) des ordres généraux, de garnison, d'unité, de station, permanents, locaux ou autres.

L'importance de l'article 129 dans le système de justice militaire ressort également du fait qu'il s'agit de l'infraction la plus souvent utilisée dans le *Code de discipline militaire*. Selon le dernier rapport annuel du JAG, 895 des 1982 accusations jugées sommairement au cours de la période visée étaient fondées sur l'article 129; dans au moins 491 de ces cas, l'accusé n'a pas eu le droit de demander d'être jugé par la cour martiale. En outre, 62 des 217 accusations ayant fait l'objet d'un procès en cour martiale concernaient l'une des infractions mentionnées à l'article 129. Ainsi, près de 44 p. 100 de toutes les accusations déposées au cours du dernier exercice étaient fondées sur l'article 129.

⁷⁵ L'article 108.17 des ORFC a été modifié le 8 juillet 1999. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1999.

Malgré l'emploi fréquent de l'article 129, d'importantes questions ont été soulevées au sujet des éléments requis pour prouver l'infraction. Cette confusion est apparue clairement dans *R. c. Jones*, une affaire entendue par la Cour d'appel de la cour martiale⁷⁶. La personne en cause dans cette affaire était accusée en vertu de l'article 129 d'avoir fait des commentaires déplacés. Fait à noter, l'accusation ne faisait pas état d'un manquement à un règlement ou à un ordre qui aurait donné effet au paragraphe 129(2). Le juge du procès avait déclaré l'accusé coupable au motif que son comportement pouvait avoir été ou aurait pu être préjudiciable au bon ordre et à la discipline.

En appel, la Cour d'appel de la cour martiale a fait remarquer que, comme il ne s'agissait pas d'un cas visé par la disposition déterminative contenue au paragraphe 129(2), la poursuite devait prouver hors de tout doute raisonnable que le comportement de l'accusé avait effectivement été préjudiciable au bon ordre et à la discipline. La Cour a dit :

Déclarer l'appelant coupable pour le motif qu'il peut avoir ou pourrait avoir causé un tort ou un préjudice reviendrait à le déclarer coupable sur la base d'une norme de preuve inférieure à la prépondérance des probabilités et à s'adonner à la conjecture⁷⁷.

La Cour a aussi considéré que le juge du procès n'aurait pas dû prendre connaissance d'office du fait que [TRADUCTION] « l'omission de faire correctement preuve de respect à l'égard d'un supérieur au vu de militaires peut porter préjudice au bon ordre et à la discipline ». Elle a plutôt statué qu'il était nécessaire de démontrer que, compte tenu des circonstances particulières de l'affaire, le comportement de l'accusé avait porté préjudice au bon ordre et à la discipline en ce sens que les propos qu'il avait exprimés tendaient à discréditer un supérieur.

L'affaire *Jones* illustre la complexité des infractions prévues par l'article 129 et la confusion qui règne au sujet des éléments qui doivent être prouvés en application des paragraphes 129(1) et 129(2), respectivement⁷⁸. Vu la difficulté avec laquelle les avocats et les juges interprètent ces dispositions, il est fort probable que les officiers présidant des procès sommaires, qui n'ont que peu ou pas de formation juridique, trouvent cette tâche encore plus compliquée⁷⁹.

⁷⁶ [2002] A.C.A.C. n° 11 (QL CACM) [*Jones*].

⁷⁷ *Ibid.*, au par. 10.

⁷⁸ Voir aussi *R. c. Latouche*, [2002] A.C.A.C. n° 3 (QL CACM), qui met en évidence la confusion qui existe relativement à la *mens rea* exigée pour une infraction prévue à l'article 129.

⁷⁹ Les problèmes entourant l'article 129 sont analysés plus en profondeur dans la thèse de maîtrise (LL.M.) du major Jean-Bruno Cloutier, procureur militaire régional – région du Centre, intitulée « L'utilisation de l'article 129 de la *Loi sur la défense nationale* dans le système de justice militaire canadien ». L'original est conservé à la bibliothèque de droit Brian Dickson, à l'Université d'Ottawa, et à la Bibliothèque nationale du Canada.

J'estime qu'il est particulièrement important que l'article 129 soit examiné et clarifié car il s'agit de la disposition menant au dépôt du plus grand nombre d'accusations en vertu du *Code de discipline militaire*. En outre, dans de nombreux cas, les personnes accusées de ces infractions n'ont pas un droit automatique de demander un procès en cour martiale⁸⁰.

(56) Je recommande que l'article 129 de la *Loi sur la défense nationale* soit modifié afin que les éléments requis pour les infractions qu'il prévoit soient décrits clairement.

9. Délais dans les procès sommaires et les procès en cour martiale

Même si les délais dans les procès sommaires et les procès en cour martiale ont été considérablement réduits, nombreux sont les membres des FC qui continuent de trouver que les procédures disciplinaires prennent beaucoup trop de temps et que, de ce fait, la discipline n'est pas rétablie aussi rapidement ou efficacement qu'elle le devrait. Comme l'un des principaux objectifs du projet de loi C-25 consistait à protéger les droits des accusés tout en favorisant la discipline – un objectif compromis par les délais existant dans le système de justice militaire – j'estime que ce sujet s'inscrit dans le cadre de mon mandat.

Le rapport annuel du JAG indique que le délai moyen entre le dépôt des accusations et la décision définitive rendue à la suite du procès sommaire a été réduit de onze à neuf jours, et les procès sommaires conduits par des unités déployées ont été, en moyenne, instruits en sept jours. Les auteurs du rapport en concluent que le système de procès sommaires est un outil efficace permettant aux commandants d'unité de traiter les cas d'infractions d'ordre militaire mineures. Nos discussions avec les commandants ont toutefois révélé qu'il y a souvent un délai de plusieurs mois entre le début d'une enquête et le dépôt des accusations, ce qui va de toute évidence à l'encontre de la raison d'être des procès sommaires.

Selon le Cabinet du JAG, le délai moyen entre le dépôt des accusations et la décision par la cour martiale a été en général de 57 jours de moins que l'année précédente, ce qui représente une diminution impressionnante. Entre le 1^{er} avril 2002 et le 31 mars 2003, il s'est écoulé 258 jours en moyenne entre le dépôt des accusations et la décision de la cour martiale, alors que ce délai était de 314 jours l'année précédente.

La diminution générale peut être attribuée en grande partie à la réduction de 40 jours du délai entre la mise en accusation et le début de l'audience devant la cour

⁸⁰ Il n'y a pas de droit automatique lorsque l'infraction se rapporte à la formation militaire, à l'entretien de l'équipement personnel, des quartiers ou du lieu de travail, ou à la tenue et au maintien.

martiale au cours de l'année précédente. Cette diminution témoigne de la nouvelle politique de l'administrateur de la cour martiale de laisser aux avocats de la poursuite et de la défense deux semaines à compter de la mise en accusation pour s'entendre sur une date d'audience devant la cour martiale (à défaut de quoi l'administrateur de la cour martiale fixera une date et convoquera le procès dans un délai de 60 jours)⁸¹. Cependant, comme je l'ai mentionné précédemment, malgré le fait que le délai entre le dépôt des accusations et la décision de la cour martiale a été raccourci, de nombreux commandants se plaignent des longs délais qui précèdent le dépôt des accusations.

Il faudra, pour savoir s'il est possible de raccourcir le délai entre la prétendue perpétration d'une infraction et la décision prise à son égard à la suite d'un procès sommaire ou d'une audience devant la cour martiale, déterminer si le délai qui existe actuellement est simplement nécessaire pour assurer l'équité du système de justice militaire. Je crois effectivement que l'équité peut constituer une partie de l'explication. Le projet de loi C-25 a créé un système plus équitable sur le plan de la procédure en introduisant des mesures de contrôle et des facteurs d'équilibre additionnels à l'égard du dépôt des accusations, de l'accès à un avocat et de la conduite des procès sommaires et des audiences devant la cour martiale. À mon avis, le délai entre le début de l'enquête et le dépôt des accusations et la décision du tribunal militaire diminuera au fur et à mesure que les membres des FC connaîtront mieux le système. Il est vrai qu'on peut accélérer un système en prenant des raccourcis. On ne peut cependant pas sacrifier l'équité à l'efficience.

Je suis évidemment préoccupé par la possibilité que, parce qu'ils ont l'impression que les procès sommaires et les audiences de la cour martiale prennent du temps, les commandants aient recours à des sanctions administratives pour rétablir rapidement la discipline⁸². Or, il ne faut pas considérer les mesures administratives comme des substituts des mesures disciplinaires. Une telle utilisation des mesures administratives de longue durée, comme les avertissements écrits, les mises en garde et la surveillance, est particulièrement inquiétante car ces mesures demeurent en permanence au dossier du membre⁸³.

Je crois que l'une des façons de raccourcir le délai entre le début de l'enquête et le dépôt des accusations est de réduire le nombre de consultations avec des avocats, que ce soit l'avocat militaire de l'unité ou un avocat du Service canadien des poursuites militaires, qui doivent précéder le dépôt des accusations. Je ne pense pas que deux vérifications – l'une avant le dépôt des accusations et l'autre après – soient nécessaires dans presque tous les cas.

⁸¹ « Établissement du calendrier des cours martiales », 5203-1(ACM), datée du 4 mai 2001.

⁸² L'OAF 26-17 indique que l'avertissement écrit, la mise en garde et la surveillance ne remplacent pas les mesures disciplinaires et n'empêchent pas l'adoption de telles mesures.

⁸³ Même si le membre a le droit de déposer un grief à l'égard de la mesure administrative.

Les circonstances dans lesquelles les enquêteurs du SNE peuvent porter des accusations sans qu'il y ait vérification préalable pourraient être modifiées dans le but de réduire les délais. À l'heure actuelle, le SNE doit consulter un avocat du Service canadien des poursuites militaires lorsqu'il envisage de déposer des accusations, même si la décision de déposer des accusations est à son entière discrétion⁸⁴. Une fois l'accusation déposée, et en supposant qu'elle sera jugée par la cour martiale, l'avocat de la poursuite effectue la vérification postérieure à l'accusation. Cette vérification est beaucoup plus approfondie, l'avocat de la poursuite déterminant si, à la lumière de la preuve, il existe une possibilité raisonnable d'obtenir une condamnation et si l'intérêt public et l'intérêt des Forces canadiennes exigent qu'une poursuite soit intentée⁸⁵. Ainsi, étant donné qu'une accusation qui sera jugée par la cour martiale fera l'objet d'une vérification complète par l'avocat de la poursuite après son dépôt, je ne crois pas qu'il soit nécessaire que le SNE consulte ce dernier avant de la déposer. Il devrait cependant avoir la possibilité de le faire.

Un autre changement qui réduirait le délai entre l'enquête et le dépôt des accusations consisterait à limiter les cas dans lesquels les autorités chargées de déposer des accusations autres que le SNE doivent obtenir un avis juridique⁸⁶. À l'heure actuelle, ce n'est que dans les cas où l'infraction a été présumément commise par un membre des FC d'un grade inférieur à celui d'adjudant et que l'accusé n'aurait pas le droit d'être jugé par la cour martiale que ces autorités ne sont pas tenues d'obtenir un avis juridique. Elles doivent, après avoir déposé une accusation, en saisir le commandant de l'accusé, qui, sauf dans les cas les plus mineurs, doit demander l'avis de l'avocat militaire de l'unité avant de décider de donner suite ou non à l'accusation (et, le cas échéant, de transmettre ou non l'accusation à l'autorité de renvoi si l'affaire devrait être soumise à la cour martiale). Lorsqu'il est saisi d'une accusation, le DPM l'examine afin de déterminer si un procès en cour martiale est justifié. Ainsi, les accusations sont susceptibles d'être examinées par des avocats à trois étapes de la procédure.

En réduisant le nombre d'étapes auxquelles un avocat doit être consulté, on réduirait probablement le temps consacré au dépôt des accusations. En fait, je ne vois aucune raison d'ordre militaire expliquant pourquoi une autorité chargée de déposer des accusations devrait obtenir un avis juridique lorsque l'infraction a

⁸⁴ Voir la Directive en matière de politique du DPM n° 002/99 (1^{er} mars 2000) intitulée « Vérification préalable à la mise en accusation » et le paragraphe 107.03(2) des ORFC, qui prévoit qu'un procureur évaluera « la suffisance des éléments de preuve, [...] la question de savoir si une accusation devrait ou non être portée dans les circonstances, et lorsqu'il faudrait porter une accusation, [...] le choix de l'accusation appropriée ».

⁸⁵ Voir la Directive en matière de politique du DPM n° 003/00 (1^{er} mars 2000) intitulée « Vérification postérieure à l'accusation ». Voir également la note suivant l'article 107.02 des ORFC.

⁸⁶ Un commandant, un officier ou militaire du rang autorisé par un commandant à porter des accusations et un officier ou militaire du rang de la police militaire à qui on a assigné une fonction d'enquêteur au sein du SNE sont des autorités chargées de déposer des accusations.

présumément été commise par un membre possédant le grade d'adjudant ou un grade supérieur, mais non lorsqu'elle a présumément été commise par un membre possédant le grade d'adjudant ou un grade inférieur (sauf si l'accusation donnerait le droit d'être jugé par la cour martiale). La différence fondée sur les rangs devrait être éliminée : les autorités chargées de déposer des accusations devraient être tenues de demander un avis juridique seulement lorsque l'accusé a le droit d'être jugé par la cour martiale. J'ai indiqué précédemment qu'une fois une accusation déposée le commandant de l'accusé doit, sauf dans les cas les plus mineurs, demander un avis juridique sur l'opportunité de donner suite à l'accusation. Cette vérification semble constituer une protection suffisante contre les accusations frivoles.

Je ne pense pas cependant, compte tenu de la confusion qui entoure l'interprétation des paragraphes 129(1) et 129(2), qu'il convienne en ce moment de réduire le nombre de consultations qui doivent être menées avec des avocats militaires au cours de la procédure de dépôt des accusations. L'affaire *Jones* a montré que l'article 129 est extrêmement complexe, et je ne suis pas convaincu que les autorités chargées de déposer des accusations possèdent l'expérience nécessaire pour évaluer correctement les accusations portées en vertu de l'article 129 dans sa forme actuelle⁸⁷.

(57) Je recommande que la possibilité de réduire les cas dans lesquels les autorités chargées de déposer des accusations doivent obtenir un avis juridique avant de déposer une accusation soit examinée une fois que les éléments des infractions prévues par l'article 129 de la *Loi sur la défense nationale* auront été clarifiés.

⁸⁷ Je recommandais, dans la recommandation précédente, que cette disposition soit clarifiée.

VII - POLICE MILITAIRE ET COMMISSION D'EXAMEN DES PLAINTES CONCERNANT LA POLICE MILITAIRE

1. La police militaire

La police militaire est formée de tous les militaires du rang et officiers de sécurité nommés en vertu de l'article 156 de la LDN. Les changements qui ont été apportés au cadre la régissant au cours des cinq dernières années sont fondés en grande partie sur les recommandations formulées dans le premier rapport Dickson. Par exemple, le prévôt des Forces canadiennes (le « prévôt ») est maintenant le commandant du Service national d'enquêtes des Forces canadiennes (le « SNE »); le SNE est dorénavant habilité à déposer des accusations à la suite d'enquêtes concernant des infractions d'ordre militaire graves ou délicates; le *Code de déontologie de la police militaire* a été adopté⁸⁸. Bon nombre des changements ont été faits en conformité avec le cadre de responsabilisation établi entre le vice-chef d'état-major de la défense et le prévôt (le « cadre de responsabilisation »), des politiques ministérielles ou des modifications apportées aux ORFC avant l'adoption du projet de loi C-25, de sorte qu'on pourrait prétendre qu'ils ne font pas partie de mon mandat. Or, comme je l'ai dit précédemment, je ne pourrais pas effectuer convenablement le travail qui m'a été confié si j'interprétais de manière restrictive les dispositions et l'application du projet de loi C-25, car une grande partie des changements touchant la police militaire qui n'étaient pas contenus dans ce texte ont tout de même des répercussions sur son application.

2. Le prévôt des Forces canadiennes

(a) Rôle

La structure actuelle du rapport entre le prévôt, la police militaire et la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (la « CPPM ») a une incidence sur les objectifs inextricablement liés de responsabilisation, d'indépendance et de transparence du projet de loi C-25. Il est donc quelque peu étonnant que le rôle du prévôt ne soit pas défini dans la LDN. Ce rôle, qui doit faire l'objet d'un examen annuel, est régi en grande partie par le cadre de responsabilisation qui a été mis au point en 1998 pour assurer à la fois l'indépendance du prévôt et le professionnalisme et l'efficacité du service de police militaire. Cette absence de définition dans la loi contraste avec les dispositions de la LDN qui décrivent les rôles du JAG, des juges militaires, du DPM, du DSAD et de l'administrateur de la cour martiale. Non seulement ce vide législatif est-il contraire

⁸⁸ *Code de déontologie de la police militaire*, DORS/2000-14, le 16 décembre 1999, adopté en application de l'article 13.1 de la LDN.

à l'objectif du projet de loi C-25 de mettre les principaux acteurs du système de justice militaire à l'abri de toute influence ou ingérence, mais il rend quelque peu difficile l'analyse du rôle actuel du prévôt. Bien qu'il puisse être consulté à ce sujet, le cadre de responsabilisation n'énonce pas clairement le but visé par le Parlement en créant le rôle du prévôt, ce qui, en pratique, crée des difficultés lorsqu'il faut interpréter les lois et les règlements qui s'y appliquent.

Certains policiers militaires que j'ai rencontrés lors de mes visites dans les bases se demandaient si tous les policiers militaires devraient relever du prévôt. Cette question, qui mérite d'être examinée, n'entre cependant pas dans le cadre de mon mandat.

(58) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* définisse le rôle du prévôt des Forces canadiennes et fixe le cadre législatif régissant le rapport entre celui-ci et la police militaire, y compris le Service national d'enquêtes.

(b) Rapport annuel

Bien que le cadre de responsabilisation prévoie que le prévôt doit remettre chaque année au VCEMD un rapport contenant notamment des statistiques, une analyse des tendances et une analyse de l'application de la loi, je constate que le dernier rapport annuel qui avait été publié au moment de la rédaction de mon rapport concernait l'année 2000. Une grande partie de ces renseignements m'aurait été utile et aurait pu améliorer la communication entre le prévôt, la CPPM et la population canadienne. Je crois que, dans un souci de transparence, la loi devrait obliger le prévôt à publier un rapport annuel dans les trois mois suivant la fin de chaque année.

(59) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin d'obliger le prévôt des Forces canadiennes à présenter un rapport annuel au ministre de la Défense nationale dans les trois mois suivant la fin de chaque année.

(c) Fonctions de nature policière

Le projet de loi C-25 a conféré au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements appelés *Code de déontologie de la police militaire* (le « Code de déontologie »). Ce code de déontologie est l'un des moyens par lesquels le prévôt peut régir la conduite du personnel de la police militaire – on parle parfois de chaîne de commandement « technique ». La surveillance, la vérification et l'examen du travail de la police militaire incombent à la chaîne technique de la police militaire, qui inclut le prévôt et son personnel. Le délégué du prévôt, appelé le prévôt adjoint

(Normes professionnelles), fait enquête sur les manquements au Code de déontologie et, si ceci est justifié, transmet les cas de manquement au Conseil de révision des attestations de police militaire (le « CRAPM ») pour examen. Sur la recommandation du CRAPM, le prévôt peut suspendre une attestation de police militaire, la révoquer ou l'assortir de conditions. La chaîne technique de la police militaire est nécessaire en raison du double rôle joué par les policiers militaires, en tant que soldats d'abord et agents de la paix ensuite, qui sont assujettis à la chaîne de commandement régulière lorsqu'ils n'exercent pas leurs fonctions de nature policière.

Pour déterminer si la conduite d'un policier militaire peut être sanctionnée par la chaîne de commandement technique ou si une enquête peut être examinée par la CPPM, il faut consulter le Code de déontologie et déterminer si le policier exerçait des « fonctions de nature policière »⁸⁹. Le fait que les fonctions de nature policière sont définies en termes trop généraux dans le *Règlement sur les plaintes portant sur la conduite des policiers militaires*⁹⁰ pose problème. Bien qu'une certaine souplesse soit nécessaire afin que chaque cas puisse être évalué en fonction des faits, il serait utile de clarifier cette définition. Par exemple, on s'est demandé si le prévôt exerce une fonction de nature policière lorsqu'il fait enquête sur une plainte pour inconduite. Le but visé par le Parlement en modifiant les dispositions touchant le prévôt ne ressort pas du projet de loi C-25 ni de la LDN, le poste de prévôt n'ayant pas été créé par ces textes. Les ORFC ne sont pas non plus utiles à cet égard. Bien que je sois porté à croire que le prévôt exerce une fonction de nature policière lorsqu'il mène une enquête sur une plainte pour inconduite, il ne serait pas judicieux d'apporter une réponse définitive à cette question tant que le rôle du prévôt n'est pas décrit dans la LDN⁹¹. Les policiers militaires ont aussi le droit de savoir avec plus de certitude si leurs actes seront soumis à la chaîne technique ou feront l'objet de la surveillance du public⁹².

⁸⁹ Paragraphe 250.18(1) de la LDN.

⁹⁰ *Règlement sur les plaintes portant sur la conduite des policiers militaires*, C.P. 1999-2065, le 18 novembre 1999. Aux termes du paragraphe 2(1), on entend par « fonctions de nature policière » les fonctions suivantes lorsqu'elles sont accomplies par un policier militaire : enquêter, prêter assistance au public, exécuter les mandats ou autres actes de procédure judiciaires, gérer les éléments de preuve, porter des accusations, participer à l'instance, faire respecter la loi, donner suite aux plaintes et arrêter ou détenir des personnes. Il est entendu également que les fonctions exercées par un 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.

⁹¹ Dans *Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada) (Re)*, [1994] 2 C.F. 562, la Cour d'appel fédérale a conclu que le commissaire de la GRC était un « membre » dont la conduite pouvait faire l'objet d'une enquête par la Commission et que l'autonomie complète de la Commission à l'égard de la Gendarmerie et à l'égard du commissaire avait pour objet d'assurer qu'elle pouvait décider de déposer une plainte contre le commissaire ou d'enquêter sur la conduite de celui-ci, mener son enquête à bonne fin et faire ses constatations et ses recommandations relativement à cette plainte, sans aucune ingérence de la Gendarmerie ou du commissaire et sans porter atteinte à la pleine autorité du commissaire sur la GRC et tout ce qui s'y rapporte.

⁹² Voir aussi le rapport final de la présidente de la CPPM faisant suite à une enquête d'intérêt public à l'égard des

(60) Je recommande que la définition de « fonctions de nature policière » soit clarifiée en ce qui concerne la police militaire et le prévôt des Forces canadiennes lorsqu'il fait enquête sur une plainte pour inconduite.

3. La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire

LA CPPM a été créée par le projet de loi C-25 en réponse aux recommandations du premier rapport Dickson et du rapport sur la Somalie. Ces deux rapports ont fait ressortir l'apparence de conflit d'intérêts qui découle du fait que les policiers militaires sont d'abord des soldats et ensuite des agents de la paix, et ont souligné à quel point ces derniers peuvent être vulnérables à l'influence de la chaîne de commandement lorsqu'ils exécutent des fonctions de nature policière dans leur unité. Le rapport sur la Somalie explique ce qui suit à ce sujet :

Les membres de la police militaire font partie de la chaîne de commandement. Ils reçoivent leurs ordres des commandants relativement aux incidents sur lesquels ils doivent enquêter, et leurs perspectives de promotion sont en partie liées à l'évaluation que font d'eux ces mêmes commandants. Il leur est donc difficile de traiter leurs supérieurs comme de simples témoins ou comme des suspects⁹³.

La police militaire bénéficie d'une meilleure protection depuis la création de la CPPM, un organisme de surveillance civil et quasi judiciaire indépendant du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, qui a été établi afin de rendre plus transparent et plus accessible le traitement des plaintes déposées contre la police militaire, de décourager l'ingérence dans les enquêtes de celle-ci et de faire en sorte que les plaignants et les policiers militaires soient traités avec impartialité et équité.

La nécessité d'une surveillance indépendante a été décrite dans le rapport Dickson :

La supervision indépendante s'avère surtout importante dans le cas de la police militaire, et à cet effet la

plaintes du lieutenant-colonel Tony Battista et du major G. Wight, à la page 33 : Le lieutenant-colonel Battista a contesté le libellé, l'interprétation et l'application actuels du *Code de déontologie de la police militaire*. Même s'il appuyait vivement l'application d'un code professionnel à l'endroit de la police militaire en ce qui a trait aux tâches et fonctions policières clairement définies, il a fait valoir que le grand prévôt adjoint (Normes professionnelles) interprétait le *Code de déontologie de la police militaire* de façon à l'appliquer à des événements qui n'étaient pas liés à des tâches et fonctions policières.

⁹³ Rapport sur la Somalie, à la p. 1427.

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 militaire⁹⁴.

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. Cela étant dit, il faut se rappeler que la CPPM a été créée dans la foulée de l'affaire somalienne. Les Forces canadiennes, auxquelles le législateur ne s'était pas intéressé depuis de nombreuses années, sont soudainement devenues l'objet des modifications les plus importantes apportées à la LDN en 50 ans. Il aurait été difficile, au moment de sa création, de prévoir la charge de travail éventuelle de la CPPM, compte tenu de sa compétence particulière en matière de plaintes pour ingérence et du fait qu'il n'y avait pas de code de déontologie de la police militaire avant l'adoption du projet de loi C-25. Comme les plaintes pour « inconduite » étaient traitées par la chaîne de commandement avant l'adoption du *Code de déontologie de la police militaire* et de la procédure d'examen des normes professionnelle, il était difficile d'obtenir les statistiques nécessaires à l'établissement d'un « plan d'activités » pour la CPPM. Trois ans plus tard, l'idée d'une surveillance indépendante ayant été mise en pratique, le temps est venu d'examiner le cadre législatif régissant l'organisme de surveillance, de même que la nature et le nombre de plaintes reçues, afin de recommander des mesures visant à corriger les défauts qui ont été constatés.

(a) Cadre administratif

Charge de travail

La CPPM emploie actuellement un membre à temps plein, trois membres à temps partiel, 23 employés à temps plein et un employé à temps partiel. Selon les statistiques qu'elle a fournies, une plainte pour inconduite se règle en 15 mois en moyenne et une plainte pour ingérence, en 11 mois, et les audiences ou enquêtes d'intérêt public s'étendent sur 10 mois en moyenne. La LDN oblige la CPPM à agir avec célérité.

⁹⁴ Premier rapport Dickson, à la p. 5.

Statistiques de la CPPM⁹⁵

ANNÉE	2000	2001	2002	TOTAL
Nombre d'employés	12 TPlein 1 TPartiel	19 TPlein 2 TPartiel	25 TPlein 2 TPartiel	
Plaintes pour inconduite	55	64	65	184
Demandes d'examen	2	13	6	21
Enquêtes dans l'intérêt public	1	2	0	3
Plaintes pour ingérence	1	1	2	4
Demandes de retrait d'une plainte	2	1	0	3
Total des plaintes reçues	61	81	73	215
Budget	3,66 M\$	4,1 M\$	4,34 M\$	12,1 M\$

Comme ce tableau l'indique, la CPPM a effectué très peu d'enquêtes au cours des trois dernières années : seulement quatre concernant des plaintes pour ingérence et 184 concernant des plaintes pour inconduite. Il faut mentionner que les enquêtes relatives aux plaintes pour inconduite sont surtout le travail du prévôt. La CPPM est seulement chargée d'examiner la manière dont le prévôt les a traitées; elle peut aussi effectuer des enquêtes dans l'intérêt public (sur des plaintes pour inconduite ou pour ingérence). Le tableau montre qu'il n'y a eu que 21 demandes d'examen et trois enquêtes effectuées dans l'intérêt public. À moins qu'une vérification interne exhaustive ne démontre le contraire, il semble nécessaire de revoir les ressources financières et humaines affectées à la CPPM en tenant compte de sa charge de travail au cours des trois dernières années. Je dois souligner encore une fois l'importante fonction de surveillance remplie par la CPPM et insister sur le fait que les économies qui pourraient être réalisées par suite de la vérification de l'organisation ne doivent pas l'être au détriment du rôle que le Parlement entendait lui confier.

(61) Je recommande qu'une vérification de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire soit effectuée et qu'un plan d'activités précisant le nombre d'employés et les ressources financières requis pour rendre plus efficace la gestion de la charge de travail de la Commission soit établi.

⁹⁵ À l'exception des statistiques concernant les employés, qui ont été fournies par la section des ressources humaines de la CPPM, toutes les statistiques proviennent des rapports annuels de la CPPM.

(b) Cadre législatif

Surveillance indépendante efficace

La relation entre le prévôt et la CPPM est nécessairement marquée de tensions. Les dispositions relatives à la surveillance indépendante doivent cependant, pour être efficaces, faire en sorte que ces tensions demeurent positives. Ainsi, les deux instances doivent être en mesure de travailler de concert pour créer une organisation de surveillance indépendante qui assurera la protection à la fois des plaignants et des policiers militaires. Au cours de mon examen, j'ai craint que les deux instances privilégient dans une certaine mesure le protectionnisme au détriment de la collaboration. Je crois qu'une telle attitude s'explique en partie par la crise de croissance que traverse toute nouvelle organisation et en partie par la tentative de vérifier si la loi elle-même offre une protection suffisamment grande aux plaignants et aux policiers pour être efficace. Les statistiques indiquées plus haut reflètent-elles de manière réaliste le nombre total de plaintes qui peuvent être déposées, ou le faible nombre de plaintes s'explique-t-il par des anomalies dans les dispositions et dans l'application du cadre législatif?

Certaines personnes ont laissé entendre que le président de la CPPM devrait avoir le pouvoir de déposer des plaintes pour inconduite et des plaintes pour ingérence de manière autonome. Je dois rappeler ici les remarques que j'ai faites précédemment sur l'obligation, pour le prévôt et pour la CPPM, de travailler ensemble. Le fait que le président de la CPPM a le pouvoir de déposer une plainte pour inconduite est conforme à l'objectif de surveillance indépendante, mais ce pouvoir doit être exercé judicieusement. Le président doit être convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de demander au prévôt d'enquêter sur une inconduite. Cette conclusion est fondée en partie sur le libellé général de la disposition actuelle : « [q]uiconque » peut déposer une plainte pour inconduite, qu'il en ait ou non subi un préjudice⁹⁶. Soulignons également que le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC peut déposer des plaintes, ce qui montre que ce pouvoir peut être conféré à d'autres organismes publics de surveillance. Je crois cependant que seuls les policiers militaires qui effectuent une enquête ou qui la supervisent devraient être en mesure de demander à la CPPM de faire enquête sur une ingérence.

(62) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de permettre au président de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de le faire, de déposer une plainte

⁹⁶ Cette disposition peut, dans sa forme actuelle, permettre au président de la CPPM de porter plainte. Il conviendrait cependant de la clarifier vu la confusion qu'elle crée.

pour inconduite afin que le prévôt des Forces canadiennes fasse enquête.

Protection des membres des Forces canadiennes

Des personnes ont laissé entendre que l'application des dispositions sur la surveillance de la partie IV de la LDN serait renforcée si une disposition prévoyant qu'aucun officier ou militaire du rang des Forces canadiennes ne peut faire l'objet d'une sanction ou de récriminations pour avoir porté plainte était ajoutée à la LDN. Bien qu'une disposition semblable figure actuellement dans le *Code de déontologie de la police militaire*, j'estime qu'une telle disposition devrait plutôt être ajoutée à la loi. Cette disposition serait semblable au paragraphe 29(4) de la LDN, qui s'applique au dépôt d'un grief.

(63) Je recommande que la Loi sur la défense nationale soit modifiée afin de prévoir expressément qu'un officier ou un militaire du rang des Forces canadiennes qui dépose, de bonne foi, une plainte à la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire ne peut faire l'objet d'une sanction pour cette raison.

Plaintes donnant lieu à une surveillance publique

La communication entre le prévôt et la CPPM est essentielle à l'application efficace des dispositions du projet de loi C-25 sur la surveillance. Pensons au rapport hiérarchique que la LDN établit entre le prévôt et la CPPM en ce qui concerne les plaintes pour inconduite. Ainsi, une plainte pour inconduite peut être adressée, par écrit ou oralement, au président de la CPPM, au JAG ou au prévôt; elle peut aussi l'être à un policier militaire. Sur réception de la plainte, le destinataire veille à ce que le président et le prévôt en soient avisés dans les meilleurs délais. Les dossiers obtenus du bureau du prévôt et les rapports annuels de la CPPM diffèrent quant au nombre de plaintes pour inconduite reçues au cours des trois dernières années. Cette différence peut s'expliquer de deux façons : les deux bureaux ne consignent peut-être pas la réception d'une même plainte dans la même année civile ou il peut ne pas être clair que la conduite en cause relève de la CPPM ou uniquement du bureau du prévôt. Quoi qu'il en soit, il serait utile, comme je l'ai indiqué précédemment, que la loi oblige le prévôt à produire un rapport annuel indiquant notamment le nombre de plaintes reçues, leur nature et les décisions définitives auxquelles elles ont donné lieu.

Par ailleurs, de nombreux manquements à la politique administrative constituent des infractions au *Code de discipline militaire* par le jeu de l'article 129 de la LDN. Il serait donc impossible de séparer parfaitement les plaintes qui donnent lieu à une surveillance indépendante des autres. En conséquence, je pense que le

prévôt pourrait concevoir un système de classification qui décrirait les plaintes qui concernent incontestablement des manquements de nature administrative et qui permettrait d'adopter des critères servant à déterminer si une plainte pour inconduite est soumise à une surveillance indépendante⁹⁷.

(64) Je recommande que le prévôt des Forces canadiennes conçoive un système fixant les critères qu'il doit appliquer pour déterminer si l'inconduite faisant l'objet d'une plainte relève de la compétence de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire.

Confidentialité de la teneur des règlements amiables

La loi devrait imposer clairement l'obligation d'effectuer des enquêtes avec transparence et en conformité avec les règles en matière hiérarchique qu'elle prévoit. Par exemple, il a été proposé d'obliger le prévôt à communiquer à la CPPM la teneur des règlements amiables conclus par les parties. Or, une telle communication compromet le succès du règlement sur lequel les parties se sont entendues. C'est pour cette raison que le paragraphe 250.27(3) de la LDN prévoit que les réponses ou déclarations faites, dans le cadre d'une tentative de règlement à l'amiable, par le plaignant ou par la personne mise en cause ne peuvent être utilisées dans une juridiction disciplinaire, criminelle, administrative ou civile⁹⁸. Si les parties à un règlement conviennent d'un règlement en toute confidentialité, les détails n'ont pas à être divulgués à l'organisme de surveillance. Si une partie à un règlement amiable le désire, elle peut utiliser la procédure d'examen prévue par la loi. Il est fort possible que des parties à un règlement amiable hésitent à s'engager entièrement dans le processus si elles pensent que leur entente pourrait être examinée par un tiers. En outre, les participants n'auraient pas un réel sentiment de pouvoir à l'égard du processus, alors qu'il s'agit là de l'un des principaux objectifs du processus de règlement à l'amiable.

(65) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de clarifier que l'obligation du prévôt des Forces canadiennes de notifier le règlement amiable d'une plainte pour inconduite au président de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire n'inclut pas la divulgation de la teneur du règlement si celle-ci est confidentielle.

⁹⁷ Voir, par exemple, le cas du lieutenant-colonel Battista et la conclusion n° 16 de la présidente de la CPPM selon laquelle la distinction entre les manquements à une politique administrative et les infractions à une loi ou les infractions criminelles devrait être plus claire.

⁹⁸ Sauf si leur auteur les a faites, tout en les sachant fausses, dans l'intention de tromper.

Délais de prescription

Il est important que les plaignants et les policiers militaires sachent que le système de traitement des plaintes est assujéti à des délais pour que son efficacité et son intégrité soient assurées. Ainsi, le prévôt devrait être tenu de régler une plainte pour inconduite dans l'année. Toute demande d'examen subséquente devrait être présentée par le plaignant ou le policier militaire dont la conduite a fait l'objet de la plainte dans un certain délai. Je pense qu'un délai de 60 jours est raisonnable, sauf dans les cas où l'examen est justifié par l'intérêt public. Si l'examen n'est pas demandé dans ce délai, l'affaire est réputée être terminée.

(66) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin d'exiger que le prévôt des Forces canadiennes règle une plainte pour inconduite dans l'année. Par la suite, le plaignant ou le policier militaire dont la conduite faisait l'objet de la plainte aura 60 jours pour demander l'examen du règlement, sauf dans les cas où cet examen est justifié par l'intérêt public. Si l'examen n'est pas demandé dans ce délai, l'affaire sera réputée être terminée.

Définition de « dossier »

La disposition du projet de loi C-25 qui oblige le prévôt à établir et à conserver un dossier de toutes les plaintes reçues et à fournir à la CPPM tout renseignement contenu dans ce dossier devrait aussi être clarifiée afin d'assurer la confidentialité des dossiers et le respect du pouvoir conféré au prévôt en tant que principale instance chargée de traiter les plaintes pour inconduite. Il n'est pas nécessaire que tout le dossier d'enquête soit versé au dossier des plaintes. Ce dossier devrait seulement contenir un compte rendu de la manière dont une plainte a été traitée, toutes les lettres exigées par la loi et un résumé des conclusions, des recommandations et des mesures correctives ou de redressement devant être prises par suite de l'enquête.

(67) Je recommande que les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés afin que soit clarifiée la définition du terme « dossier » employé à l'article 250.25 de la *Loi sur la défense nationale* de manière à ce que celui-ci contienne seulement un compte rendu de la manière dont une plainte a été traitée, toutes les lettres exigées par la loi et un résumé des conclusions, des recommandations et des mesures correctives ou de redressement devant être prises par suite de l'enquête.

Plaintes pour inconduite visant le prévôt

Un problème connexe pourrait aussi être réglé si l'on ajoutait des précisions à la loi. Comme il a été mentionné précédemment, le prévôt est le premier responsable du traitement des plaintes pour inconduite. L'ABC a cependant fait remarquer dans son mémoire que la disposition pose problème dans sa version actuelle. Celle-ci prévoit que, si une plainte met en cause le prévôt, son traitement incombe au CEMD. Elle ne dit rien cependant au sujet des cas où une plainte, sans mettre directement en cause le prévôt, concerne une situation dans laquelle il a eu un rôle à jouer, par exemple s'il a émis des ordres qui ont mené à la conduite faisant l'objet de la plainte. En plus de clarifier l'expression « fonctions de nature policière », la loi devrait prévoir qu'il appartient au CEMD de traiter les plaintes qui concernent une situation dans laquelle le prévôt a eu un rôle à jouer.

(68) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir que le chef d'état-major de la défense est chargé du traitement des plaintes pour inconduite concernant une situation dans laquelle le prévôt des Forces canadiennes a eu un rôle à jouer.

(c) Recommandations additionnelles

Voici d'autres recommandations qui n'exigent aucune explication et qui ont pour but de corriger certaines lacunes de la LDN qui sont apparues au cours de mon examen.

(69) Je recommande que la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* (Plaintes concernant la police militaire) soit modifiée afin que les incohérences entre les versions anglaise et française soient corrigées.

(70) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de permettre aux membres de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire dont le mandat a expiré de mener à terme les dossiers qui leur ont été confiés.

(71) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir que les personnes détachées auprès de la police militaire ou travaillant pour la police militaire sont réputées être des policiers militaires aux fins de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*.

VIII - PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS DES FORCES CANADIENNES

1. Aperçu

Il est devenu de plus en plus évident, au cours de mon examen de l'application du projet de loi C-25, que la procédure de règlement des griefs des Forces canadiennes ne fonctionne pas adéquatement. Cette conclusion résulte de l'analyse de la procédure elle-même et de sa performance, déclenchée par de nombreuses plaintes formulées par les membres des FC sur les bases que j'ai visitées et dans les mémoires qui ont été déposés. La constitution du Comité des griefs a accru la perception d'une procédure impartiale, mais les longs délais entre le dépôt du grief et la décision rendue par l'autorité de dernière instance, le CEMD, est source de graves inquiétudes. Il n'est pas rare d'entendre parler de griefs non réglés après 10 ou même 12 ans, et les griefs au niveau du CEMD pendant deux ou trois ans semblent être la norme. En outre, de nombreux plaignants ont affirmé qu'ils n'étaient pas informés des motifs de retard ni de l'étape à laquelle leur grief en était dans la procédure⁹⁹. Ces problèmes ont fait perdre confiance à de nombreux membres des Forces canadiennes dans la procédure de règlement des griefs.

Les soldats ne sont pas des citoyens de seconde classe. Ils ont le droit d'être traités avec respect et, en ce qui concerne le règlement des griefs, selon une procédure équitable. Il s'agit d'un principe fondamental qu'il ne faut pas perdre de vue dans tout processus bureaucratique, même militaire. Les griefs concernent des questions comme les avantages sociaux, les rapports d'évaluation du personnel, les détachements, la libération des Forces canadiennes, les questions d'ordre médical et le harcèlement, toutes questions relatives aux droits, privilèges et intérêts des membres des FC. Du point de vue du plaignant, la présentation d'un grief prend du temps, coûte souvent de l'argent et est fréquemment source d'un très grand stress. En outre, à l'opposé des autres organisations, les plaignants n'ont ni syndicat ni association d'employés par l'intermédiaire desquels ils peuvent donner suite à leur grief et, en général, ils n'ont aucun recours devant la Cour fédérale ou l'ombudsman alors que la réparation du grief fait partie de la procédure de règlement des griefs. Pour le moral des membres des FC, il est essentiel que leurs griefs soient réglés de façon équitable, transparente et rapide.

Même si le projet de loi C-25 a prévu une nouvelle procédure de règlement des griefs, la réparation des griefs ne fait pas partie du système de justice militaire

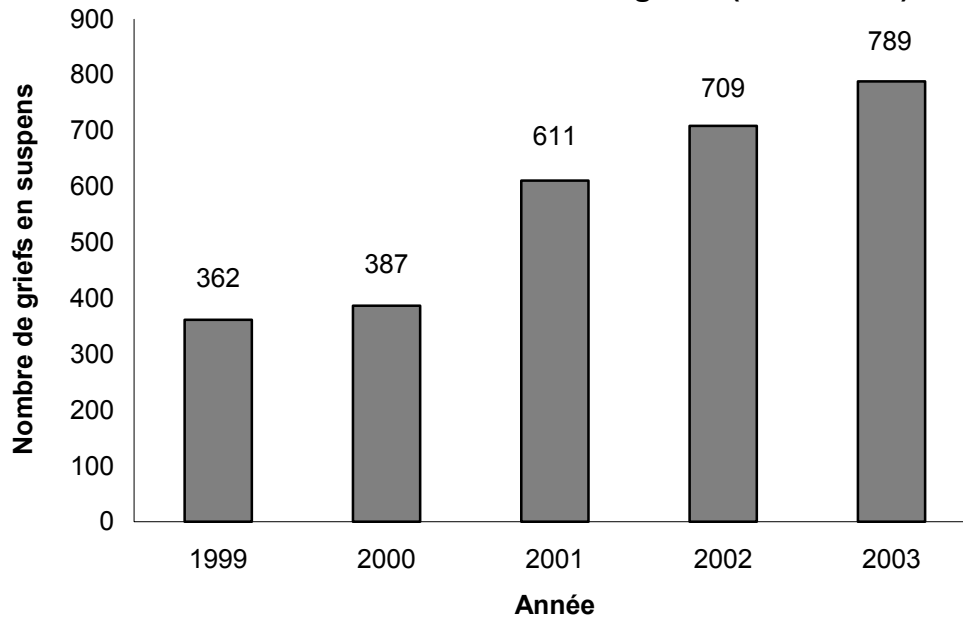
⁹⁹ On m'a dit qu'un numéro de téléphone sans frais venait d'être mis à la disposition des plaignants pour qu'ils puissent s'informer de leur grief, au niveau du CEMD, soit le 1-866-GRIEVOR. Si le grief est devant le Comité des griefs, les plaignants doivent composer le 1-877-276-4193.

du Canada. Bien que les griefs doivent être traités avec équité et selon les principes de la justice administrative, ils devraient être considérés comme concernant les ressources humaines, car ils ont trait à des questions liées au moral, au bien-être et à la qualité de vie des membres des FC. À l'opposé de la justice militaire, qui est de par sa nature même accusatoire, la procédure de règlement des griefs devrait être abordée par le plaignant, les Forces canadiennes, notamment le CEMD et l'Autorité des griefs des Forces canadiennes (l'« AGFC »), ainsi que le Comité des griefs dans un esprit de collaboration. Une réponse effective aux griefs est essentielle au maintien du moral des membres des Forces canadiennes.

L'un des principaux problèmes que pose la procédure de règlement des griefs, et qui surprendra probablement la majorité des Canadiens, est que la personne chargée de l'écrasante responsabilité de diriger nos forces armées est tenue, par la loi, de trancher *personnellement* environ la moitié des griefs qui arrivent au deuxième et dernier niveau de la procédure. Le CEMD lui-même doit trancher tous les griefs qui doivent d'abord être évalués par le Comité des griefs. Comme nous le verrons plus loin, il est inutile et de toute façon impossible de demander au premier officier militaire du pays de trancher personnellement des griefs portant sur des questions comme des frais de déménagement de 500 \$ ou le remplacement d'une paire de bottes de 60 \$ et, en plus, de s'acquitter de sa responsabilité première visant le commandement, la direction et la gestion des Forces canadiennes. Naturellement, fait exception le cas où le grief porte sur une question ayant une incidence considérable pour les Forces canadiennes.

Dès le départ, j'aimerais préciser que mes observations ne visent pas le rendement des personnes s'occupant actuellement de la procédure de règlement des griefs. Ces dernières ont hérité, avec l'adoption du projet de loi C-25, d'un énorme arriéré de griefs, auquel s'ajoutent les nouveaux griefs que le CEMD, l'AGFC et le Comité des griefs reçoivent tous les jours. Comme elles n'ont pu terminer l'examen des griefs visés par l'ancien régime et qu'elles continuent de recevoir de nouveaux griefs, le nombre de griefs non réglés croît de façon exponentielle. Comme l'indique le tableau 1, en 1999, 362 griefs n'étaient pas encore réglés au niveau du CEMD. Ce chiffre a augmenté chaque année pour atteindre 789 griefs au 14 juillet 2003.

Tableau 1
Accroissement de l'arriéré des griefs (estimation)



La réduction des délais relatifs à la réparation des griefs était l'une des principales raisons d'être de la nouvelle procédure établie par le projet de loi C-25. Les trois autres objectifs visaient l'élaboration d'une procédure plus impartiale par le retrait du ministre, la constitution d'un comité des griefs indépendant et l'accroissement de la transparence générale dans l'examen des griefs.

Avant les réformes apportées par le projet de loi C-25, la demande de réparation d'un grief présenté par un membre des FC pouvait être examinée par plusieurs niveaux d'autorité de la chaîne de commandement, chacune pouvant modifier la conclusion de la précédente, avant que la demande n'atteigne le ministre de la Défense nationale¹⁰⁰.

Dans son *Rapport au Premier ministre sur le leadership et l'administration des Forces canadiennes* présenté en mars 1997, l'honorable Douglas Young indiquait que, selon lui, il n'était pas approprié que le ministre de la Défense nationale agisse comme arbitre ultime dans la procédure de règlement des griefs¹⁰¹. Il estimait que la

¹⁰⁰ Les niveaux sont le commandant, le commandant de formation, le commandant de commandement et le CEMD.

¹⁰¹ Selon la recommandation 40.34 du Rapport sur la Somalie, il n'est ni approprié ni nécessaire que le ministre s'acquitte de la fonction quasi judiciaire d'arbitre ultime des griefs. Selon la recommandation 15 du second rapport Dickson, le rôle d'arbitre dans le cas des griefs découlant d'un verdict rendu dans un procès sommaire devrait être retiré au ministre.

procédure était trop lente et manquait de transparence. Il a donc recommandé la constitution d'une commission d'examen indépendante agissant à titre d'arbitre ultime dans la procédure de règlement des griefs et l'adoption d'une procédure simplifiée de règlement des griefs.

Le projet de loi C-25, notamment le règlement relatif à la procédure de règlement des griefs, a mis en œuvre de nombreuses suggestions formulées par le ministre Young dans le rapport¹⁰². Il a retiré au ministre l'autorité de dernière instance en matière de griefs, il a constitué un comité des griefs indépendant et établi une nouvelle procédure simplifiée de règlement des griefs. Il a également permis de clarifier les circonstances dans lesquelles la procédure peut s'appliquer¹⁰³.

La nouvelle procédure de règlement des griefs prévoit deux niveaux décisionnels. Le premier est l'autorité de première instance, représentée par le commandant du plaignant s'il peut accorder la réparation demandée, sinon par l'officier supérieur immédiat du commandant ou l'officier nommé au poste de directeur général au moins, au Quartier général de la Défense nationale¹⁰⁴. Si le plaignant n'est pas satisfait de la décision rendue par l'autorité de première instance ou si le grief n'est pas réglé dans les 60 jours et que le plaignant refuse d'accorder une prorogation à l'autorité de première instance, le grief peut être renvoyé au deuxième et dernier niveau, celui du CEMD.

Lorsque le grief atteint le niveau du CEMD, l'AGFC détermine si le grief doit d'abord être renvoyé au Comité des griefs pour que ce dernier formule ses conclusions et recommandations avant le règlement par le CEMD.

Le CEMD doit renvoyer au Comité des griefs tout grief qui a trait aux questions suivantes :

- i. les mesures administratives qui émanent de la suppression ou des déductions de solde et d'indemnités, du retour à un grade inférieur ou de la libération des Forces canadiennes;
- ii. l'application et l'interprétation des politiques des Forces canadiennes qui concernent l'expression d'opinions personnelles, les activités politiques et la

¹⁰² Voir le chapitre 7 des ORFC.

¹⁰³ Ne peuvent faire l'objet d'un grief la décision d'une cour martiale ou de la Cour d'appel des cours martiales, la décision d'un office ou d'un tribunal administratif ou judiciaire établi en vertu d'une autre loi que la présente loi, toute question prévue par règlement par le gouverneur en conseil ou toute décision prise en vertu du *Code de discipline militaire*.

¹⁰⁴ L'officier ayant rendu la décision faisant l'objet du grief ou visé de quelque façon par le grief ne peut être l'autorité de première instance. Dans un tel cas, le grief est renvoyé à l'officier supérieur suivant de la chaîne de commandement.

candidature à des fonctions publiques, l'emploi civil, les conflits d'intérêts et les mesures régissant l'après-mandat, le harcèlement ou la conduite raciste;

iii. la solde, les indemnités et autres prestations financières;

iv. le droit aux soins médicaux et dentaires¹⁰⁵.

En outre, le CEMD doit renvoyer tout grief qui porte sur une de ses décisions ou un de ses actes à l'égard de tel officier ou militaire du rang¹⁰⁶.

Le Comité des griefs examine les griefs qui lui ont été renvoyés et transmet par écrit ses conclusions et recommandations au CEMD et au plaignant; ainsi prend fin son rôle. Ensuite, le CEMD doit décider personnellement s'il rejette ou confirme les conclusions et recommandations concernant le grief qu'il était tenu de renvoyer au Comité des griefs¹⁰⁷. Le CEMD n'est lié par aucune des conclusions ou recommandations du Comité des griefs, mais s'il n'y donne pas suite, il doit motiver sa décision.

Pour tous les autres griefs qui arrivent au niveau du CEMD et que ce dernier n'est pas tenu de renvoyer au Comité des griefs, le CEMD peut déléguer son pouvoir de décision. Il a délégué ce rôle au directeur général de l'AGFC (le « DGAGFC »). La seule exception à cette règle est le cas des griefs déposés devant lui avant le 15 juin 2000 et pour lesquels une décision n'a pas encore été prise¹⁰⁸. Il restait 18 de ces griefs au 14 juillet 2003.

Le tableau 2 indique la procédure de règlement des griefs des Forces canadiennes avant et après l'adoption du projet de loi C-25.

¹⁰⁵ Voir le paragraphe 7.12(1) des ORFC.

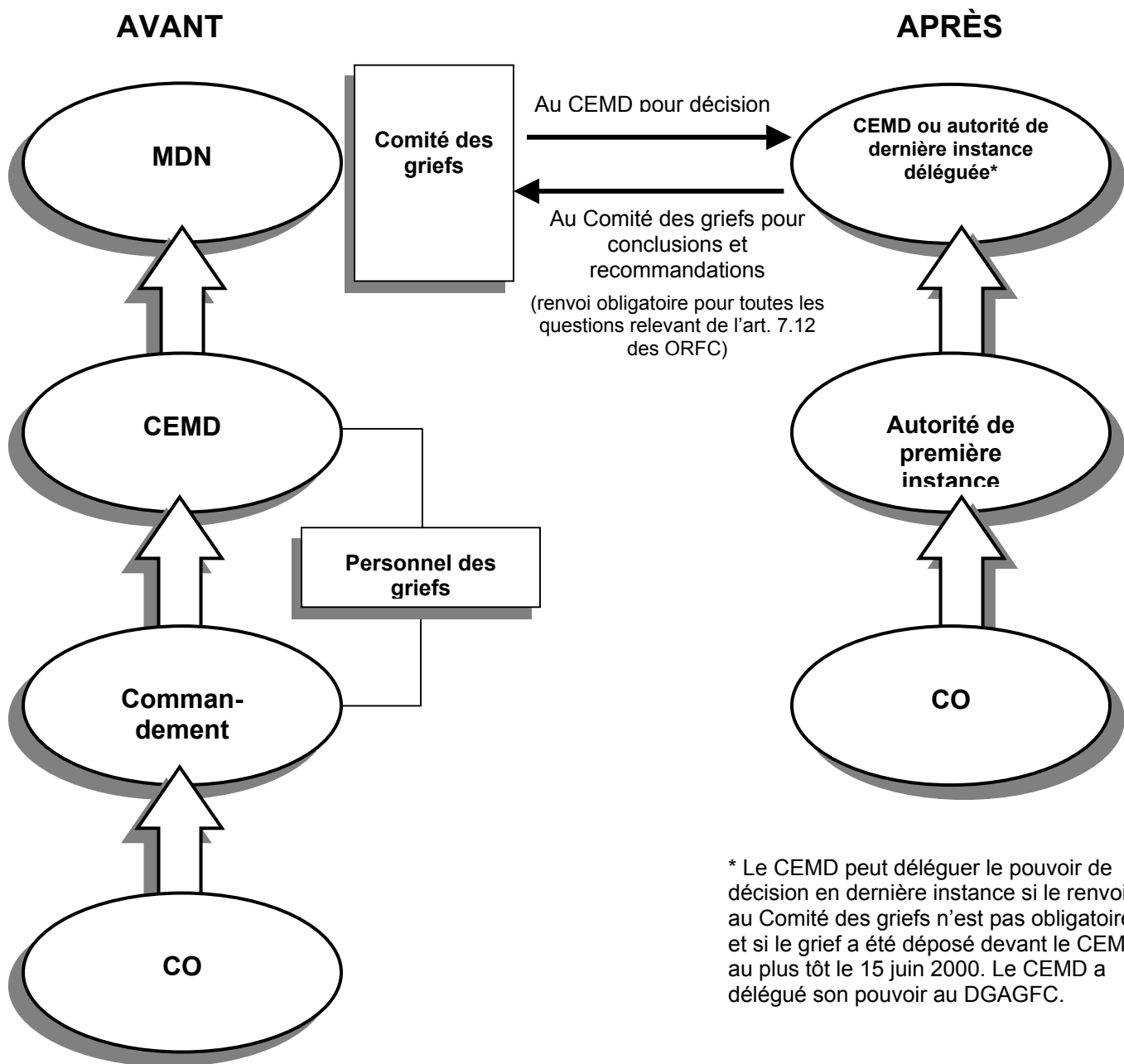
¹⁰⁶ Voir le paragraphe 7.12(2) des ORFC.

¹⁰⁷ Selon l'article 29.14 de la LDN, le CEMD ne peut déléguer le pouvoir de décision définitive concernant les griefs qui *doivent* être soumis au Comité des griefs. Par conséquent, dans les cas où il n'est pas tenu de renvoyer un grief au Comité des griefs, s'il décide de le renvoyer, il peut déléguer son pouvoir de décision définitive.

¹⁰⁸ Voir le paragraphe 7.18(3) des ORFC.

Tableau 2

**Procédure de règlement des griefs des Forces canadiennes avant
et après l'adoption du projet de loi C-25**



2. Évolution positive

Le retrait du ministre et la constitution d'un comité des griefs indépendant doté par des civils ont eu des effets positifs, ayant accru la perception d'impartialité dans l'examen des griefs¹⁰⁹. Le Comité des griefs mérite des félicitations pour avoir établi dans un délai relativement court une procédure de règlement des griefs reconnue comme prévoyant la rédaction de conclusions et de recommandations bien motivées et approfondies. Le fait que le CEMD a jusqu'à maintenant été d'accord avec le Comité des griefs dans la majorité des décisions rendues semble réfuter l'argument avancé par certains députés de la Chambre des communes, lors du débat sur le projet de loi C-25, selon lesquels les nouveaux organismes comme le Comité des griefs n'auraient aucun pouvoir parce que le CEMD peut faire abstraction de leurs recommandations¹¹⁰. Le 1^{er} janvier 2003, le CEMD avait souscrit aux conclusions et recommandations du Comité des griefs dans les 90 griefs, sauf un, qu'il avait examinés¹¹¹. Cependant, comme le CEMD doit trancher près de 200 autres griefs pour lesquels la Comité des griefs lui a présenté des conclusions et recommandations, il reste à voir si cette tendance se confirmera.

En outre, les récentes modifications apportées à la procédure de règlement des griefs, notamment la constitution de l'AGFC le 1^{er} janvier 2003, sont des facteurs positifs établissant que les Forces canadiennes reconnaissent que la procédure de règlement des griefs doit être améliorée¹¹². Il est beaucoup trop tôt pour dire si la nouvelle approche « nationale » de l'AGFC aux griefs sera plus efficace que l'ancien régime, mais certaines propositions, notamment la constitution d'une base de données des griefs qui en effectue le suivi, l'adoption du mode alternatif de règlement des conflits et l'accent sur le règlement précoce des griefs, semblent être des réformes sensées.

Enfin, le règlement par le ministre, en janvier 2003, de tous les griefs sauf un régis par l'ancien régime qui relevait du ministre est une étape positive vers l'élimination de l'arriéré des griefs déposés avant l'adoption du projet de loi C-25.

¹⁰⁹ Même si je souligne que, selon certains, le ministre devrait intervenir dans les cas exceptionnels. Selon le rapport du Sous-comité des affaires des anciens combattants du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, « *Pour rectifier la position des Forces canadiennes concernant la mort ou la mutilation* » (avril 2003) : « Quelques cas, y compris celui du major Henwood, sont tout désignés pour être réglés au niveau ministériel. Ce fait devrait être mentionné dans la justification des recommandations et le chef d'état-major de la Défense devrait saisir le ministre du grief sans plus de retard. »

¹¹⁰ Voir les observations faites par M. David Price (Compton-Stanstead, C.P.) pendant la présentation du rapport du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, le mercredi 10 juin 1998, à 16 h 30.

¹¹¹ Selon le Comité des griefs, plus de 30 p. 100 des conclusions du Comité des griefs étaient favorables aux plaignants.

¹¹² Mais je ne suis pas d'accord pour dire que l'AGFC devrait être sous l'autorité du JAG. Cette question sera examinée plus loin dans le présent chapitre.

3. Questions en suspens

Malheureusement, comme nous l'avons dit, il reste de gros problèmes à régler, en particulier la présence persistante de retards inacceptables, les formalités administratives excessives et l'éternel manque de transparence.

a) Retards inacceptables

Au cours de mon examen, j'ai souvent entendu parler du temps qu'il faut à un grief pour franchir toutes les étapes de la procédure de règlement des griefs des Forces canadiennes. Par exemple, dans un cas fort connu, celui du major Bruce Henwood, son grief relatif à la perte de ses jambes causée par l'explosion d'une mine terrestre, en Croatie, dont le dépôt remontait à plus de six ans, n'était toujours pas réglé par le CEMD lors de la rédaction du présent rapport¹¹³. Même dans les cas moins complexes, on nous a dit que la procédure de règlement des griefs prend de nombreuses années. Certains se sont plaints que l'autorité de première instance ne respecte pas son délai de 60 jours et demande donc une prorogation, mais les longs délais surviennent au niveau du CEMD, soit le Comité des griefs, le CEMD et l'AGFC. En particulier, le nombre élevé de griefs non réglés, notamment ceux déposés en vertu de l'ancien régime, a créé un arriéré qui s'accroît substantiellement chaque année (voir tableau 1), ce qui soulève de vives inquiétudes.

Dans la section suivante, nous tenterons d'expliquer comment et pourquoi l'arriéré est apparu. Soulignons que les chiffres utilisés sont des estimations fondées sur des renseignements provenant de diverses sources. La base de données de l'AGFC est encore à la dernière étape de sa constitution, et ses chiffres présentent une marge d'erreur de 5 p. 100.

Arriéré général des griefs au niveau du CEMD

Comme nous l'avons dit, au 14 juillet 2003, le total des griefs non réglés et en attente d'une décision au niveau du CEMD s'élevait à 789¹¹⁴. Comme le tableau 3 l'indique, à la fin de 1999, l'arriéré était d'environ 362 griefs. En raison de l'incapacité de la procédure de règlement des griefs de faire face à l'arrivée des griefs au niveau du CEMD, chaque année les griefs non réglés se sont ajoutés à

¹¹³ Le ministre est intervenu dans cette affaire, de sorte que le projet de loi C-44, *Loi prévoyant l'indemnisation des militaires ayant subi des blessures pendant leur service*, a été adopté le 20 juin 2003. La nouvelle loi prévoit le versement d'une somme forfaitaire pour une blessure liée au service subie entre le 1^{er} octobre 1972 et le 12 février 2003, corrigeant ainsi une disparité dans les prestations offertes au personnel des Forces canadiennes, selon leur rang. Toutefois, M. Henwood allègue que, malgré les efforts du ministre, son grief est, à sa connaissance, toujours pendant, le CEMD n'ayant rendu encore aucune décision finale.

¹¹⁴ Les griefs au niveau du CEMD attendent la décision de l'AGFC, du Comité des griefs, du CEMD et du ministre. Soulignons qu'une trentaine de griefs ne sont pas actuellement examinés par une autorité décisionnelle parce qu'ils sont en suspens ou font l'objet du mode alternatif de règlement des conflits.

l'arriéré de l'année précédente, ce qui explique les 789 griefs en suspens au 14 juillet 2003.

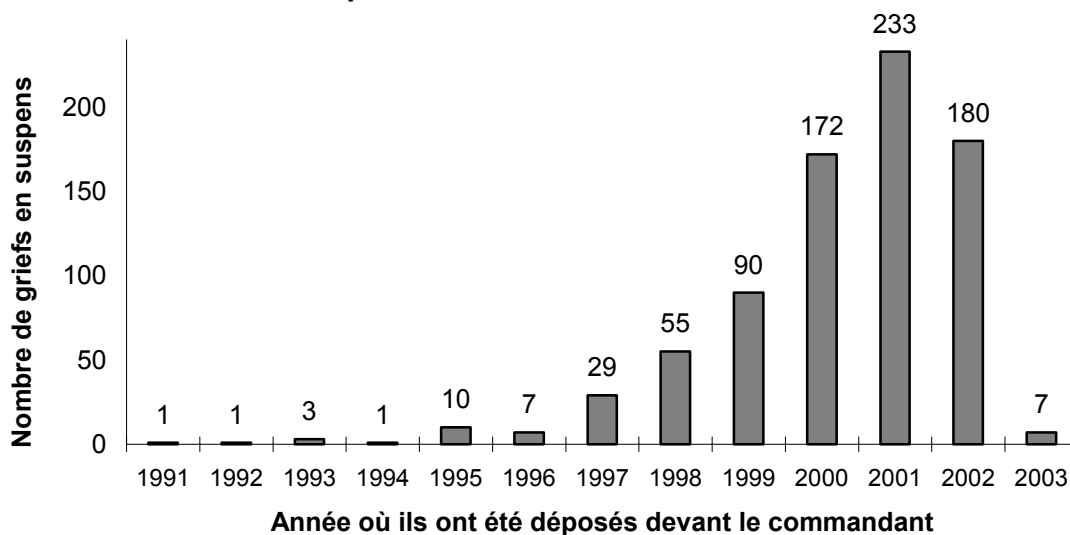
Tableau 3

Nouveaux griefs reçus/réglés au niveau du CEMD par année

ANNÉE	REÇUS	RÉGLÉS	RESTE
1999	—	—	362 (arriéré)
2000	110	85	25
2001	340	116	224
2002	247	149	98
2003 ¹¹⁵	135	55	80
		Solde	789

L'arriéré constitue en soi un problème, mais le fait qu'un nombre élevé des 789 griefs ont été déposés devant un commandant il y a de nombreuses années est une grande source d'inquiétude. Le tableau 4 indique le nombre de griefs en attente d'une décision selon l'année où ils ont été déposés devant le commandant. À l'heure actuelle, presque 200 griefs non réglés remontent à 1999 au moins, et 50 remontent à cinq ans, dont cinq ont au moins 10 ans.

Tableau 4 - Arriéré des griefs selon l'année où ils ont été déposés devant le commandant



¹¹⁵ Griefs reçus et réglés au 14 juillet 2003.

Le JAG a reconnu que le système ne fonctionne pas bien. Il a affirmé ce qui suit, dans son Plan d'activités de 2003-2004 :

Le processus de griefs ne fonctionne pas en tant que système national. La DAGFC n'est pas organisée, établie ou équipée pour gérer un processus complet de cycle de vie. Il existe des accumulations de travail dans le processus, soit environ 500 dossiers. On n'a pas encore nommé un arbitre de griefs à plein temps pour libérer le CEMD des pressions découlant de la charge de travail. La DAGFC n'a pas suffisamment d'analystes et la plupart des analystes n'ont pas les compétences spécialisées pour réaliser le travail de griefs. Le système de griefs est conçu pour rendre la justice administrative. L'équipe des analystes de la DAGFC doit être une équipe pluridisciplinaire, qui connaît bien la loi, les politiques et l'équité et qui est capable d'analyser des cas de façon indépendante et de préparer des décisions écrites avec motifs à l'appui¹¹⁶.

Dans le Plan d'activités, le JAG explique les mesures prises pour régler ces problèmes. Le DAGFC, renommé AGFC, est passé sous le commandement du JAG, d'autres employés professionnels et de soutien ont été embauchés, ainsi que des analystes temporaires chargés de régler l'arriéré. En outre, on a mis sur pied un système d'inscription et de suivi lié à une base de données complète, et créé une technologie de l'information améliorée.

Griefs renvoyés au Comité des griefs et au CEMD

Pour comprendre les retards existant au niveau du CEMD, il faut distinguer les griefs devant être renvoyés au Comité des griefs avant d'être tranchés par le CEMD, de ceux qui n'ont pas à l'être. De toute évidence, ces derniers sont réglés trop lentement. Les mesures mentionnées dans le Plan d'activités du JAG ont été mises en place afin d'accélérer la procédure, notamment la nomination du DGAGFC, qui a la compétence nécessaire pour régler ces griefs à titre de délégué du CEMD.

De plus, il existe des retards importants dans le cas des griefs qui doivent être envoyés au Comité des griefs, puis au CEMD aux fins d'un règlement personnel. Comme nous l'expliquerons ci-dessous, ces retards sont attribuables tant au Comité des griefs qu'au CEMD.

Le Comité des griefs a augmenté le nombre des griefs pour lesquels il peut transmettre des conclusions et recommandations au CEMD chaque année, mais il fait toujours face à un arriéré croissant. Le fait que le CEMD est incapable, et c'est compréhensible, de régler tous les griefs qu'il reçoit chaque année du Comité des

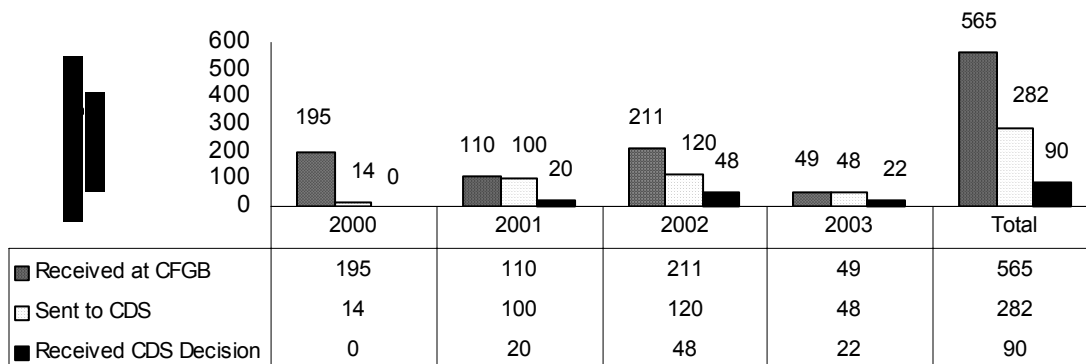
¹¹⁶ Plan d'activités du JAG pour l'exercice financier 2003-2004 (31 mars 2003), p. 25.

griefs aggrave le problème. Par conséquent, un nombre très faible de griefs que le Comité des griefs doit examiner chaque année est réglé.

Le tableau 5 indique le nombre de griefs que le Comité des griefs a reçus, le nombre de griefs pour lesquels il a transmis des conclusions et recommandations au CEMD ainsi que le nombre de ces griefs que le CEMD a réglés. Comme l'indique ce tableau, le Comité des griefs accroît de façon constante le nombre de griefs qu'il peut examiner chaque année, ce nombre passant de 14 en 2000, à 100 en 2001, à 120 en 2002 et à 48 en 2003 (au 24 juillet 2003), pour un total de 282 griefs sur 565 qu'il a reçus. Néanmoins, pour chacune de ces années, il n'a toujours pas réussi à examiner tous les griefs reçus. Par conséquent, le nombre de griefs non réglés dont a été saisi le Comité des griefs s'élevait à 283 le 24 juillet 2003.

Comme l'indique aussi le tableau 5, des 282 griefs accompagnés de conclusions et recommandations que le Comité des griefs a transmis au CEMD, seulement 90 ont fait l'objet d'une décision du CEMD. Par conséquent, le CEMD a 192 griefs actuellement en suspens, qu'il doit régler personnellement, et il peut s'attendre à recevoir, le 24 juillet 2003, 283 autres griefs du Comité des griefs à des fins de règlement¹¹⁷. De toute évidence, non seulement le CEMD ne réussira jamais à rattraper le retard, mais le nombre de griefs en suspens continuera de croître rapidement, sauf si des changements fondamentaux sont apportés à la procédure de règlement des griefs.

Tableau 5 - Griefs envoyés au CGFC



¹¹⁷ Ces chiffres proviennent du Comité des griefs et diffèrent un peu de ceux de l'AGFC. Selon le DGAGFC, ces écarts sont attribuables aux dossiers subdivisés par le Comité des griefs et au fait que certains dossiers sont en transit. Les griefs en suspens devant le CEMD ne comprennent pas les 18 griefs devant être réglés personnellement par le CEMD (aucune délégation possible) parce que les griefs ont été déposés devant le CEMD avant le 15 juin 2000.

Selon les statistiques du Comité des griefs, il faut plus de 200 jours civils, soit plus de neuf mois abstraction faite des fins de semaine et des congés, au CEMD pour rendre une décision finale sur les conclusions et recommandations du Comité des griefs. Soulignons qu'il s'agit là uniquement des cas où le CEMD a rendu effectivement une décision : le délai serait beaucoup plus long si l'on incluait les 192 griefs que le CEMD a reçus du Comité des griefs mais qu'il n'a pas encore tranchés.

Motifs des retards

Comité des griefs

De nombreux facteurs ont, semble-t-il, empêché le Comité des griefs de traiter le nombre de griefs reçus chaque année. En premier lieu, c'est un organisme relativement nouveau. Lors de sa constitution il y a trois ans, il a immédiatement reçu un nombre élevé d'anciens griefs. Par conséquent, outre la mise en place de l'infrastructure, le recrutement du personnel et l'adoption de politiques et procédures, il a été confronté à un arriéré de griefs.

En deuxième lieu, selon le Comité des griefs, pour des raisons budgétaires il n'a pu doter que sept des treize postes d'analyste dont il avait besoin pour examiner les griefs dans les délais prévus. S'il pouvait doter ces postes, il serait mieux en mesure de traiter les griefs qu'il reçoit chaque année.

En troisième lieu, le Comité des griefs continue de recevoir des griefs régis par la procédure en vigueur avant l'adoption du projet de loi C-25, dont l'un datant de 1991 qu'il a reçu au début de cette année. Dans son rapport annuel de 2002, il a indiqué ce qui suit :

Qui plus est, on ne peut prévoir si d'autres cas lui seront soumis, et si oui, quand ils le seront. Les dossiers hérités de l'ancien système continuent donc à ralentir l'examen des griefs courants par le Comité.

Parmi les autres facteurs influant sur l'examen des griefs par le Comité des griefs, mentionnons le nombre de cas complexes soulevant plusieurs questions, l'ampleur de la documentation produite par les parties, la nécessité, pour les parties, d'avoir un délai raisonnable pour fournir les renseignements pertinents et l'âge du grief¹¹⁸.

¹¹⁸ Voir Comité des griefs des Forces canadiennes, *Rapport annuel*, 2002, p. 13.

CEMD

Il semble bien évident que si le CEMD accuse autant de retard dans l'examen des griefs, c'est surtout parce qu'il est extrêmement occupé. Il est le premier officier militaire du pays et il a la responsabilité première et ultime d'assurer le commandement, la direction et la gestion des Forces canadiennes ainsi que de la stratégie, des plans et des exigences militaires. Il est tout à fait illogique de s'attendre à ce que le CEMD consacre ses heures disponibles au rattrapage concernant les griefs du Comité des griefs, en plus de défendre le Canada et de respecter les engagements internationaux du pays relativement à la contribution de celui-ci à la paix et à la sécurité internationales.

Solutions

i. Permettre au CEMD de déléguer

Il est peu réaliste, semble-t-il, de demander du CEMD de régler personnellement tous les griefs que doit examiner le Comité des griefs. Compte tenu des responsabilités susmentionnées du CEMD, il faut autoriser celui-ci, c'est l'évidence même, à déléguer ses fonctions d'arbitre de dernière instance dans tous les cas sauf ceux qui ont une incidence considérable pour les Forces canadiennes.

Personne n'a pu m'expliquer de façon concluante pourquoi le CEMD doit examiner tous les griefs qui doivent être examinés par le Comité des griefs, mais on peut supposer que c'était pour qu'ils fassent l'objet d'un examen sérieux de la part des plus hautes instances. Selon ce raisonnement, et tout en reconnaissant l'impossibilité de faire examiner personnellement par le CEMD tous les griefs qui doivent être examinés par le Comité des griefs, je crois qu'il convient que le CEMD ait le droit de déléguer son pouvoir d'agir comme autorité de dernière instance pour tous les griefs, notamment ceux qui doivent être envoyés au Comité des griefs et ceux datés au plus tôt du 15 juin 2000 qui étaient au niveau du CEMD, à un officier supérieur directement sous son commandement et son autorité. Le CEMD ne devrait pas être tenu d'examiner tous les griefs pour voir ceux qu'il devrait personnellement trancher, car cette procédure irait à l'encontre de l'objectif fixé, soit réduire la charge de travail du CEMD liée aux griefs. Cependant, celui-ci voudra établir des lignes directrices relatives aux griefs devant être portés à sa connaissance par cet officier supérieur pour les trancher personnellement parce que, par exemple, le règlement du grief pourrait avoir des répercussions sur la politique, influencer sur la capacité des Forces canadiennes ou avoir une incidence financière importante. Il est d'une importance capitale que le CEMD *conserve pleine autorité sur les Forces canadiennes*.

Je souligne que, à l'heure actuelle, le DGAGFC a été autorisé par le CEMD à agir comme autorité de dernière instance pour les griefs non renvoyés au Comité des griefs. Il est toutefois sous l'autorité du CEMD, mais sous le commandement du

JAG. Comme nous l'avons dit, je crois que, le CEMD étant l'arbitre ultime des griefs, il va de soi que son délégué, le directeur général de l'AGFC ou toute autre personne de son choix, soit sous son commandement et son autorité directs.

Le fait de placer le DGAGFC sous le commandement du JAG est également inapproprié, et ce parce que cela crée une apparence de conflit d'intérêts. À l'heure actuelle, le JAG est chargé de donner des opinions juridiques à la chaîne de commandement. Le fait qu'un officier du JAG rende une décision finale à savoir si un grief est fondé ou non crée une perception de manque d'indépendance, c'est-à-dire que les intérêts des Forces canadiennes l'emporteront sur ceux des plaignants. Ayant eu des relations professionnelles avec le JAG, je sais personnellement qu'il est capable de maintenir l'objectivité nécessaire. Toutefois, son successeur pourrait ne pas être en mesure de le faire. En outre, de nombreux intervenants, notamment la Légion royale canadienne, ont exprimé leur inquiétude au sujet du rôle du JAG dans la procédure de règlement des griefs¹¹⁹. De plus, le fait de placer le DGAGFC sous le commandement du JAG donne l'impression que les griefs relèvent du rôle du JAG à titre de surintendant du système de justice militaire et que les griefs concernent la justice militaire. Comme je l'ai dit, les griefs ne devraient pas être considérés comme une question relevant de la justice militaire, mais plutôt des ressources humaines et du personnel.

(72) Je recommande que le chef d'état-major de la Défense se voit confier le pouvoir de déléguer à tout officier directement sous son commandement et son autorité, toutes les attributions du chef d'état-major de la Défense à titre d'autorité de dernière instance dans la procédure de règlement des griefs, notamment l'obligation d'agir comme autorité de dernière instance à l'égard des griefs qui doivent être renvoyés au Comité des griefs des Forces canadiennes et des griefs régis par le régime en vigueur avant le 15 juin 2000. Malgré ce qui précède, je recommande que l'officier qui reçoit la délégation du chef d'état-major de la Défense soit tenu de soumettre à ce dernier, pour règlement final, tous les griefs visés par les lignes directrices que doit établir le chef d'état-major de la Défense (p. ex., les griefs qui ont des répercussions sur la politique pour les Forces canadiennes, qui influent sur la capacité des Forces

¹¹⁹ Selon le mémoire de la Légion royale canadienne relativement à la procédure de règlement des griefs (par. 49), [TRADUCTION] « Le fait de placer le DGAGFC sous le commandement du JAG accroît du moins la perception que le JAG a un rôle beaucoup plus important dans la procédure, ainsi que la perception d'une partialité systémique ».

canadiennes ou ont une incidence financière importante).

ii. **Élimination de l'arriéré**

Il est évident que l'arriéré des griefs, au niveau du CEMD, doit être éliminé le plus tôt possible. Du fait de cet objectif, le Comité des griefs et l'AGFC devront être dotés des ressources dont ils ont besoin et travailler ensemble quant aux griefs que tous deux doivent examiner. J'insiste pour dire qu'en recommandant le règlement immédiat des anciens griefs, je ne m'attends certainement pas à ce que les griefs plus récents ne soient pas réglés de façon rapide.

L'une des solutions serait la création d'un groupe de travail temporaire, composé de personnes compétentes dans l'examen des griefs. Ce groupe de travail aurait comme unique fonction de régler sans délai et avec équité les griefs en suspens qui sont au niveau du CEMD. Je souligne que le CEMD serait toujours obligé de trancher les griefs visés par les lignes directrices qu'il aurait établies, et que le Comité des griefs conserverait l'obligation d'examiner les griefs qu'il doit envoyer au CEMD. Les griefs plus récents seraient examinés selon la procédure habituelle de règlement des griefs. Une fois sa tâche terminée, le groupe de travail serait dissout.

À l'origine, je pensais que le groupe de travail devait être constitué de juges à la retraite. Toutefois, le JAG m'a fait remarquer que les juges à la retraite devraient recevoir une formation supplémentaire, alors que le personnel militaire supérieur serait mieux placé en raison de sa connaissance générale des questions faisant l'objet des griefs. Je reconnais le bien-fondé de la recommandation du JAG selon laquelle le chef d'état-major des Forces maritimes, le chef d'état-major de la Force aérienne et le chef d'état-major de l'Armée de terre devraient détacher chacun au moins un de leurs officiers supérieurs à ce groupe de travail.

(73) Je recommande qu'un groupe de travail composé de membres supérieurs des Forces canadiennes soit constitué et ait l'unique responsabilité d'éliminer l'arriéré des griefs qui sont au niveau du chef d'état-major de la Défense, dans l'année suivant le dépôt du présent rapport par le ministre de la Défense nationale devant le Parlement.

iii. **Délai**

Je crois qu'il faut fixer des délais clairs pour baliser le cheminement d'un grief dans la procédure. Des délais sont imposés aux divers intervenants, notamment le plaignant, mais non au niveau du CEMD, et aucun délai global ne s'applique au traitement d'un grief, depuis son entrée dans le système jusqu'à sa sortie. L'imposition d'un délai global résoudrait les retards et accroîtrait la

responsabilisation. Je souligne que le système de justice civile prévoit de nombreux délais pour assurer la promptitude des décisions¹²⁰. À l'heure actuelle, les plaignants n'ont aucun recours devant la Cour fédérale tant que la procédure de règlement des griefs n'est pas épuisée et, dans certains cas, elle ne l'est pas encore plus de dix ans après le dépôt du grief. L'absence de délai ferme nie effectivement au plaignant une solution de rechange adéquate à son grief.

Selon le rapport du Sous-comité des affaires des anciens combattants du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense déposé en avril 2003, *Pour rectifier la position des Forces canadiennes concernant la mort ou la mutilation*, un délai de 12 mois devrait s'appliquer à la procédure de réparation des griefs par les Forces canadiennes¹²¹, excluant les périodes pendant lesquelles le grief est en attente d'une mesure du plaignant. Le rapport recommandait, en cas de non-respect de ce délai, que l'auteur du grief soit informé par écrit du motif de retard et de la date ultime de la décision finale du CEMD. La Légion royale canadienne a fait une recommandation semblable, mais avec un délai de deux ans.

À mon avis, un délai d'un an à compter de la présentation du grief au commandant est suffisant. Soulignons que le respect de ce délai exigerait la collaboration du Comité des griefs et du CEMD – situation qui n'influe aucunement sur l'indépendance du Comité des griefs. Elle reflète simplement le fait que le Comité des griefs fait partie de la procédure de règlement des griefs des Forces canadiennes et que celui-ci doit travailler en collaboration avec le CEMD afin de réduire les retards. Il serait tout à fait inefficace de fixer un délai qui ne toucherait pas le Comité des griefs.

Quant au recours dont dispose le plaignant en cas de non-respect des délais, je crois qu'il doit être à l'extérieur du cadre de la procédure de règlement des griefs. À l'heure actuelle, le plaignant ne peut s'adresser aux tribunaux tant qu'il n'a pas épuisé cette procédure¹²². En outre, l'ombudsman a été nommé à titre de niveau de

¹²⁰ Par exemple, le Conseil canadien de la magistrature a décidé que les juges nommés par le gouvernement fédéral devaient rendre leurs jugements mis en délibéré dans les six mois suivant l'audience, sauf dans des circonstances spéciales (résolution du Conseil canadien de la magistrature, septembre 1995).

¹²¹ Dans les délibérations du Sous-comité des Anciens combattants, le 12 février 2003, le lieutenant-général Couture, sous-ministre adjoint, Ressources humaines, Militaires, ministère de la Défense nationale, a affirmé ce qui suit : « Nous avons examiné le système de griefs et mis en place une nouvelle procédure en l'an 2000. Bien qu'il n'y ait pas encore de limite de temps imposée au niveau du chef d'état-major, nous avons mis en place des normes de mesure du rendement et augmenté le personnel qui s'occupe de l'administration des griefs, pour améliorer les choses. Notre objectif est de réduire sensiblement le délai d'examen des griefs. Pour ma part, je souhaite qu'une personne ait une réponse dans un délai d'un an. Nous n'en sommes pas encore là, mais nous y travaillons. »

¹²² *Anderson c. Canada (Forces armées)*, [1997] 1 C.F. 273 (C.A.).

dernière instance, et le plaignant ne peut lui demander son aide pendant que le grief est toujours en suspens (sauf dans des circonstances exceptionnelles¹²³).

Cependant, comme nous l'avons dit, la procédure de règlement des griefs actuelle, sans prévoir de délai et, dans certains cas, permettant des retards allant jusqu'à 10 ans, n'est pas une solution de rechange adéquate au contrôle judiciaire. Il s'agit d'un manquement clair et évident à l'équité qu'il faut corriger.

Par conséquent, j'estime que, en cas de non-respect du délai d'un an au niveau du CEMD, le plaignant devrait avoir le droit de s'adresser à la Cour fédérale. Cette règle éliminerait la situation absurde actuelle, soit que le plaignant n'a un recours devant la Cour fédérale, pour ce qui est des délais de la procédure de règlement des griefs des Forces canadiennes, qu'à la fin de cette procédure, mais qu'à cause de longs retards la procédure traîne en longueur. Pour assurer au plaignant les ressources financières nécessaires à un tel recours, on devrait lui accorder les frais d'avocat pour donner suite à son affaire devant la Cour fédérale, aux frais des Forces canadiennes.

(74) Je recommande que, à partir de maintenant, un délai de 12 mois s'applique aux décisions relatives à un grief, qui court depuis la date de présentation du grief au commandant jusqu'à la décision du chef d'état-major de la Défense ou de son délégué (en vertu du régime de règlement des griefs modifié que je propose). Ce délai de 12 mois s'appliquerait à tous les griefs, sauf ceux que doit trancher personnellement le chef d'état-major de la Défense parce qu'ils sont visés par les directives qu'il aura établies. En cas de non-respect du délai d'un an, à l'exception des griefs que le chef d'état-major de la Défense doit lui-même trancher, le plaignant devrait avoir le droit de s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir la réparation que celle-ci juge appropriée. Il devrait également avoir droit à ses frais sur la base procureur-client, peu importe l'issue de l'affaire.

¹²³ Directive ministérielle concernant l'ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes, le 29 août 2001, DAOD 547-1 :

13.(1) Sauf lorsque les circonstances l'exigent, l'ombudsman ne doit traiter aucune plainte soumise par une personne qui ne s'est pas d'abord prévaluée, dans les délais prescrits, de l'un ou l'autre des mécanismes existants qui sont mis à sa disposition, à savoir :

a) la procédure de redressement de griefs des FC;

... (2) Pour déterminer si les circonstances l'exigent aux termes du paragraphe (1), l'ombudsman doit examiner si

a) l'accès à un mécanisme de traitement des plaintes causera un préjudice indu à un plaignant;

b) la plainte soulève des problèmes d'ordre systémique;

c) le plaignant et l'autorité compétente s'entendent pour transmettre la plainte au Bureau de l'ombudsman.

Ces mesures peuvent accélérer le temps de traitement des griefs par l'AGFC, mais le CEMD et son délégué doivent également être tenus de traiter les griefs avec promptitude. Notamment, le paragraphe 29.2(2) de la LDN oblige le Comité des griefs, mais non le CEMD, à agir « avec célérité et sans formalisme ».

(75) Je recommande que la Loi sur la Défense nationale soit modifiée afin d'obliger le chef d'état-major de la Défense et la personne qu'il peut désigner comme délégué à titre d'autorité de dernière instance à agir avec célérité et sans formalisme.

iv. **Augmentation des ressources**

De toute évidence, pendant de nombreuses années, la réparation des griefs n'était pas une priorité pour les Forces canadiennes, et les ressources affectées à l'examen des griefs n'étaient pas suffisantes. Une telle situation est malheureuse puisqu'on m'a dit que ceux qui s'occupaient par le passé de la direction de la procédure de règlement des griefs étaient très compétents. Cependant, sans les ressources adéquates, ils n'ont pu composer avec le nombre élevé de griefs. De toute évidence, les griefs présentés par les membres des FC doivent constituer une priorité, et il faut dégager davantage de ressources pour leur examen. Certains progrès ont, semble-t-il, été accomplis à cet égard grâce à la constitution de l'AGFC.

Selon le Comité des griefs, celui-ci souffre d'un manque de ressources. En particulier, il attribue à ce facteur son incapacité de doter six des treize postes d'analyste nécessaires à l'examen de tous les griefs reçus chaque année. Il semble que si le Comité des griefs pouvait embaucher six autres analystes, il pourrait traiter tous les griefs reçus chaque année. Cependant, il ne me revient pas de décider si les fonds nécessaires à l'embauche d'analystes supplémentaires devraient provenir d'une augmentation des fonds alloués par le gouvernement au Comité des griefs ou d'une réaffectation des ressources du Comité des griefs. Quoi qu'il en soit, les personnes mieux informées de cette question sont mieux placées que moi pour le dire.

(76) Je recommande que l'Autorité des griefs des Forces canadiennes et le Comité des griefs des Forces canadiennes reçoivent tous deux les ressources nécessaires pour terminer l'examen de leur arriéré actuel des griefs et examiner dans les délais tous les nouveaux griefs qu'ils reçoivent chaque année.

b) **Formalités administratives**

On n'a jamais voulu rendre l'actuelle procédure de règlement des griefs aussi complexe et bureaucratique qu'elle l'est maintenant. Ce devrait être une procédure

informelle, permettant de régler rapidement les questions touchant les membres des FC. Il ne me revient pas de déterminer la façon dont les Forces canadiennes organisent ce processus, mais je dois veiller à ce que la procédure permette de régler les griefs avec célérité et sans formalisme.

À cette fin, il est impératif que le plus grand nombre de griefs possible soient réglés au niveau de l'autorité de première instance. Les griefs portant sur des questions relativement mineures qui arrivent au niveau du CEMD se transforment en dossiers volumineux, auxquels participent de nombreuses personnes, notamment des analystes, des avocats, des experts en la matière et, souvent, le Comité des griefs. Le coût d'une telle procédure jusqu'au Comité des griefs et au CEMD est astronomique, compte tenu de la valeur minimale ou même nulle des questions en cause. Selon différentes sources, un grief examiné par le Comité des griefs et le CEMD peut coûter jusqu'à 100 000 \$ aux contribuables¹²⁴.

De toute évidence, les griefs peuvent être réglés par l'autorité de première instance plus rapidement, à moindres frais et avec la participation de très peu d'intervenants. L'adoption du mode alternatif de règlement des conflits peut contribuer à régler les différends en première instance. Toutefois, pour que l'autorité compétente y arrive, elle doit avoir les outils nécessaires. Très souvent, l'autorité de première instance, croyant ne pas avoir le pouvoir nécessaire pour prendre une décision relativement à un grief, le transmet au CEMD. De plus, elle a de nombreuses obligations outre le règlement des griefs et peut avoir besoin de ressources supplémentaires pour régler les griefs dans les délais. Enfin, elle devrait recevoir la formation nécessaire pour acquérir l'expertise dont elle doit faire preuve.

(77) Je recommande que l'autorité de première instance reçoive la formation, le pouvoir et les ressources dont elle a besoin afin de régler les griefs.

Dans son mémoire, le CEMD soulève la question de la prorogation du délai actuel de 10 jours visant la réponse du commandant aux griefs, afin de laisser à celui-ci le temps nécessaire pour explorer les solutions de rechange à la procédure de règlement des griefs¹²⁵. On m'a informé que cette période ne permet souvent pas au commandant, qui a de nombreuses autres fonctions, de trouver une solution de rechange. J'appuie cette opinion, estimant qu'il faut veiller à régler les griefs le plus rapidement possible. J'aimerais toutefois souligner que je vise non pas à retarder davantage le règlement des griefs, mais plutôt à le faciliter.

¹²⁴ Dans un article de la *Gazette*, « An Eye on the Military » (le 27 juillet 2003), l'ombudsman allègue que le traitement d'une plainte selon la procédure instaurée par le Comité des griefs coûte 100 000 \$. Dans son mémoire, la Légion royale canadienne estime le coût de l'examen d'un grief par le Comité des griefs à 100 000 \$.

¹²⁵ Le délai de 10 jours est prévu à l'article 7.05 des ORFC.

(78) Je recommande que l'article 7.05 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soit modifié pour accorder au commandant 20 jours au plus afin d'explorer les solutions de rechange à la procédure de règlement des griefs.

Selon une autre observation faite par le CEMD dans son mémoire et par les membres des FC, le délai actuel de 60 jours imposé à l'autorité de première instance pour examiner et trancher les griefs est souvent trop court pour assurer l'équité et l'exécution complète de la procédure de règlement des griefs. Certains ont dit que, comme cette période est trop courte, l'autorité de première instance demande souvent une prorogation au plaignant. On nous a également dit que, dans d'autres cas, l'autorité de première instance transmet simplement le grief au CEMD à l'expiration des 60 jours afin de se débarrasser du grief. Il semble clair que l'autorité de première instance est souvent la mieux placée pour régler le grief parce qu'elle peut obtenir rapidement les faits entourant le grief. La prorogation de la période de 60 jours devrait avoir comme effet d'augmenter le nombre de griefs réglés par l'autorité de première instance et de réduire le nombre de ceux tranchés par le CEMD.

Je pense qu'il est réaliste de laisser au commandant un délai de 90 jours pour examiner un grief et chercher une solution de rechange, au besoin. Toutefois, il n'est ni nécessaire ni approprié, à mon avis, de permettre à l'autorité de première instance de demander un autre délai au plaignant, qui est souvent son subordonné. L'impossibilité de régler un grief en trois mois devrait être une indication que celui-ci est complexe ou que son règlement pourrait avoir une incidence considérable pour les Forces canadiennes.

(79) Je recommande que l'article 7.07 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soit modifié pour donner à l'autorité de première instance un délai maximal de 90 jours pour régler les griefs.

Un autre élément ralentit la procédure de règlement des griefs, soit l'absence de pouvoir de l'autorité de première instance ou du CEMD de réintégrer le plaignant qui a obtenu gain de cause lorsque ce dernier avait été libéré de façon irrégulière des Forces canadiennes par suite d'une mesure administrative. Dans ce cas, le plaignant doit se réenrôler et il ne reçoit aucun crédit pour la période entre sa libération et son réenrôlement (perte des crédits pour l'ancienneté liés au calcul de la pension et aux décorations de service, à la solde, aux incitatifs et aux indemnités). La réintégration serait un moyen efficace n'exigeant qu'une seule décision

administrative de la part de l'autorité de première instance ou du CEMD. L'ABC appuie cette mesure dans son mémoire.

(80) Je recommande que la *Loi sur la Défense nationale* soit modifiée pour prévoir la réintégration des membres des Forces canadiennes ayant fait l'objet d'un congédiement injuste résultant d'une mesure administrative.

Le fait pour le CEMD ou l'AGFC d'avoir le pouvoir de gestion interne nécessaire pour rendre des décisions relatives à l'indemnisation et aux réclamations, notamment les réclamations contre la Couronne et les paiements à titre gracieux, serait une autre mesure permettant de réduire les formalités administratives et d'accélérer la procédure. À l'heure actuelle, le CEMD n'a pas les pouvoirs nécessaires pour régler les aspects financiers des griefs. L'ABC appuie cette mesure dans son mémoire.

(81) Je recommande que le chef d'état-major de la Défense ait le pouvoir financier nécessaire pour régler les réclamations financières des griefs, et le droit de déléguer ce pouvoir.

c) Manque de transparence

De nombreux plaignants ont affirmé que la procédure de règlement des griefs n'était pas transparente. En particulier, les statistiques relatives aux griefs au niveau du CEMD ne sont disponibles dans le public que relativement au Comité des griefs.

Le Comité des griefs doit présenter au Parlement un rapport sur ses activités et les recommandations qu'il propose, mais cette obligation n'est pas faite au CEMD relativement à ses activités et à celles de l'AGFC relativement à la procédure de règlement des griefs. Il en résulte donc un manque de transparence en raison de la difficulté à obtenir les statistiques relatives aux griefs au niveau du CEMD. Le CEMD devrait être tenu de présenter un rapport annuel sur la procédure de règlement des griefs, qui indiquerait clairement les statistiques sur le nombre de griefs réglés chaque année et l'arriéré.

(82) Je recommande que le chef d'état-major de la Défense soit tenu de présenter un rapport annuel sur la procédure de règlement des griefs des Forces canadiennes, notamment sur les délais de règlement des griefs, et que ce rapport soit public.

Au chapitre du manque de transparence également, de nombreux plaignants ont dit être tenus dans l'ignorance quant à l'état du dossier de leur grief, lorsqu'il est au niveau du CEMD. Les plaignants devraient pouvoir savoir, sans délai, où en est leur grief dans la procédure, soit devant le Comité des griefs ou les experts, ou s'il est en attente de la décision du CEMD. Comme nous l'avons dit, ils devraient pouvoir s'informer de leur grief en composant un numéro sans frais donné par le Comité des griefs et l'AGFC.

(83) Je recommande que les plaignants dont le grief est au niveau du chef d'état-major de la Défense aient le droit de s'informer sans délai où en est leur grief auprès de l'Autorité des griefs des Forces canadiennes et du Comité des griefs des Forces canadiennes.

Enfin, à l'heure actuelle, le Comité des griefs et le CEMD n'ont aucune méthode uniforme de surveillance des griefs qui doivent être examinés par le CEMD puis tranchés par celui-ci. Il est donc impossible d'obtenir confirmation certaine, auprès des deux parties, du nombre exact de griefs que le CEMD a envoyés au Comité des griefs pour que ce dernier formule des conclusions et recommandations, et le nombre de griefs transmis par le Comité des griefs au CEMD pour que ce dernier rende une décision finale.

(84) Je recommande que l'Autorité des griefs des Forces canadiennes et le Comité des griefs des Forces canadiennes soient tenus d'élaborer une méthode commune pour surveiller les griefs transmis au Comité des griefs des Forces canadiennes afin qu'il formule des de conclusions et recommandations.

4. Autres questions

Dans leur mémoire respectif, le CEMD et le Comité des griefs présentent des suggestions concernant d'autres modifications à apporter à la procédure de règlement des griefs. Vous trouverez ci-dessous celles que je considère comme nécessaires.

a) Mesures de transition pour les membres du Comité des griefs

À l'heure actuelle, aucune mesure de transition ne permet aux membres du Comité des griefs dont le mandat n'est pas renouvelé de clore les dossiers qui leur avaient été confiés. Le paragraphe 29.16(4) de la LDN permet le renouvellement d'un premier mandat ou d'un mandat ultérieur, mais non la gestion de la charge de travail du membre dont le mandat est expiré. Dans leur mémoire respectif, le Comité des griefs et le CEMD conviennent que ces membres devraient avoir le droit de clore les dossiers qui leur avaient été confiés.

(85) Je recommande que la *Loi sur la Défense nationale* soit modifiée pour prévoir que les membres du Comité des griefs des Forces canadiennes dont le mandat est expiré puissent clore les dossiers qu'ils ont en main.

b) Date de dépôt du rapport annuel du Comité des griefs

Selon le paragraphe 29.28(1) de la LDN, le président du Comité des griefs doit préparer un rapport annuel au plus tard le 31 mars de chaque année. Cependant, le Comité des griefs estime qu'il serait préférable, pour des raisons de gestion, de faire concorder cette exigence avec son processus fonctionnel et de l'autoriser à remettre un rapport annuel dans les trois mois suivant la fin de l'exercice. Le CEMD appuie cette mesure dans son mémoire.

(86) Je recommande que la *Loi sur la Défense nationale* soit modifiée pour obliger le Comité des griefs des Forces canadiennes à remettre un rapport annuel dans les trois mois suivant la fin de l'exercice.

c) Pouvoir d'assignation conféré au Comité des griefs

Le Comité des griefs a demandé d'avoir un pouvoir d'assignation dans les enquêtes afin de recueillir la documentation pertinente lui permettant d'analyser en profondeur les griefs et de fournir des conclusions et recommandations au CEMD. Il pourrait ainsi exiger la production de documents sans tenir une audience. Dans son mémoire, le CEMD ne voit pas l'utilité de ce pouvoir parce que les Forces canadiennes ont déjà l'obligation de fournir tous les renseignements relevant des Forces canadiennes qui sont pertinents pour l'affaire. En outre, toujours selon le CEMD, si une partie refuse de fournir certains renseignements, le Comité des griefs a le pouvoir de tenir une audience.

Je souscris à la suggestion du Comité des griefs pour que lui soit conféré un pouvoir d'assignation. À l'heure actuelle, un grand nombre d'organismes administratifs appelés à enquêter sur diverses questions ont ce pouvoir.

(87) Je recommande que le Comité des griefs des Forces canadiennes reçoive un pouvoir d'assignation.

d) Règlement des griefs par d'autres instances

Selon le mémoire du CEMD, les plaignants devraient être tenus, par règlement, d'informer les autorités des griefs du règlement de leur grief par une

autre instance. Cette suggestion est logique, car elle éviterait au Comité des griefs et à l'AGFC de traiter les griefs déjà réglés.

(88) Je recommande que les plaignants soient tenus d'informer les autorités des griefs de la situation de leur grief lorsque celui-ci est réglé par une autre instance.

IX - SOLDE ET INDEMNITÉS

Le CEMD m'a présenté un mémoire sur des questions ne concernant pas la justice militaire, relatives à la solde et aux indemnités. Ce mémoire traitait des modifications apportées par le projet de loi C-25 au paragraphe 12(3)¹²⁶ et à l'article 35¹²⁷ de la LDN portant sur le pouvoir de réglementation régissant la solde, les indemnités, le remboursement des frais et autres, ainsi que les questions touchant les avantages sociaux des membres des Forces canadiennes.

Le projet de loi C-25 visait avant tout à accorder le pouvoir nécessaire pour la rémunération des juges militaires, mais il prévoyait également l'application d'instructions administratives aux indemnités et avantages sociaux des membres. Plutôt que de reprendre les changements proposés, qui sont énoncés très clairement dans le mémoire, j'ai joint le mémoire complet à l'annexe H.

Le Conseil du Trésor ne m'a remis aucun mémoire sur ces articles de la LDN. Il pourrait être en désaccord total ou partiel avec les observations du CEMD.

Je ne me présente pas comme un expert en la matière, mais je crois que toute modification ayant comme effet de créer un régime de solde et d'indemnités simplifié et plus efficace, conforme aux pratiques de gestion modernes, est souhaitable. Il serait prétentieux de ma part de m'opposer à toute modification présentée dans le mémoire du CEMD, car celui-ci a été rédigé par des professionnels beaucoup plus compétents en la matière que moi-même. Je me permets de répéter que ces recommandations pourraient soulever des objections, notamment de la part du Conseil du Trésor.

¹²⁶ Paragraphe 12(3) de la LDN :

Le Conseil du Trésor peut, par règlement :

- a) fixer les taux et conditions de versement de la solde des juges militaires;
- b) fixer, en ce qui concerne la solde et les indemnités des officiers et militaires du rang, les suppressions et retenues;
- c) prendre toute mesure concernant la rémunération ou l'indemnisation des officiers et militaires du rang qu'il juge nécessaire ou souhaitable de prendre par règlement pour l'application de la présente loi.

¹²⁷ Article 35 :

(1) Les taux et conditions de versement de la solde des officiers et militaires du rang, autres que les juges militaires, sont établis par le Conseil du Trésor.

(2) Les indemnités payables aux officiers et militaires du rang au titre soit des frais de déplacement ou autres, soit des dépenses ou conditions inhérentes au service sont fixées et régies par le Conseil du Trésor.

X - CONCLUSION

POSTFACE

Je crois que mon rapport, et en particulier mes recommandations, sont très clairs, et c'est pourquoi je limiterai mes dernières observations à quelques points.

J'ai été très heureux de constater que le système de justice militaire du Canada fonctionne en général très bien, sous réserve de quelques modifications. Il n'est pas étonnant que les observateurs de l'étranger considèrent qu'ils peuvent s'en inspirer.

De toute évidence, le régime de règlement des griefs a besoin d'être modifié, mais je suis certain que, une fois mes recommandations mises en œuvre, un régime de règlement des griefs plus efficace sera établi.

Je terminerais en faisant ressortir que j'ai été fort impressionné par le calibre des membres des Forces canadiennes que j'ai rencontrés, avec lesquels je me suis entretenu ou qui ont pris le temps de m'écrire. Ces soldats méritent le meilleur système de justice militaire qui soit et la meilleure procédure de règlement des griefs possible. Je crois que les recommandations qui suivent contribueront à l'atteinte de cet objectif.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

(1) Je recommande que la disposition prescrivant que le ministre de la Défense nationale doit faire procéder à un examen indépendant soit modifiée afin de bien y préciser que l'examen vise le système de justice militaire et la procédure de règlement des griefs des Forces canadiennes. Il y a lieu d'insérer cette prescription dans la *Loi sur la Défense nationale*.

(2) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir que la solde du directeur des poursuites militaires doit être établie par règlement et que la méthode devant être utilisée pour la déterminer doit être décrite clairement.

(3) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin d'accorder au directeur du service d'avocats de la défense la même inamovibilité que celle dont jouit le directeur des poursuites militaires, qui est prévue à l'article 165.1 de la *Loi sur la défense nationale*.

(4) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir que la solde du directeur du service d'avocats de la défense doit être établie par règlement et que la méthode devant être utilisée pour la déterminer doit être décrite clairement.

(5) Je recommande que les juges militaires soient nommés à titre inamovible jusqu'à leur retraite des Forces canadiennes, sous réserve uniquement de révocation motivée sur recommandation d'un comité d'enquête.

(6) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir la composition du comité d'examen qui recommande la révocation motivée d'un juge militaire et les facteurs que ce comité doit prendre en compte à cette fin.

(7) Je recommande que l'article 19.75 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soit modifié afin que les juges militaires ne puissent être retirés temporairement de leurs fonctions judiciaires.

(8) Je recommande que la solde annuelle des juges militaires et du juge militaire en chef et la formule de rajustement et de révision périodiques des soldes soit prévues dans la *Loi sur la défense nationale*.

(9) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de définir la composition du comité d'examen de la rémunération des juges militaires et les facteurs que celui-ci doit prendre en compte dans son examen quadriennal.

(10) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de conférer le pouvoir de suspendre une peine d'emprisonnement ou de détention à un juge

militaire ou à un juge de la Cour d'appel de la cour martiale en premier lieu, sauf dans les situations d'urgence militaire où la décision de suspendre une peine peut être prise par la chaîne de commandement et être approuvée dès que possible par un juge militaire.

(11) Je recommande que le Comité des griefs des Forces canadiennes soit habilité à rendre une décision définitive sur tout grief déposé par un juge militaire auprès des Forces canadiennes.

(12) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée de manière à accorder aux juges militaires l'immunité légale en matière de responsabilité civile lorsqu'ils agissent en leur qualité de juge militaire.

(13) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin d'établir une cour militaire d'archives permanente en vertu du pouvoir conféré au Parlement du Canada par l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

(14) Je recommande qu'un groupe de travail soit constitué et chargé d'établir le cadre le plus efficace possible pour la création d'une cour militaire d'archives permanente et qu'un calendrier concernant sa mise en place soit conçu en conséquence.

(15) Je recommande que soient adoptées des mesures provisoires permettant aux juges militaires d'exercer leurs fonctions dans un système dont l'administration ressemble le plus possible à celle d'une cour permanente jusqu'à ce qu'une telle cour soit créée.

(16) Je recommande que les juges militaires soient tenus de consigner leurs verdicts, peines et ordonnances par écrit, sur un formulaire ou un certificat, dans les meilleurs délais après qu'ils sont prononcés.

(17) Je recommande que les juges militaires envisagent avec prudence la possibilité de faire partie d'une commission d'enquête et qu'ils adoptent la position du Conseil canadien de la magistrature sur la désignation de juges nommés par le gouvernement fédéral à des commissions d'enquête (mars 1998).

(18) Je recommande que, une fois la cour militaire d'archives permanente établie, l'administrateur de la cour martiale ait l'obligation d'instaurer et de maintenir en place un greffe où seraient conservés tous les dossiers de la cour (portant la date et l'heure de leur dépôt), ainsi qu'un registre des accusations et un registre des décisions.

(19) Je recommande que le rôle de l'administrateur de la cour martiale soit défini dans la *Loi sur la défense nationale* de façon à englober les tâches non judiciaires qui peuvent lui être déléguées par le juge militaire en chef en conformité avec ses instructions, notamment la prise d'une ordonnance fixant la date, l'heure et le lieu

d'un procès ou d'une audience, contraignant un accusé à comparaître ou ajournant un procès ou une audience, en plus de la répartition des tâches judiciaires.

(20) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin qu'une disposition semblable à celle contenue dans le *Code criminel* permette à la cour martiale de continuer de juger un accusé qui s'esquive au cours de son procès.

(21) Je recommande que l'administrateur de la cour martiale soit nommé administrateur général d'un ministère en vertu de l'article 12 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

(22) Je recommande que les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés afin de prévoir que l'administrateur de la cour martiale doit signifier les documents au conseiller juridique d'un accusé souffrant ou soupçonné de souffrir de troubles mentaux.

(23) Je recommande que le groupe de travail chargé d'étudier la création d'une cour militaire permanente s'intéresse également à la modernisation des types de cour martiale prévus par la *Loi sur la défense nationale* et de leur compétence. Le groupe de travail aurait pour objectif de créer un système à deux paliers dans lequel la cour martiale générale connaîtrait des infractions graves et la cour martiale permanente, des infractions mineures, sans aucune distinction fondée sur le grade. Il sera nécessaire d'examiner avec plus d'attention les infractions énumérées dans le *Code de discipline militaire* et de concevoir un régime qui définira ce qu'est une infraction grave par opposition à une infraction mineure.

(24) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir qu'un comité de la cour martiale doit rendre un verdict de culpabilité ou de non-culpabilité à l'unanimité. Si le comité en est incapable, la *Loi sur la défense nationale* doit conférer à l'administrateur de la cour martiale le pouvoir de convoquer un nouveau comité, sur ordonnance d'un juge militaire qui est convaincu que le comité est incapable de s'entendre sur le verdict à rendre.

(25) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de donner à un accusé devant être jugé par la cour martiale la possibilité de choisir entre un procès devant un juge militaire seul ou un procès devant un juge militaire et un comité, sous réserve du droit du Juge-avocat général d'exiger que l'accusé soit jugé par un juge et un comité dans les cas qui remplissent les conditions décrites à l'article 568 du *Code criminel*.

(26) Je recommande que les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés afin de prévoir que le comité d'appel chargé de déterminer si le directeur du service d'avocats de la défense doit assigner un avocat à une personne qui en fait la demande aux fins de l'appel d'une décision de la cour martiale à la Cour d'appel de la cour martiale se compose : (i) à titre de président, du

directeur du service d'avocats de la défense ou, si celui-ci a représenté la personne demandant les services d'un avocat en première instance, d'une personne qu'il désigne; (ii) d'un juge civil à la retraite; (iii) d'un représentant du Cabinet du Juge-avocat général.

(27) Je recommande que les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés afin de prévoir que la décision relative au « bien-fondé » d'un appel se prend à la majorité.

(28) Je recommande que les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés afin de prévoir les facteurs qui serviront à déterminer le « bien-fondé » d'un appel, notamment la possibilité raisonnable que l'appel soit accueilli.

(29) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de faire mention du comité d'appel chargé de décider si le directeur du service d'avocats de la défense doit assigner un avocat à une personne qui en fait la demande aux fins de l'appel d'une décision de la cour martiale à la Cour d'appel de la cour martiale (il est actuellement question du comité dans les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*).

(30) Je recommande que les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés de manière à obliger le comité d'appel à fournir un résumé des motifs de sa décision de ne pas approuver l'assignation d'un avocat par le directeur du service d'avocats de la défense dans les cas où l'appelant a été condamné à une peine de détention ou d'emprisonnement au procès, et à permettre au comité d'appel ou à ses membres de motiver les autres décisions qu'ils rendent.

(31) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir que l'exécution d'une peine d'emprisonnement ou de détention peut être suspendue par la Cour d'appel de la cour martiale.

(32) Je recommande que les articles 155 et 156 de la *Loi sur la défense nationale* soient modifiés afin de prévoir, comme le paragraphe 495(2) du *Code criminel*, que l'ensemble des circonstances (c'est-à-dire la nécessité d'identifier la personne, de recueillir ou de conserver une preuve de l'infraction ou une preuve y relative ou d'empêcher que l'infraction se poursuive ou se répète, ou qu'une autre infraction soit commise) doit être apprécié avant qu'il soit procédé à une arrestation sans mandat pour une infraction qui n'est pas une « infraction grave » au sens de la *Loi sur la défense nationale*.

(33) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir qu'une accusation pour une infraction d'ordre militaire doit être portée contre une personne maintenue sous garde ou mise en liberté sous caution dès que les circonstances le permettent.

(34) Je recommande que les paragraphes 158.6(2) et (3) de la *Loi sur la défense nationale* soient modifiés afin de permettre à un juge militaire de modifier une ordonnance de libération rendue par un officier réviseur. Je recommande également que l'article 105.23 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soit modifié afin de prévoir clairement que le représentant des Forces canadiennes (visé au paragraphe 158.6(3) de la *Loi sur la défense nationale*) sera normalement un avocat nommé par le directeur des poursuites militaires mais que, à défaut, l'officier réviseur pourra désigner une autre personne à titre de représentant.

(35) Je recommande que le chapitre 105 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soit modifié de manière à ce qu'il soit conseillé aux officiers réviseurs de demander des avis juridiques dans le cadre de l'exécution de leurs fonctions.

(36) Je recommande que l'alinéa 159.2c) de la *Loi sur la défense nationale* soit modifié afin de tenir compte de l'arrêt *R. c. Hall* rendu par la Cour suprême du Canada en ce qui concerne les conditions nécessaires pour maintenir une personne en détention avant son procès.

(37) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de préciser les circonstances dans lesquelles une ordonnance de détention et les conditions d'une mise en liberté sous caution expirent.

(38) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir que la décision du directeur des poursuites militaires de retirer une accusation ou de ne pas y donner suite ne l'empêche pas d'exercer ultérieurement une poursuite à son égard, sous réserve des délais de prescription applicables.

(39) Je recommande que les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés afin d'exiger que le directeur des poursuites militaires avise par écrit l'accusé ou son avocat, le directeur du service d'avocats de la défense, l'autorité qui a transmis l'affaire et le commandant de l'accusé de sa décision de ne pas prononcer une mise en accusation qui lui a été transmise.

(40) Je recommande que les circonstances dans lesquelles le choix d'être jugé par la cour martiale ne peut être exercé, qui sont décrites à l'article 129 de la *Loi sur la défense nationale* ou à une autre disposition, ne soient pas élargies.

(41) Je recommande que l'article 108.07 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soit modifié afin que les infractions prévues aux articles 122, 123 et 125 de la *Loi sur la défense nationale* puissent être jugées sommairement.

(42) Je recommande que les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés afin de permettre à un commandant supérieur de juger sommairement un accusé ayant le grade de lieutenant-colonel.

(43) Je recommande que le délai de prescription d'un an qui s'applique actuellement aux procès sommaires soit conservé.

(44) Je recommande qu'une trousse de documents normalisée (traitant, par exemple, du rôle de l'officier désigné pour aider un accusé, de la différence entre un procès devant la cour martiale et un procès sommaire, de la possibilité de demander une révision, etc.) soit remise au membre des Forces à qui l'on demande d'agir comme officier désigné pour aider un accusé et ce, immédiatement après que cette demande lui est faite, et que ce dernier soit tenu de passer un examen portant sur le contenu de cette trousse avant d'être désigné pour aider un accusé.

(45) Je recommande que l'officier présidant un procès sommaire soit tenu, au début de celui-ci, de confirmer que l'accusé a discuté avec l'officier désigné pour l'aider des sujets mentionnés à l'article 108.14 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* et, à la fin du procès sommaire, d'informer le contrevenant de son droit de demander la révision du verdict ou de la sentence qu'il a prononcé.

(46) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* et les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés afin de renforcer la confidentialité des rapports entre un accusé et l'officier désigné pour l'aider. Ces modifications traiteraient de la question de la contraignabilité des officiers désignés pour aider des accusés dans d'autres procédures fondées sur la *Loi sur la défense nationale* et obligerait l'officier désigné pour aider un accusé à ne pas divulguer ses communications avec ce dernier, sauf dans des circonstances limitées, lorsque l'ordre public l'exige.

(47) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* ou les *Ordonnances et règlement royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés au besoin afin d'harmoniser les règles relatives à la contraignabilité des conjoints de militaires et le privilège des communications entre conjoints.

(48) Je recommande que soit ajoutée à l'article 108.21 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* une note indiquant que la preuve relative aux condamnations antérieures est rarement admissible dans un procès sommaire parce qu'elle peut être préjudiciable. La note devrait préciser que, lorsque cette question est soulevée au cours d'un procès sommaire, l'officier présidant celui-ci doit consulter un avocat avant de poursuivre le procès.

(49) Je recommande que l'article 111.11 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soit modifié afin d'exiger que les dépositions des

témoins soient communiquées à la défense au plus tard au moment du prononcé de la mise en accusation, et non pas simplement avant le début du procès en cour martiale.

(50) Je recommande que l'article 108.10 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soit modifié afin de permettre à des officiers à qui ce pouvoir est délégué de juger des élèves-officiers.

(51) Je recommande que soit établi à l'égard des élèves-officiers un barème de peines mineures plus large comprenant notamment la consignation au quartier, des travaux supplémentaires et la suppression de congé.

(52) Je recommande que le ministère de la Défense nationale entreprenne un examen complet des dispositions de la *Loi sur la défense nationale* relatives à la détermination de la peine dans le but d'établir un barème de peines et de sanctions plus souple, comme celui existant dans le système civil de justice pénale.

(53) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de permettre l'exécution civile des amendes infligées par les tribunaux militaires.

(54) Je recommande que la réprimande et le blâme soient conservés, mais que les circonstances dans lesquelles il convient d'infliger l'une de ces peines plutôt que l'autre soient précisées dans un règlement ou une note y figurant.

(55) Je recommande que les officiers présidant des procès sommaires aient accès à la banque de données sur la détermination de la peine dans le cadre des procès sommaires, qui est tenue par le Cabinet du Juge-avocat général.

(56) Je recommande que l'article 129 de la *Loi sur la défense nationale* soit modifié afin que les éléments requis pour les infractions qu'il prévoit soient décrits clairement.

(57) Je recommande que la possibilité de réduire les cas dans lesquels les autorités chargées de déposer des accusations doivent obtenir un avis juridique avant de déposer une accusation soit examinée une fois que les éléments des infractions prévues par l'article 129 de la *Loi sur la défense nationale* auront été clarifiés.

(58) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* définisse le rôle du prévôt des Forces canadiennes et fixe le cadre législatif régissant le rapport entre celui-ci et la police militaire, y compris le Service national d'enquêtes.

(59) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin d'obliger le prévôt des Forces canadiennes à présenter un rapport annuel au ministre de la Défense nationale dans les trois mois suivant la fin de chaque année.

(60) Je recommande que la définition de « fonctions de nature policière » soit clarifiée en ce qui concerne la police militaire et le prévôt des Forces canadiennes lorsqu'il fait enquête sur une plainte pour inconduite.

(61) Je recommande qu'une vérification de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire soit effectuée et qu'un plan d'activités précisant le nombre d'employés et les ressources financières requis pour rendre plus efficace la gestion de la charge de travail de la Commission soit établi.

(62) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de permettre au président de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de le faire, de déposer une plainte pour inconduite afin que le prévôt des Forces canadiennes fasse enquête.

(63) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir expressément qu'un officier ou un militaire du rang des Forces canadiennes qui dépose, de bonne foi, une plainte à la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire ne peut faire l'objet d'une sanction pour cette raison.

(64) Je recommande que le prévôt des Forces canadiennes conçoive un système fixant les critères qu'il doit appliquer pour déterminer si l'inconduite faisant l'objet d'une plainte relève de la compétence de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire.

(65) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de clarifier que l'obligation du prévôt des Forces canadiennes de notifier le règlement amiable d'une plainte pour inconduite au président de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire n'inclut pas la divulgation de la teneur du règlement si celle-ci est confidentielle.

(66) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin d'exiger que le prévôt des Forces canadiennes règle une plainte pour inconduite dans l'année. Par la suite, le plaignant ou le policier militaire dont la conduite faisait l'objet de la plainte aura 60 jours pour demander l'examen du règlement, sauf dans les cas où cet examen est justifié par l'intérêt public. Si l'examen n'est pas demandé dans ce délai, l'affaire sera réputée être terminée.

(67) Je recommande que les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soient modifiés afin que soit clarifiée la définition du terme « dossier » employé à l'article 250.25 de la *Loi sur la défense nationale* de manière à ce que celui-ci contienne seulement un compte rendu de la manière dont une plainte a été traitée, toutes les lettres exigées par la loi et un résumé des conclusions, des recommandations et des mesures correctives ou de redressement devant être prises par suite de l'enquête.

(68) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir que le chef d'état-major de la défense est chargé du traitement des plaintes pour inconduite concernant une situation dans laquelle le prévôt des Forces canadiennes a eu un rôle à jouer.

(69) Je recommande que la partie IV de la *Loi sur la défense nationale* (Plaintes concernant la police militaire) soit modifiée afin que les incohérences entre les versions anglaise et française soient corrigées.

(70) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de permettre aux membres de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire dont le mandat a expiré de mener à terme les dossiers qui leur ont été confiés.

(71) Je recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée afin de prévoir que les personnes détachées auprès de la police militaire ou travaillant pour la police militaire sont réputées être des policiers militaires aux fins de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*.

(72) Je recommande que le chef d'état-major de la Défense se voit confier le pouvoir de déléguer à tout officier directement sous son commandement et son autorité, toutes les attributions du chef d'état-major de la Défense à titre d'autorité de dernière instance dans la procédure de règlement des griefs, notamment l'obligation d'agir comme autorité de dernière instance à l'égard des griefs qui doivent être renvoyés au Comité des griefs des Forces canadiennes et des griefs régis par le régime en vigueur avant le 15 juin 2000. Malgré ce qui précède, je recommande que l'officier qui reçoit la délégation du chef d'état-major de la Défense soit tenu de soumettre à ce dernier, pour règlement final, tous les griefs visés par les lignes directrices que doit établir le chef d'état-major de la Défense (p. ex., les griefs qui ont des répercussions sur la politique pour les Forces canadiennes, qui influent sur la capacité des Forces canadiennes ou ont une incidence financière importante).

(73) Je recommande qu'un groupe de travail composé de membres supérieurs des Forces canadiennes soit constitué et ait l'unique responsabilité d'éliminer l'arriéré des griefs qui sont au niveau du chef d'état-major de la Défense, dans l'année suivant le dépôt du présent rapport par le ministre de la Défense nationale devant le Parlement.

(74) Je recommande que, à partir de maintenant, un délai de 12 mois s'applique aux décisions relatives à un grief, qui court depuis la date de présentation du grief au commandant jusqu'à la décision du chef d'état-major de la Défense ou de son délégué (en vertu du régime de règlement des griefs modifié que je propose). Ce délai de 12 mois s'appliquerait à tous les griefs, sauf ceux que doit trancher personnellement le chef d'état-major de la Défense parce qu'ils sont visés par les directives qu'il aura établies. En cas de non-respect du délai d'un an, à l'exception des griefs que le chef d'état-major de la Défense doit lui-même trancher, le plaignant devrait avoir le droit de s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir la réparation que celle-ci juge appropriée. Il devrait également avoir droit à ses frais sur la base procureur-client, peu importe l'issue de l'affaire.

(75) Je recommande que la *Loi sur la Défense nationale* soit modifiée afin d'obliger le chef d'état-major de la Défense et la personne qu'il peut désigner comme délégué à titre d'autorité de dernière instance à agir avec célérité et sans formalisme.

(76) Je recommande que l'Autorité des griefs des Forces canadiennes et le Comité des griefs des Forces canadiennes reçoivent tous deux les ressources nécessaires pour terminer l'examen de leur arriéré actuel des griefs et examiner dans les délais tous les nouveaux griefs qu'ils reçoivent chaque année.

(77) Je recommande que l'autorité de première instance reçoive la formation, le pouvoir et les ressources dont elle a besoin afin de régler les griefs.

(78) Je recommande que l'article 7.05 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soit modifié pour accorder au commandant 20 jours au plus afin d'explorer les solutions de rechange à la procédure de règlement des griefs.

(79) Je recommande que l'article 7.07 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* soit modifié pour donner à l'autorité de première instance un délai maximal de 90 jours pour régler les griefs.

(80) Je recommande que la *Loi sur la Défense nationale* soit modifiée pour prévoir la réintégration des membres des Forces canadiennes ayant fait l'objet d'un congédiement injuste résultant d'une mesure administrative.

(81) Je recommande que le chef d'état-major de la Défense ait le pouvoir financier nécessaire pour régler les réclamations financières des griefs, et le droit de déléguer ce pouvoir.

(82) Je recommande que le chef d'état-major de la Défense soit tenu de présenter un rapport annuel sur la procédure de règlement des griefs des Forces canadiennes, notamment sur les délais de règlement des griefs, et que ce rapport soit public.

(83) Je recommande que les plaignants dont le grief est au niveau du chef d'état-major de la Défense aient le droit de s'informer sans délai où en est leur grief auprès de l'Autorité des griefs des Forces canadiennes et du Comité des griefs des Forces canadiennes.

(84) Je recommande que l'Autorité des griefs des Forces canadiennes et le Comité des griefs des Forces canadiennes soient tenus d'élaborer une méthode commune pour surveiller les griefs transmis au Comité des griefs des Forces canadiennes afin qu'il formule des conclusions et recommandations.

(85) Je recommande que la *Loi sur la Défense nationale* soit modifiée pour prévoir que les membres du Comité des griefs des Forces canadiennes dont le mandat est expiré puissent clore les dossiers qu'ils ont en main.

(86) Je recommande que la *Loi sur la Défense nationale* soit modifiée pour obliger le Comité des griefs des Forces canadiennes à remettre un rapport annuel dans les trois mois suivant la fin de l'exercice.

(87) Je recommande que le Comité des griefs des Forces canadiennes reçoive un pouvoir d'assignation.

(88) Je recommande que les plaignants soient tenus d'informer les autorités des griefs de la situation de leur grief lorsque celui-ci est réglé par une autre instance.

ABRÉVIATIONS

ABC	Association du Barreau canadien
AGFC	Autorité des griefs des Forces canadiennes
Audiences du Comité sénatorial	Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles
Autorité d'examen indépendante	Autorité indépendante chargée de l'examen quinquennal du projet de loi C-25
Cadre de responsabilisation	Cadre de responsabilisation conclu entre le VCEMD et le prévôt
CEMD	Chef d'état-major de la défense
CEPPM	Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire
Charte	<i>Charte canadienne des droits et libertés</i> , partie I de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> , annexe B de la <i>Loi de 1982 sur le Canada</i> (R.-U.), 1982, ch. 11
<i>Code de discipline militaire</i>	Code de discipline militaire contenu dans la partie III de la <i>Loi sur la défense nationale</i>
Comité des griefs	Comité des griefs des Forces canadiennes
CRAPM	Conseil de révision des attestations de police militaire
Deuxième rapport du JAG	Deuxième rapport de l'Équipe d'examen interne du JAG, daté de juillet 2003
DPM	Directeur des poursuites militaires
DSAD	Directeur du service d'avocats de la défense
Équipe d'examen interne du JAG	Équipe d'examen interne du JAG sur l'application des dispositions du projet de loi C-25 relatives à la justice militaire
JAG	Juge-avocat général

LDN	<i>Loi sur la défense nationale</i> , L.R. (1985), ch. N-5
Membres des FC	Officiers et militaires du rang des Forces canadiennes
Mémoire de l'ABC	Mémoire de la Section nationale du droit militaire de l'Association du Barreau canadien
Ministre	Ministre de la Défense nationale
Ombudsman	Ombudsman des Forces canadiennes
ORFC	<i>Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes</i>
Premier rapport Dickson	Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire (mars 1997)
Prévôt	Prévôt des Forces canadiennes
Projet de loi C-25	Projet de loi C-25, Loi modifiant la <i>Loi sur la défense nationale</i> et d'autres lois en conséquence, 1 ^{re} session, 36 ^e législature, 1998 (sanctionné le 10 décembre 1998, L.C. 1998, ch. 35)
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
Rapport annuel du JAG	Rapport annuel du Juge-avocat général au ministre de la Défense nationale sur l'administration de la justice militaire au sein des Forces canadiennes (pour la période du 1 ^{er} avril 2002 au 31 mars 2003)
Rapport du JAG	Premier rapport de l'Équipe d'examen interne du JAG, daté de mai 2003
Rapport sur la Somalie	Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, <i>Un héritage déshonoré : les leçons de l'affaire somalienne</i> , juin 1997
Règles de la Cour d'appel de la cour martiale	<i>Règles de pratique et de procédure de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada</i> , C.P. 1986, 11 septembre 1986

<i>Règles militaires de la preuve</i>	<i>Règles militaires de la preuve</i> , C.R.C., ch. 1049
Second rapport Dickson	Rapport sur le rôle quasi judiciaire du ministre de la Défense nationale du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire (juin 1997)
SNE	Service national d'enquêtes des Forces canadiennes
Troisième rapport du JAG	Troisième rapport de l'Équipe d'examen interne du JAG, daté du 11 juillet 2003