

REMANIEMENT DE LA SURVEILLANCE

Livre blanc de l'Ombudsman

André Marin

Ombudsman

Défense nationale
et Forces canadiennes



National Defence
and Canadian Forces

Canada 

Le 30 mars 2005

Le Très Honorable Paul Martin,
C.P., député
Premier ministre du Canada
Bureau du Premier ministre
Bureau 309-S, Édifice du Centre
Ottawa (Ontario) K1A 0A2

L'Honorable Bill Graham,
C.P., député
Ministre de la Défense nationale
QGDN
13^e étage, Tour Nord
101, promenade Colonel By
Ottawa (Ontario) K1A 0K2

L'Honorable Albina Guarnieri,
C.P., députée
Ministre des Anciens combattants
460, édifice de la Confédération
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Madame, Messieurs,

Je suis heureux de vous remettre un exemplaire de mon « Livre blanc », dans lequel j'expose ma vision d'une surveillance militaire efficace.

J'ai été honoré d'être le premier Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes (MDN/FC) du Canada, et c'est avec plaisir que j'ai rempli mon mandat. Pendant sept ans, j'ai eu la possibilité d'acquérir une foule de connaissances et de bien comprendre les rouages du Ministère et de l'armée canadienne. J'ai été dans une position idéale pour observer de l'extérieur, tout en étant initié, les lacunes et les faiblesses aussi bien que les réussites et les forces du MDN et des FC.

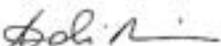
Avant de terminer mon mandat à titre de premier Ombudsman de l'armée du Canada, j'estime qu'il est de mon devoir de partager avec vous mon expérience et mes opinions en ce qui a trait à l'avenir de la surveillance du monde de la défense.

Au cours de mon mandat, j'ai eu le privilège de travailler avec des dirigeants du MDN et des FC dans le but d'améliorer considérablement le bien-être des membres de l'armée canadienne et de leur famille. J'ai constaté de visu leurs réalisations exemplaires au Canada et à l'étranger. J'ai été témoin de leurs sacrifices et de leurs combats. J'ai également observé les défis bien particuliers qu'ils doivent relever chaque jour. C'est dans cette perspective que je vous recommande d'établir des mécanismes justes, efficaces et efficients pour régler leurs plaintes et veiller à ce qu'ils soient traités avec respect.

Au moment où je quitte le Bureau de l'Ombudsman, j'espère sincèrement que ce « Livre blanc » servira à préparer le terrain en vue d'une surveillance militaire efficace au Canada. Les membres des FC, qui servent leur pays de leur mieux, ne méritent rien de moins.

Veillez agréer, madame et messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Ombudsman,



André Marin

Table des matières

Sommaire	1
Introduction	3
La surveillance : une nécessité	5
L'établissement d'une surveillance civile et le Bureau de l'Ombudsman	7
Le modèle de l'Ombudsman	11
<i>Principe limitatif de la surveillance civile</i>	12
Un mandat compromis	13
Faire la preuve de sa valeur	15
Les Anciens combattants, là où le bât blesse	17
Une surveillance inutile ou inefficace	19
<i>La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire du Canada</i>	19
<i>Le système de griefs des Forces canadiennes</i>	22
Cellules et épisodes de résistance	27
<i>La résistance et le mandat</i>	27
<i>Le Comité des griefs des Forces canadiennes</i>	29
<i>Objections techniques</i>	29
<i>La réaction aux rapports</i>	32
S'assurer une crédibilité et obtenir les pouvoirs nécessaires	33
Conclusion	37
Annexe – Avant-projet de loi	39

Sommaire

L'histoire canadienne montre qu'une surveillance civile de l'armée est nécessaire. C'est ce qui est ressorti crûment de l'affaire somalienne, à un moment où l'attention accrue portée à l'armée canadienne a révélé une institution souffrant de problèmes de leadership et de moral, d'un processus de grief boiteux, d'une augmentation du nombre de déclarations d'incidents de harcèlement sexuel, et d'une culture qui ne s'intéresse pas suffisamment à la qualité de vie de ses soldats. De plus, l'histoire récente du pays nous a montré que la façon la plus efficiente et la plus efficace d'assurer cette surveillance tout en respectant l'autorité militaire suprême est d'établir un bureau de l'ombudsman. Par ailleurs, on a bien compris qu'il faut rationaliser de toute urgence les organismes de règlement des conflits des Forces canadiennes. Si l'on s'appuie sur n'importe quelle mesure du rendement, la façon de le faire est évidente :

- (1) Il n'est pas nécessaire d'établir un régime de règlement des conflits distinct pour les plaintes formulées à la police militaire. Ces affaires peuvent être traitées de façon plus efficace et à beaucoup moins de frais par un bureau de l'ombudsman.
- (2) Par souci d'efficience et d'équité, les dossiers relatifs aux Anciens combattants devraient être transmis au même bureau de l'ombudsman, qui s'occupe des plaintes des anciens combattants relatives à des questions impliquant le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces canadiennes.
- (3) On devrait mettre de côté toute résistance et autoriser un bureau de l'ombudsman à compléter et à améliorer le processus de grief. Lorsqu'on peut régler un différend sans arbitrage des griefs, en recourant à un ombudsman, on devrait encourager cette façon de faire.

Si efficace qu'un ombudsman ait été au moment de résoudre les plaintes et de régler les enjeux systémiques au sein des Forces canadiennes, un bureau de l'ombudsman ne réalisera pas son plein potentiel et n'apportera pas sa contribution maximale tant qu'il y aura des cellules de résistance dans l'armée. Les attitudes doivent changer dans l'intérêt de l'institution. Pour ce faire, le gouvernement du Canada doit montrer la voie en s'engageant envers le Bureau à l'inscrire dans une loi afin qu'il soit permanent, qu'il dispose des outils dont il a besoin et que sa légitimité soit indiscutable.

Au moment où je quitte le Bureau de l'Ombudsman, une nouvelle page d'histoire est en train de s'écrire. Le temps est maintenant venu de nous assurer que nous allons de l'avant, et que nous ne revenons pas en arrière.

Introduction

L'Ombudsman André Marin lance un rapport spécial à l'Amphithéâtre national de la presse en octobre 2003.



Il ne me reste que quelques jours à occuper le poste d'Ombudsman du MDN et des FC. J'ai appris beaucoup de choses pendant mon mandat. Ce serait impardonnable de ma part de ne pas partager ces leçons avec vous avant mon départ. Elles sont importantes pour le mieux-être des membres du MDN et des FC, et, par conséquent, pour celui de tous les Canadiens.

La première chose que j'ai apprise en ma qualité d'Ombudsman du MDN et des FC peut sembler élémentaire, mais c'est tout sauf cela. J'ai appris à quel point la surveillance civile de l'armée est importante. Bien sûr, je savais que ça l'était avant de prendre les rênes du Bureau. Avec le recul et l'expérience, j'en suis encore plus intensément convaincu aujourd'hui. En sept ans, les employés du Bureau de l'Ombudsman ont rencontré des membres du MDN et des FC qui ont tour à tour été frustrés, blasés, fâchés et même désespérément malheureux à la suite de leur expérience dans l'armée. Nous avons parlé à des membres de la famille de plaignants tourmentés par l'incidence d'erreurs de jugement. Nous avons vu à quel point des problèmes peuvent miner le moral, l'engagement, et, éventuellement, une carrière. Et nous avons constaté de visu, presque chaque jour, dans le cadre de nos travaux, comment un minimum de distance, une perspective extérieure et une relation de confiance peuvent permettre de désamorcer des situations, de régler des problèmes et d'atténuer l'acrimonie. La surveillance civile, si elle est bien effectuée, permet assez simplement d'améliorer non seulement la vie des membres des Forces canadiennes, mais également de l'institution proprement dite.

Nous avons également vu que nous pouvions, grâce à la surveillance civile et à des pratiques d'enquête proactives, trouver et proposer des solutions efficaces à des problèmes généralisés et bien ancrés. Nous avons proposé des stratégies et des solutions proactives pour s'attaquer à des problèmes systémiques. Personne ne devrait donc s'étonner de voir que je quitte ce poste en me posant en ardent défenseur du renforcement et de l'amélioration du Bureau de l'Ombudsman.

Je sais bien que mon point de vue est celui du conducteur et que, par conséquent, mes observations pourraient sembler prétentieuses, et peut-être un peu crues. Je sais aussi que bien d'autres membres de l'armée sont aussi déterminés que moi à améliorer les choses. Cependant, les réalisations du Bureau, exposées dans des rapports annuels et publics et dans d'innombrables articles médiatiques, sont éloquentes. Personne ne saurait nier en toute crédibilité l'impact du Bureau. Au cours des sept dernières années, nous avons traité plus de 9 000 plaintes, publié 18 rapports spéciaux à l'intention du ministre de la Défense nationale, et mené des dizaines d'enquêtes d'envergure, chacune ayant entraîné d'importantes améliorations pour les Forces canadiennes. Nous l'avons fait dans le respect des échéances et du budget, et en évitant les coûts et l'acrimonie que supposent les poursuites judiciaires. Nous avons laissé dans notre sillage plein de gens satisfaits, à l'exception peut-être de quelques-uns qui préfèrent se cacher la tête dans le sable plutôt que

d'apprendre de leurs erreurs et d'aller de l'avant. La courte histoire du Bureau montre que la surveillance civile de l'armée fonctionne. Je ne m'en targue pas. Un bureau de l'ombudsman peut faire bien mieux. Comme je vais l'expliquer dans ce « Livre blanc », il pourrait faire mieux si on lui donnait les outils dont il a besoin et un mandat qui lui permettrait de régler une foule de problèmes.

C'est parce que je comprends mieux maintenant l'importance des activités du Bureau de l'Ombudsman et que je suis résolu à voir un bureau de l'ombudsman qui dispose des outils nécessaires pour maximiser son potentiel que je présente le « Livre blanc ». J'ai décidé que je dois le faire même s'il ne constituera pas un portrait flatteur de l'approche qu'ont adoptée jusqu'ici le MDN et les FC à l'égard de la résolution des problèmes, des autres institutions de règlement des conflits qui ont été créées au sein du MDN et des FC, ou de la culture qui prédomine toujours dans certaines cellules du MDN. Je présente le « Livre blanc » parce que le mieux-être des membres du MDN et des FC me tient à cœur. Je l'ai déjà dit, et je sais parfaitement que cela peut sembler cliché et mélodramatique, mais c'est une vérité qu'on ne saurait trop répéter : les Canadiens doivent beaucoup à notre personnel militaire et doivent simplement mieux le traiter.

Les hommes et les femmes qui servent notre pays travaillent pour un salaire modeste, et sacrifient le contrôle qu'ils ont sur leur propre vie, même lorsque cela exige des compromis difficiles, non seulement de leur part, mais aussi de leur famille. Ces hommes et ces femmes ne servent pas le pays de la même façon, quoique louable, que les autres fonctionnaires – ils sont prêts à mettre leur vie en jeu pour le Canada. L'histoire montre que bon nombre d'entre eux sont tombés, quelques-uns de façon tragique pendant la période où j'ai dirigé le Bureau. Il est donc facile de se préoccuper du mieux-être de personnes qui en font tant. Il devrait donc être facile de comprendre que je ne peux pas quitter ce poste la conscience tranquille, à moins que j'aie fait tout mon possible pour contribuer à faire de l'expérience militaire une expérience la plus positive et la plus enrichissante possible. Dans les jours qui viennent, je ne pourrai plus donner de conseils. Après mon départ, tout ce que je pourrai offrir, ce sont ma candeur et ma vision de l'avenir – une vision qui n'est pas le fruit de cogitations abstraites. Elle a été taillée, un coup à la fois, dans le bois de l'expérience. En espérant qu'elles aideront les personnes investies du pouvoir à prendre les bonnes décisions, je vous fais part des leçons que j'ai apprises. Je suis certain que les gens ouverts d'esprit et bien intentionnés bénéficieront de ce que j'ai à dire.

Ces leçons m'ont amené à tirer les conclusions suivantes :

- (1) Les mécanismes de plainte prévus dans la *Loi sur la défense nationale*, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire du Canada (CEPPMC) et le processus de grief sont défectueux. Ils sont défectueux parce qu'ils ne peuvent être assez indépendants et parce qu'ils se fondent sur des modèles axés sur la confrontation et sont administrés par des bureaucraties démesurées. Ils coûtent cher et ne sont pas efficaces.
- (2) Des cellules de résistance à la surveillance civile se sont formées dans une culture militaire parfois axée sur l'auto-protection et opposée à une surveillance efficace. Lorsqu'on publie un rapport crucial, les dirigeants des FC disent souvent qu'on les a fait mal paraître plutôt que de réagir de façon à vouloir régler le problème sous-jacent cerné dans nos conclusions.
- (3) Pour progresser, il faut :
 - (i) rationaliser le réseau de mécanismes de règlement des conflits du MDN et des FC, qui prête à confusion. Pour ce faire, on peut élargir le rôle de l'Ombudsman, en lui permettant de régler des affaires qui relèvent de la police militaire et des Anciens combattants, et accueillir la contribution de l'Ombudsman au processus de griefs militaires;
 - (ii) enchâsser un Bureau de l'Ombudsman de l'armée dans la législation et lui conférer la permanence, les outils et la légitimité dont il a besoin pour réaliser son plein potentiel.

La surveillance : une nécessité

Périscopes d'attaque à bord d'un sous-marin de patrouille longue durée de classe Victoria.

Source : caméra de combat, ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes



Chaque institution a son lot de problèmes et de défis, mais certains sont endémiques dans une organisation militaire comme les Forces canadiennes. Le pouvoir qu'exercent les organisations militaires sur leurs membres est nécessairement intimidant. Ces personnes sont appelées à entreprendre des travaux ardues – parfois même débilissants – sur le plan tant physique que mental. Cela entraîne des niveaux de stress démesurés qui non seulement coûtent des vies humaines, mais peuvent également nuire à l'efficacité d'institutions militaires qui dépendent du moral positif des troupes, et cela, au détriment du maintien en effectif, du recrutement, de la concentration et des efforts.

Les problèmes et les défis peuvent également être graves dans une institution militaire à cause de la « culture militaire », selon laquelle on obéit les yeux fermés, sans poser des questions, de l'accès fermé à l'information et de la structure de commandement hautement régimentée qui repose sur des piles de directives et d'ordres bien établis. Cela crée une bureaucratisation inégalée dans la vie civile.

C'est dans ce genre d'organisation que la chaîne de commandement doit s'acquitter de tâches si cruciales qu'elles mettent en jeu la sécurité nationale ainsi que la paix et la justice dans le monde. Les officiers à qui l'on confie cette responsabilité, on le comprendra, sont déterminés à bien faire leur travail, quel qu'en soit le prix. Malheureusement, certaines personnes qui prennent des engagements de cette envergure peuvent devenir zélées, même avoir des œillères, au point de traiter des êtres humains comme de simples soldats ou des outils militaires – en faire abstraction et oublier que ce sont des humains. On peut se retrouver avec une administration sclérosée, axée sur les règles et obsédée par l'ordre, même lorsque ces règles et ces ordres se révèlent problématiques et qu'on peut corriger la situation. En essayant malencontreusement de maintenir l'autorité dont elles ont besoin pour faire leur travail, les institutions militaires peuvent devenir fermées et résistantes au changement.

Il est également notoire que les organisations militaires ont tendance à être conservatrices. Dans son rapport intitulé *Réaliser l'efficacité administrative*, un comité consultatif du Ministre a parlé d'une « aversion culturelle à prendre des risques associés aux programmes » qui alimente « une résistance à tout changement qui n'est pas graduel »¹.

¹ Comité consultatif sur l'efficacité administrative, *Réaliser l'efficacité administrative : Rapport présenté au ministre de la Défense nationale*, 21 août 2003, p. iv.

Lorsqu'on fait la promotion du changement dans une institution conservatrice, il est trop facile de laisser une attitude d'impuissance bien ancrée miner l'esprit d'initiative et le progrès. Cela peut inciter les gens à cacher leurs problèmes au public afin que l'ingérence politique et la critique publique dérangeantes ne minent pas la mission. Étant convaincus qu'il est préférable que certains enjeux internes soient réglés dans la structure de commandement, les organisations militaires sont souvent susceptibles, face à la critique, d'organiser la résistance.

Donc, lorsque des soldats ont de véritables problèmes et sont traités de façon injuste, ils peuvent tomber sur des administrateurs beaucoup trop rigides qui travaillent au sein d'une institution fermée, fortement bureaucratique, conservatrice et parfois même insensible. Ils peuvent être victimes de partialité et être stéréotypés. Ils se butent à l'intransigeance des personnes qui traitent leurs problèmes sans ménagement parce qu'elles agissent selon leur conscience.

Les contributions que peut apporter un organisme externe impartial sont évidentes du fait que les problèmes émanent souvent d'une culture axée sur une attitude défensive répandue dans une société foncièrement fermée.



L'établissement d'une surveillance civile et le Bureau de l'Ombudsman

L'Ombudsman André Marin et l'honorable Art Eggleton, ministre de la Défense nationale à l'époque, soulignent les premiers cent jours d'opération du Bureau en septembre 1999.



La décision d'établir une surveillance civile de l'armée canadienne est le fruit de l'expérience. C'est le 9 juin 1998 qu'on m'a demandé de mettre sur pied un Bureau de l'Ombudsman pour le MDN et les FC. Cette initiative s'inscrivait dans la foulée de plusieurs rapports hautement médiatisés sur le harcèlement sexuel et les agressions sexuelles dans l'armée. Bien que ce soit dans ce contexte qu'on a pris cette décision, l'idée de former un organisme de surveillance avait germé plusieurs années auparavant à la suite d'une série de scandales et de la prise de conscience de graves problèmes dans l'armée canadienne.

La plus grande incitation au changement a été l'affaire somalienne. En 1993, on a déployé des soldats canadiens dans ce pays déchiré par la guerre pour contribuer au maintien de la paix et aux secours. Tout comme une affectation semblable de soldats américains a fini par ébranler la politique étrangère des États-Unis, la Somalie a changé la face du gouvernement militaire au Canada. Le catalyseur de ce changement a été la découverte que des commandants militaires avaient négligé de mettre fin à des événements meurtriers destructeurs², notamment la torture et l'assassinat de Shidane Arone, adolescent somalien surpris à voler dans un camp canadien. Dans les nombreux mois qui ont suivi le déploiement en Somalie, des dénonciateurs ont commencé à ouvrir la porte de la chambre forte cachant l'armée canadienne, brossant un portrait peu flatteur qui a soulevé l'angoisse du public. La débâcle de l'armée, conjuguée à la réduction des effectifs et à la restructuration, sapait le moral des troupes et faisait naître des problèmes de leadership. Les griefs et les plaintes fusaient de toutes parts, mais on ne les traitait pas de façon opportune, juste et équitable. Il fallait faire quelque chose. Les vieux systèmes ne fonctionnaient plus.

En novembre 1995, le MDN et les FC ont retenu les services du brigadier-général (retraité) Larry T. Doshen afin qu'il étudie la question. Même s'il considérait que le meilleur mécanisme de résolution des plaintes serait un Ombudsman classique, il a décidé de ne pas en recommander l'établissement parce qu'il croyait que cela coûterait trop cher³. Cette opinion, non fondée à l'époque, s'est révélée fausse. M. Doshen a plutôt recommandé d'apporter des améliorations au processus de grief. Cela a entraîné la création de projets législatifs dont je vais parler dans les pages qui suivent.

² D.J. Bercuson, Ph.D, MSRC, *Un document à l'intention du ministre de la Défense nationale*, Université de Calgary, 25 mars 1997.

³ Larry T. Doshen, *Report on the Study of Mechanisms of Voice/Complaint Resolution in the Canadian Forces*, 30 novembre 1995, p. ii.

En 1996, on a demandé au bgén (retraité) Doshen de déposer un rapport de suivi⁴. Comme son titre l'évoque, ce deuxième rapport – un plan de mise en œuvre pour un « ombudsman organisationnel »⁵ — proposait la nomination d'un ombudsman. La chaîne de commandement militaire a immédiatement opposé une résistance à cette suggestion. Elle craignait que les efforts de médiation officieuse, même d'un ombudsman organisationnel, ne sapent l'autorité et le leadership militaire⁶. C'est pour cette raison que le Conseil des Forces armées, l'un des plus hauts conseils consultatifs de l'armée, a décidé de mettre la proposition sur les tablettes⁷.

Comme la décision relative à l'établissement d'un ombudsman a été laissée à l'appareil militaire, il n'est pas étonnant que l'idée ait été sabordée. Ce n'est pas la dernière fois que le noyau de résistance, alléguant la menace pour l'intégrité du commandement militaire, sombre dans l'exagération. Même si cette crainte est fondée, on a constaté que, si elle est exagérée et mal placée, elle fait obstacle à l'établissement d'une surveillance civile pleinement efficace dans l'armée.

En 1996, irrité en partie par l'affaire somalienne et échaudé par la divulgation de vidéos embarrassants montrant des rituels d'initiation dégradants et racistes auxquels s'adonnaient des membres du Régiment aéroporté du Canada⁸, le ministre de la Défense nationale, Doug Young, a décidé d'entreprendre un examen complet du leadership et de la direction des Forces canadiennes. L'ex-juge en chef du Canada, le très honorable Brian Dickson, a présidé un comité qui a rédigé un rapport daté du 14 mars 1997 dans lequel on recommandait de mettre en place un ombudsman de l'armée qui relèverait du ministre de la Défense nationale⁹. Il a indiqué qu'« il est très important que les membres des Forces canadiennes puissent s'exprimer compte tenu des exigences de la chaîne de commandement, afin qu'on puisse enquêter de façon indépendante sur leurs préoccupations et leurs plaintes et, s'il y a lieu, qu'on prenne les mesures qui s'imposent. » Il a soulevé deux points cruciaux. Premièrement, les besoins d'une surveillance militaire doivent transcender l'appareil de justice militaire et la police militaire; ils doivent englober une myriade de questions à l'égard desquelles les membres des Forces canadiennes doivent s'exprimer pour obtenir réparation. Deuxièmement, le juge en chef Dickson, héros de guerre et juriste, a regimbé devant l'allégation selon laquelle un bureau de l'ombudsman saperait l'autorité militaire. « Un tel mécanisme, a-t-il dit, aurait pour effet de renforcer la chaîne de commandement¹⁰. »

Quelques semaines plus tard, le 25 mars 1997, le ministre Young a présenté au premier ministre la « Lettre du ministre Young au Premier ministre ». Il y recommandait l'établissement d'un Bureau de l'Ombudsman. Certainement influencé par les objections de l'armée relatives au « pouvoir de la chaîne de commandement », il a fait un compromis à la recommandation de Dickson, suggérant que l'Ombudsman relève du chef d'état-major de la Défense¹¹.

Le 30 juin 1997, plusieurs semaines après le dépôt de la Lettre du ministre Young au Premier ministre, la Commission d'enquête a présenté son rapport final sur la Somalie, suscitant de nouveau l'intérêt du public pour les problèmes sévissant dans l'armée. La Commission d'enquête n'a pas entériné aveuglément la recommandation édulcorée formulée dans la Lettre du ministre Young. En fait, consciente de l'urgence de

⁴ Larry T. Doshen, *Canadian Forces Organizational Ombudsman Implementation Plan*, 10 juillet 1996.

⁵ Par « ombudsman organisationnel », on entend généralement une personne qui travaille au sein d'une organisation pour aider les gens à résoudre leurs problèmes, par la recommandation et la médiation. L'ombudsman classique ou législatif est un agent indépendant qui examine les plaintes et formule des conclusions et des recommandations non exécutoires visant à rectifier une mauvaise administration et à améliorer des situations problématiques systémiques.

⁶ Organizational Ombudsman Implementation Plan, *Briefing Notes to Personnel Policy Board (PPB)* 9 octobre 1996, p. 7.

⁷ Karol W.J. Wenek, document interne daté du 14 janvier 1997 qui a été fourni à mon bureau.

⁸ Fait controversé, le Régiment aéroporté du Canada, unité de plusieurs échelons des Forces canadiennes a été démantelé comme si le problème se limitait à cette unité.

⁹ *Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire*, 14 mars 1997.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 65-66.

¹¹ L'Ombudsman devait également relever du sous-ministre de la Défense nationale plutôt que du ministre. Ensemble, ces propositions auraient privé le Bureau non seulement de son indépendance, mais également de son prestige.

la tâche, elle est même allée au-delà de la recommandation du juge en chef Dickson, exigeant l'établissement d'un inspecteur général relevant du Parlement. Dans l'intérêt du Canada et de sa réputation internationale, la Commission d'enquête sur la Somalie a insisté sur la nécessité de nommer un agent parfaitement indépendant, impartial, transparent et objectif. Pour ce faire, il fallait éviter que cet agent relève du chef d'état-major de la Défense, ni même du ministre de la Défense nationale¹².

Entre-temps, le gouvernement du Canada avait commencé à rédiger le projet de loi C-25, *Loi modifiant la Loi sur la Défense nationale*. Les préparatifs allaient bon train, et, en septembre 1997, le projet de loi a été déposé devant le Parlement. On n'y prévoyait aucune disposition concernant l'établissement d'un inspecteur général ou d'un Ombudsman. Faisant abstraction du conseil qui leur avait été donné, les décideurs, sûrement en consultation étroite avec les dirigeants des Forces canadiennes, ont décidé de restructurer le processus de griefs et de mettre sur pied la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire du Canada.

Cependant, des événements ont concouru à surmonter cette réticence. Dans les mois qui ont suivi la publication du rapport de la Commission d'enquête sur la Somalie, de nouvelles fuites de renseignements sur des cas de harcèlement sexuel de femmes soldats ont exacerbé les préoccupations du public. Le gouvernement du Canada, assiégé de toutes parts, a décidé d'intervenir. Il n'a pas attendu l'adoption des modifications de la *Loi sur la Défense nationale*; il a décidé d'annoncer une initiative supplémentaire. Il a promis de créer un bureau de l'Ombudsman. Le 9 juin 1998, le ministre de la Défense nationale, Art Eggleton, m'a nommé Ombudsman du MDN et des FC et m'a chargé d'agir de façon indépendante de la chaîne de commandement et de relever directement de lui. On m'a confié la tâche de mettre le bureau sur pied et de présenter au ministre une proposition concernant son fonctionnement. J'ai passé la majeure partie des mois qui ont suivi à étudier l'autorité et la structure sur lesquelles le bureau devrait reposer pour constituer un mécanisme de surveillance efficace. Le 20 janvier 1999, j'ai présenté au ministre de la Défense nationale le rapport intitulé *Allons de l'avant : Plan directeur du Bureau de l'Ombudsman*. Il contenait 67 recommandations pour l'établissement d'un bureau de l'Ombudsman efficace et indépendant.



¹² *Un héritage désbonoré : les leçons de l'affaire somalienne : rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1997, p. ES-1.

Le modèle de l'Ombudsman

L'Ombudsman des Forces israéliennes de défense, le Brigadier-général (Rés) Uzi Levtzur en discussion avec le Juge-avocat général, le Brigadier-général J. Pitzul, lors d'une visite à Ottawa en octobre 2001.



La prémisse principale du rapport *Allons de l'avant* est la suivante : le Bureau de l'Ombudsman ne devrait pas être un simple « ombudsman organisationnel » — quelqu'un qui est considéré comme un employé de l'organisation qui accomplit la tâche facile d'aider les plaignants à régler leurs propres problèmes en leur conseillant des procédures et des options appropriées, et dans certains cas, en assurant une médiation. Ma principale préoccupation, qui, avec l'expérience, s'est révélée bien fondée, était que bien des plaignants ont peur ou sont intimidés et ont l'impression d'être à court de ressources. Ils n'ont pas les moyens de recueillir l'information dont ils ont souvent besoin pour trouver la vérité. Les gens qui sortent du rang craignent les représailles, la répression ou la stigmatisation. Au moment où je concevais mon bureau, on mettait sur pied au sein du MDN et des FC un programme de règlement extrajudiciaire des différends pour aider les membres à régler leurs différends à l'amiable. Je savais que, pour répondre aux besoins des militaires, il fallait bien plus qu'un « ombudsman organisationnel », qui pouvait simplement reproduire ce genre de service. On avait besoin d'une personne qui pourrait gagner la confiance des militaires qui se sentent trop trahis par les événements pour faire confiance « au système », et qui pourrait aller au cœur du problème en menant une enquête proactive.

Compte tenu des précédents adoptés dans d'autres pays, dont Israël, l'Allemagne et l'Australie, j'ai plutôt recommandé un modèle d'« ombudsman classique », qui, outre les tâches accomplies normalement par un ombudsman organisationnel, recevrait les plaintes, recueillerait les faits pertinents et recommanderait des solutions sans être pris dans le carcan des protocoles et des systèmes établis. Je voulais que le Bureau soit plusieurs choses. Je voulais qu'il soit indépendant et impartial, et qu'il puisse garantir la confidentialité et protéger les plaignants. Je voulais qu'il soit investi de pouvoirs crédibles en matière d'enquêtes et d'examins afin d'obtenir l'information nécessaire à la formulation de solutions justes et efficaces. Je voulais qu'il puisse formuler des recommandations utiles et qu'il s'attire la faveur du public, élément si nécessaire pour que ce dernier appuie ses décisions relativement à des questions graves. Je voulais établir le genre de mécanisme polyvalent qui pouvait aider à régler toute la panoplie de problèmes que le juge en chef Dickson avait cernés dans l'armée, sans m'enliser dans des batailles de compétences avec d'autres organismes de règlement des conflits ni me buter aux objections de la chaîne de commandement, qui pourrait alléguer que j'outrepasse les limites de mon mandat. Je voulais aussi que le Bureau jouisse du prestige et de la permanence nécessaires pour gagner la confiance des soldats et le respect de la chaîne de commandement — je voulais qu'il soit créé par une loi. Bref, je ne voulais pas que le Bureau soit une façade ou applaudisse bêtement à tout ce qui vient de la chaîne de commandement. Je voulais que le Bureau fasse une différence dans la vie des soldats, des marins et des hommes et des femmes qui font partie de l'Armée de l'air.

Principe limitatif de la surveillance civile

L'une des choses dont j'étais parfaitement conscient dès le début, c'est la nécessité de ne pas m'ingérer sans motif valable dans la gouvernance militaire. Dans la sphère des questions militaires, le chef d'état-major de la Défense doit être en mesure de prendre les décisions finales, et les membres de la chaîne de commandement doivent répondre au chef d'état-major de la Défense, et non pas à un Ombudsman ou à quelque autre type d'autorité civile. C'est un principe que l'on ne peut transgresser; des civils ne peuvent pas dire à des commandants militaires comment gérer l'armée.

Ce que la surveillance civile peut faire, cependant, c'est offrir une perspective extérieure, non teintée par la culture militaire, libre de toute responsabilité de commandement et par conséquent, capable de voir le portrait global d'un angle différent et important. Grâce à la médiation, à la formulation de recommandations et à la persuasion, la surveillance civile peut amener les militaires en position de pouvoir à s'asseoir pour réévaluer la situation, à la lumière de la nouvelle perspective que peut apporter la surveillance civile. Si le surveillant civil a raison, les militaires en position de pouvoir sont capables de faire ce qu'il faut. Ils le feront non pas parce que quelqu'un leur dit de le faire, car personne ne prétend avoir cette autorité. Ils feront ce qu'il faut faire parce qu'ils réfléchiront au problème en y jetant un regard neuf et en viendront à comprendre que les choses auraient dû être traitées différemment, ou parce que la désapprobation publique convaincra les personnes en position d'autorité suprême qu'une erreur a été commise et qu'on devrait prendre les mesures correctives qui s'imposent. C'est grâce à la persuasion, à la raison et à la pression du public qu'on peut apporter des améliorations sans autoriser l'organisme de surveillance civile à s'ingérer dans la gestion de l'armée.

Partant, lorsque j'ai présenté mon plan directeur pour un bureau efficace, je voulais un bureau qui n'entraverait pas les activités de la chaîne de commandement; ce bureau ferait plutôt ce que le juge en chef Dickson avait prévu — « renforcer la chaîne de commandement »¹³ — en aidant à régler les problèmes qui peuvent saper la foi en l'institution des personnes qui la servent. Lorsqu'on permet aux membres de s'exprimer et d'utiliser un moyen rapide et efficace pour régler leurs problèmes, on réduit l'insatisfaction, on améliore le moral et, par le fait même, on renforce l'engagement des soldats. Après tout, il est plus facile d'accepter les directives d'une chaîne de commandement que l'on considère comme étant juste et raisonnable que d'obéir aveuglément à des dirigeants sclérosés ou bornés qui agissent de la sorte par la seule force de leur pouvoir. Il va de soi qu'on peut forcer les gens à obéir, mais qu'on doit gagner leur respect, et que le respect engendre non seulement l'obéissance, mais également la loyauté.

¹³ *Ibid.*, pp. 65-66.

Un mandat compromis

Mandat révisé du Bureau de l'Ombudsman,
émis le 5 septembre 2001.



Le Bureau n'a pas encore rempli entièrement le mandat qu'on lui a confié. Cela s'explique en grande partie par la peur exagérée qu'ont les Forces canadiennes de voir leur autonomie militaire menacée par un organisme externe. Le mandat initial a été révisé en 2001, et cela a amélioré notre capacité d'aider. Mais malgré nos efforts persistants et répétés en vue de mettre en œuvre un programme complet, il y a encore des gens qui souhaitent recourir à un Ombudsman, mais qui ne peuvent pas le faire à cause des limites qu'on impose à la compétence du Bureau, plus particulièrement ceux qui ont des plaintes concernant Anciens combattants Canada et la police militaire, ainsi que de nombreux membres des FC qui sont forcés de suivre le processus de griefs.

Malheureusement, les hauts dirigeants sont très peu enclins à trouver des solutions à des problèmes de compétence d'ordre technique qui ont trait à notre mandat. Le Juge-avocat général (JAG), principal conseiller juridique de la chaîne de commandement, nous a montré le fond de sa pensée lorsqu'il nous a carrément déclaré, quelques mois après ma nomination en 1998, que « le terrain était occupé » et qu'il n'y avait pas de place pour le genre de surveillance indépendante que nous voulions assurer. Les sept dernières années ont montré que, en fait, non seulement le champ n'était pas occupé, mais qu'il s'est révélé fertile et prêt à accueillir un bureau qui répondrait vraiment aux besoins des militaires. Malheureusement, la haute direction n'a, trop souvent, pas pu s'affranchir de l'opinion du JAG ni nous aider à préparer le terrain et à nous fournir les outils dont nous avons besoin pour remplir notre mission.

À bien des égards, et malgré nos réussites, le Bureau de l'Ombudsman est toujours un travail en cours. Nous manquons d'outils de collecte d'informations. Mais, ce qui est le plus important, c'est que le Bureau de l'Ombudsman n'est pas créé en vertu d'une loi. Il provient d'ordonnances enchâssées dans des documents administratifs internes et de directives ministérielles. Le Bureau peut disparaître d'un seul coup de crayon d'un ministre ou être handicapé par l'annulation d'une directive. Même si nous avons bénéficié de l'indépendance que nous avons exigée, elle est le produit d'une bonne volonté ou de la réalité politique et, par conséquent, n'est pas acquise. Si un Bureau de l'Ombudsman ainsi restreint avait été créé pour une bonne raison, ce serait tolérable. Malheureusement, notre mandat limité et notre vulnérabilité sont issus de luttes intestines, de la léthargie de la bureaucratie et d'une résistance insoutenable à la surveillance civile.

Je vais traiter de ce problème plus en détail dans les pages qui suivent. Cependant, pour l'instant, j'ai quelque chose d'une importance capitale à mentionner. Témoin des travaux que le Bureau a accomplis en quelques années d'existence, je suis plus que jamais convaincu que le modèle de l'Ombudsman est capable d'améliorer non seulement la vie de ceux qui servent le MDN et les FC, mais également l'institution elle-même, notamment sa crédibilité et son statut. Même si son mandat est compromis, le Bureau de l'Ombudsman du MDN et des FC a déjà montré la valeur de la surveillance civile. Toute analyse de l'avenir de ce Bureau en particulier, et du sort de la surveillance civile de l'armée en général, doit partir de ce constat.

Faire la preuve de sa valeur

L'Ombudsman André Marin lance son rapport annuel à l'Amphithéâtre national de la presse en juin 2003.



Au cours des sept dernières années, nous avons été témoins d'une foule d'histoires de réussite qui ont touché la vie de bien des gens. Il n'est pas vraiment nécessaire de décrire ces histoires en détail. Elles sont illustrées dans les capsules présentées dans les rapports annuels que le Bureau de l'Ombudsman a publiés depuis sa création. Un survol des sept dernières années suffit pour nous convaincre. Ce survol nous apprend qu'on a fait appel à l'Ombudsman pour obtenir des soins médicaux et des services de counselling pour les militaires. Il nous apprend qu'on s'est tourné vers l'Ombudsman pour obtenir des congés pour événements familiaux malheureux pour les militaires, ainsi que des pensions, des avantages sociaux, des indemnités de déménagement et des paiements à titre gracieux pour les personnes qui sont prises dans le dédale de la bureaucratie ou dont la demande est compromise par un retard ou un refus. Un survol nous fait comprendre qu'on a fait appel à l'Ombudsman pour réinstaller des militaires de sorte qu'ils soient plus près de leur famille, de parents souffrants ou d'installations médicales dont ont besoin des membres de leur famille. Il nous apprend que l'Ombudsman a complété le processus de grief en contribuant à réduire le délai d'exécution et en faisant office de canal d'information. Et ainsi de suite, cas après cas. Littéralement, des milliers de militaires ont obtenu réparation en faisant appel aux services du Bureau de l'Ombudsman pour régler des problèmes qui, sans son intervention, n'auraient pas été réglés ou ne l'auraient pas été aussi rapidement. Au cours des sept dernières années, en réglant les plaintes de militaires, le Bureau a contribué indiscutablement à la qualité de vie des membres des FC et de leur famille, réalisant les espoirs du juge en chef Dickson en ce qui a trait à un tel bureau.

Le Bureau s'occupe surtout de régler les problèmes personnels des militaires. Cependant, il s'est également attaqué à des enjeux systémiques dans le cadre d'enquêtes de grande envergure. Grâce à des centaines de recommandations émanant de dizaines d'enquêtes, il a pu régler des problèmes de longue date et contribuer à améliorer la vie militaire. L'Ombudsman a aidé à amener les Forces canadiennes à adopter une approche plus humaine et plus efficace à l'égard des traumatismes liés au stress opérationnel, notamment le syndrome de stress post-traumatique. Il a servi de catalyseur pour améliorer les commissions d'enquête et le processus d'enquête sur les décès et les accidents survenus au cours de l'entraînement. L'Ombudsman a pris des mesures pour améliorer le traitement réservé à la famille de soldats tués en service. Il a réglé des problèmes d'exposition environnementale. Il a obtenu des excuses pour aider à fermer le dossier de griefs qui traînaient depuis longtemps, comme les expériences de Suffield, au cours desquelles des soldats ont été exposés intentionnellement à des agents de guerre chimique comme le gaz moutarde, la malheureuse affaire Poulin¹⁴, ou la tragique

¹⁴ Rapport final, *Allégations contre les Forces canadiennes, Plaignant : Capitaine Bruce Poulin*, rapport spécial de l'Ombudsman du MDN et des FC, 13 août 2001.

affaire Lapeyre-Wheeler, qui aurait pu être évitée¹⁵. Il a participé à éliminer des décennies d'obstacles bureaucratiques, obtenant ainsi une indemnisation pour les victimes de Suffield et le remboursement des retenues imposées aux stagiaires du cours sur le Système militaire automatisé de circulation aérienne de Richmond. Et, avant que notre mandat ne soit aussi limité, nous avons fait mettre en place des procédures pour s'assurer que la police militaire traite les victimes d'agression sexuelle avec sensibilité.

Pour ceux qui s'y intéressent, l'Ombudsman a également fait sa part pour favoriser l'adoption d'attitudes appropriées. Pour ce faire, il a évacué le stéréotype fictif selon lequel tous les militaires sont des John Wayne qui restent de marbre devant la brutalité ou la tragédie, et qui se refusent à des sentiments plus humains, comme la faiblesse ou la lâcheté; en combattant la discrimination faite aux femmes et aux Autochtones et en déplorant l'ethos insensible du soldat « jetable après usage », le cas échéant; en mettant au jour des cas de bureaucrates qui ne pensent pas ou la mentalité « c'est le règlement » qui, trop souvent, empêchent les responsables de corriger des problèmes humains qui auraient pu l'être avec un peu d'imagination et de motivation.

On ne saurait sous-estimer l'incidence que tout cela a eu sur la qualité de vie des militaires, sur leur moral, sur l'esprit de corps, ou sur le maintien en effectif des soldats à l'heure d'importantes pénuries de personnel. Certes, ces gains ont parfois été obtenus au prix de l'embarras de certaines personnes qui assument les lourdes responsabilités du commandement, et je sais que cela n'a pas été facile. Lorsque les Forces canadiennes ont approuvé des solutions ou accepté des critiques qu'elles jugeaient constructives, et lorsqu'elles ont travaillé pour l'amélioration, toutefois, leur réputation n'en a pas souffert; elle a plutôt été renforcée, tout comme leur leadership.

La valeur de la surveillance civile sous la forme d'un Bureau de l'Ombudsman a été amplement démontrée. Il reste à savoir non pas s'il s'agit d'un outil judicieux et approprié, mais bien si on l'a utilisé aussi largement et judicieusement qu'il devrait l'être.



¹⁵ *Quand tombe un soldat : Examen de la réaction des Forces canadiennes à la mort accidentelle du Caporal-chef Rick Wheeler*, rapport spécial de l'Ombudsman du MDN et des FC, 20 décembre 2004.

Les Anciens combattants, là où le bât blesse

Une couronne honorant les vétérans qui servirent de cobayes lors des essais chimiques de la Seconde guerre mondiale est déposée à Winnipeg lors de la Cérémonie du Souvenir. Ces soldats reçurent finalement la reconnaissance qui leur était due en 2004, après que l'Ombudsman eut enquêté sur leurs souffrances.



D'un point de vue pratique, il n'est pas logique de refuser aux anciens combattants le droit de se tourner vers l'Ombudsman pour résoudre tous leurs problèmes. Une fois que leur problème devient du ressort d'Anciens combattants Canada, on ne devrait pas leur fermer la porte. On s'imagine souvent qu'un ancien combattant est un vieil homme ratatiné qui, d'une main tremblotante fait le salut à côté d'un monument commémoratif, quelqu'un qui a beaucoup vécu depuis son service militaire —, mais en réalité, Anciens combattants Canada administre les prestations de personnes qui faisaient partie des Forces canadiennes des heures ou des jours plus tôt. Tous les ex-militaires, même ceux qui ont été libérés il y a des dizaines d'années, restent en contact étroit avec l'institution, non seulement parce que leurs expériences militaires sont gravées à jamais dans leur esprit, mais également parce que leur bien-être personnel demeure rattaché au gouvernement qu'ils ont servi. Leur sécurité financière, leur santé mentale et physique et leur sentiment d'appartenance sont tous inextricablement liés à l'armée.

Depuis la création du Bureau, nous avons dû plus de 250 fois renvoyer des anciens combattants à cause de notre mandat restreint; les plaintes concernent toutes sortes de choses depuis les délais de traitement des demandes de pensions attribuables à des documents inadéquats jusqu'aux traumatismes liés au stress opérationnel et aux maux débilissants liés au service, en passant par les problèmes liés aux appels de pensions, le rejet de demandes d'avantages sociaux, les délais de réception de renseignements médicaux et les problèmes épineux en matière de soins de longue durée. L'épisode Suffield, l'un des rares dossiers où le Bureau de l'Ombudsman a pu venir en aide à un groupe d'anciens combattants, montre à quel point les problèmes des anciens combattants peuvent être graves. On refusait de verser une pension aux anciens combattants en raison de la perte de documents et de préoccupations moribondes relatives à la sécurité nationale. On aurait pu éviter cette histoire tragique et lamentable, mais pendant des décennies, rien n'a été fait. On n'a rien fait jusqu'à ce qu'on permette aux victimes de faire appel à un ombudsman.

Les anciens combattants du Canada n'ont pas leur propre ombudsman classique. Ils s'en remettent plutôt aux employés des Anciens combattants, ou ils dépendent de l'intervention de la Légion canadienne. La Légion canadienne est sans contredit une magnifique organisation qui a fait de son mieux pour établir des comités et assurer la liaison avec des administrateurs gouvernementaux, souvent avec d'excellents résultats, mais

elle ne constitue pas un ombudsman institutionnalisé. Elle ne possède pas les pouvoirs de mener une enquête proactive, les ressources ni le personnel professionnel nécessaires, et elle n'est pas autorisée à rendre des comptes officiellement au gouvernement et au public. Il était inévitable que les anciens combattants exigent la création d'un bureau de l'ombudsman ou d'un poste d'inspecteur général chargé de leur venir en aide¹⁶. Il faut répondre à leur demande.

Donc, quelle réponse le Bureau de l'Ombudsman reçoit-il lorsqu'il demande qu'on lui confie le mandat nécessaire pour aider ces personnes, à qui nous devons tous tant? Ce n'est pas une réponse fondée sur une raison ou un principe impérieux. La réponse est la suivante : le Bureau de l'Ombudsman est le produit d'une directive interne du ministre de la Défense nationale, alors que les affaires des Anciens combattants relèvent du ministre des Anciens combattants. Théoriquement, c'est vrai, mais cette réponse ne convient pas aux personnes qui pourraient demander de l'aide au Bureau. Le ministre des Anciens combattants pourrait simplement signer une directive ministérielle pour leur permettre de faire appel au Bureau de l'Ombudsman. On pourrait également trouver une solution plus appropriée, c'est-à-dire adopter une loi créant un Bureau de l'Ombudsman conjoint des Forces canadiennes et des Anciens combattants qui relèverait du ministre de la Défense nationale en ce qui a trait aux questions touchant le MDN et les FC, et du ministre des Anciens combattants au chapitre des enjeux liés à Anciens combattants Canada. La vérité, c'est que l'organisation ministérielle constitue un obstacle technique, et non pas une structure qui nous empêche de faire ce qu'il faut. Les bons gouvernements ont pour principe de ne jamais permettre à des obstacles techniques de les empêcher de faire ce qu'il faut. On devrait plutôt gérer et surmonter les obstacles techniques.



¹⁶ Voir le communiqué intitulé « Modern veterans say they are forgotten, need ombudsman », Stephen Thorne, Presse canadienne, Ottawa, 2004; 5 mai 2004, 15 h 30, débats du Sous-comité des anciens combattants de la Chambre des communes du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants.

Une surveillance inutile ou inefficace

Si la surveillance civile n'est pas effectuée de façon appropriée, elle peut être improductive, voire contre productive. Je dis cela en ce qui a trait aux personnes qui travaillent avec la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire du Canada ou le Comité des griefs des FC, ou, de façon générale, dans le cadre du processus de grief. Ces institutions sont le parfait exemple de mécanismes de plaintes inefficaces et par trop bureaucratiques.

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

La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire du Canada (CPPM) a été créée parce qu'on était préoccupé par le fait que les officiers de la police militaire, en tant que militaires, étaient assujettis à une chaîne de commandement qui pouvait influencer sur les enquêtes et les activités policières. On espérait que la création d'une CPPM indépendante permettrait d'éviter toute ingérence dans les enquêtes de la police militaire et améliorerait la transparence, l'accessibilité et l'équité du traitement des plaintes concernant la police militaire¹⁷. Cet objectif est louable et important. Cependant, l'expérience a montré que cette tâche n'exige pas la création d'une institution distincte comme la CPPM. Un bureau de l'Ombudsman pourrait s'acquitter, à bien moindre coût, des tâches de la Commission, et de façon plus efficace.

Créée en décembre 1998 et établie dans une loi¹⁸, la CPPM a deux fonctions principales. La première a trait aux « plaintes pour inconduite » concernant la police militaire. En fait, habituellement, les plaintes pour inconduite sont transmises directement au Grand prévôt des Forces canadiennes, qui les examine et les règle. La CPPM n'enquête pas sur la grande majorité des plaintes pour inconduite; elle surveille simplement le processus de traitement des plaintes du Grand prévôt. La CPPM n'outrepassera son rôle de surveillant que si on lui demande d'examiner une décision du Grand prévôt au sujet d'une plainte, ou si la présidente de la CPPM estime qu'il est dans l'intérêt du public de s'occuper d'une plainte adressée au Grand prévôt. La deuxième fonction de la CPPM est son pouvoir exclusif de traiter des plaintes selon lesquelles une personne en position d'autorité a contrecarré ou entravé une enquête de la police militaire (« plaintes pour ingérence »)¹⁹.

Ces fonctions génèrent une charge de travail minime pour la CPPM. Pour reprendre les mots du très honorable Antonio Lamer, l'ex-juge en chef du Canada qui a effectué l'examen quinquennal du projet de loi C-25, la CPPM a reçu « très peu » de plaintes. Plus précisément, au cours des trois années de 2000 à 2002, elle a participé au traitement de 212 plaintes au total²⁰, dont 184 étaient des « plaintes pour inconduite », pour lesquelles elle avait pour seul rôle de surveiller l'intervention du Grand prévôt. Au cours de ces trois années, on a demandé seulement 21 fois à la CPPM d'examiner une décision rendue par le Grand prévôt, et la Commission ne s'est attaquée de son propre chef qu'à seulement trois plaintes pour inconduite dans l'intérêt public. Seulement deux rapports publics ont été publiés.

La faible utilisation qu'on fait de la CPPM ne découle pas de sa relative nouveauté. Ses activités ont diminué avec le temps. En 2003, il n'y a eu que 34 plaintes par rapport à 65 en 2002. Du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2004, la CPPM a surveillé 36 plaintes, reçu cinq demandes d'examen et a traité une plainte pour ingérence²¹. Dans son rapport sur les plans et les priorités de 2004-2005, la CPPM reconnaît que « les plaintes reçues par

¹⁷ Le très honorable Antonio Lamer, *Le premier examen indépendant des dispositions et de l'application du projet de loi C-25*, 3 septembre 2003, p. 77.

¹⁸ *Loi modifiant la Loi sur la défense nationale*, L.C. 1998, ch. 35, articles 250.1-250.53.

¹⁹ Même si la compétence est exclusive, la présidente peut confier des plaintes pour ingérence au Grand prévôt (par. 250.34(2)).

²⁰ Cela ne comprend pas trois cas pour lesquels la CPPM déclare avoir reçu des demandes de retrait de plaintes. Ces statistiques ont pris fin en 2002. Dans son rapport annuel de 2003, la CPPM déclarait qu'il y avait eu au total 218 plaintes pour inconduite, seulement 19 examens, et six plaintes d'intérêt public plutôt que trois.

²¹ Rapport ministériel sur le rendement, http://www.mpcc-cppm.gc.ca/300/3300/2003-2004_f.html

la Commission sont généralement un peu moins nombreuses que celles reçues par les autres organismes de surveillance civile du maintien de l'ordre au Canada »²². Je ne le signale pas pour laisser entendre que le nombre de plaintes est un bon indicateur des problèmes de compétence; je le signale pour montrer que la demande pour ce genre de surveillance n'est pas suffisante pour justifier la création d'un organisme distinct.

En 2000-2001, le budget de la CPPM s'établissait à 3,66 millions de dollars. En 2001-2002, il atteignait 4,1 millions de dollars. En 2002-2003, il était de l'ordre de 4,34 millions de dollars. Le Comité consultatif du ministre sur l'efficacité administrative a découvert que, en 2002, le coût annuel moyen de l'ouverture d'un dossier était de 38 000 \$. Lorsqu'on supprimait les dossiers qui ne constituaient que des demandes générales ou les affaires qui n'étaient pas du ressort de la CPPM, on obtenait un coût annuel par dossier stupéfiant, 56 000 \$. Le comité consultatif sur l'efficacité administrative a conclu que, « comme le Grand prévôt adjoint des FC mène d'abord une enquête sur tous les dossiers qui sont soumis au Comité et que seule une faible proportion de ces dossiers font ensuite l'objet d'une enquête en bonne et due forme du Comité d'examen des plaintes, le Comité estime que ces coûts sont trop élevés »²³. Par rapport à la CPPM, la Commission des plaintes du public contre la GRC a traité 1 176 plaintes en 2002, avec un budget de seulement 400 000 \$ de plus²⁴. Cela équivaut à dix fois la charge de travail avec seulement 10 % de plus d'argent. L'Unité des normes professionnelles du service de police de Toronto dispose d'un budget d'exploitation d'environ quatre millions de dollars, et traite quelque 1 000 plaintes et enquêtes sur les affaires internes par année²⁵.

On ne s'étonnera pas d'apprendre que, au cours de l'examen quinquennal, le juge en chef Lamer a demandé qu'on mène une vérification interne exhaustive pour confirmer son impression qu'il fallait réévaluer les ressources humaines et financières réservées pour la CPPM, compte tenu de sa charge de travail des quatre dernières années²⁶. Pour sa part, le Comité consultatif du ministre a recommandé des compressions budgétaires pouvant aller jusqu'à 30 %²⁷. Le ministre de la Défense nationale de l'époque a accepté la recommandation, mais les réductions appliquées à l'exercice 2003-2004 étaient bien inférieures aux niveaux recommandés. Le budget était toujours de 3,56 millions de dollars. Conseils et Vérification Canada a ensuite effectué un examen organisationnel. Cet examen a entraîné une restructuration importante. En février 2004, on a éliminé dix postes d'équivalents temps plein et quatre postes vacants²⁸. Malgré cela, dans le plan d'activités pour 2004-2005, on demande un budget de 4,2 millions de dollars, même si on fait remarquer qu'on s'attend à des compressions budgétaires de 30 % au cours des trois prochaines années²⁹. Même s'il était actualisé, le budget de la Commission s'établirait toujours à plus de trois millions de dollars, ce qui est élevé pour un organisme qui peut s'attendre à traiter quelques dizaines de plaintes.

Malgré la réduction des effectifs et une charge de travail inférieure à ce qu'on prévoit, la CPPM continue d'être inefficace. Lorsque la Commission de la fonction publique du Canada a effectué une vérification, en 2004, à la suite de plaintes et de questions soulevées dans le Rapport ministériel sur l'obligation de rendre compte en dotation 2002-2003³⁰, elle a déterminé qu'il y avait « de sérieuses lacunes dans la mise en œuvre du cadre de gestion des activités de dotation et de recrutement de la CPPM »³¹. La direction s'est révélée avoir « échoué dans sa tentative de résoudre les problèmes liés aux communications, à la crainte de représailles et aux cas présumés de harcèlement »³².

²² *Budget des dépenses 2004-2005 de la CPPM : Rapport sur les plans et les priorités*, section 3.2.1.

²³ Comité consultatif sur l'efficacité administrative, *Réaliser l'efficacité administrative*, 21 août 2003, p. 76.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Conversation téléphonique avec le surintendant d'état-major Rick Gauthier, 19 janvier 2005.

²⁶ Le très honorable Antonio Lamer, *Le premier examen indépendant des dispositions et de l'application du projet de loi C-25*, 3 septembre 2003, p. 79.

²⁷ Vérification de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire par la Commission de la fonction publique, Sa Majesté du chef du Canada, 2004, p. 4.

²⁸ *Ibid.*, p. 5.

²⁹ *Budget des dépenses 2004-2005 de la CPPM : Rapport sur les plans et les priorités*, section 1 (Message de la présidente). On émet une mise en garde en avertissant le lecteur qu'il ne s'agit que d'estimations incertaines étant donné la restructuration.

³⁰ Vérification de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire par la Commission de la fonction publique, Sa Majesté du chef du Canada, 2004, p. 1.

³¹ *Ibid.*, p. 42.

³² *Ibid.*, p. 3.

Malgré la purge financière, la CPPM, selon ses propres projections, continue d'estimer que le coût d'une enquête d'intérêt public peut dépasser 200 000 \$³³. Ce genre d'enquête est extrêmement rare pour la CPPM, dont la majeure partie des enquêtes sont relativement faciles. Des résumés des cas d'examen affichés sur le site Web de la CPPM montrent que ces affaires sont importantes pour les personnes en cause, mais n'exigent pas en général une enquête complexe ou prolongée. Dans bon nombre de ces affaires, peu de témoins sont impliqués, et, compte tenu de la nature des plaintes, on s'attendrait à ce qu'il y ait peu de documents examinés. Allégations de membres de la PM qui contreviennent au code de la route, qui exigent des documents sans en avoir le droit, qui font preuve de grossièreté ou qui ne s'identifient pas ou négligent de montrer leur insigne lorsqu'ils signifient des documents – toutes ces affaires sont importantes, mais elles n'exigent pas des ressources massives, surtout lorsqu'on considère que, lorsque la CPPM reçoit le dossier, le Grand prévôt a déjà mené son enquête.

La nature du mandat de la CPPM pose également problème. L'une des plaintes pour ingérence les plus graves, une allégation selon laquelle la chaîne de commandement aurait empêché des officiers de la police militaire d'interroger des membres d'une unité impliqués dans un accident avait dû être rejetée parce que le plaignant n'avait « ni mené, ni supervisé directement l'enquête »³⁴. De plus, même si elle fait de son mieux pour aborder des enjeux systématiques³⁵, la CPPM n'est pas outillée pour le faire. Elle ne s'occupe que de « plaintes » et n'est pas investie du genre de pouvoir que possède un ombudsman classique pour mener des enquêtes systémiques ou de son propre chef. Son principal objectif vise nécessairement à déterminer si une plainte est fondée.

Qui plus est, ni le Grand prévôt, première instance d'examen des plaintes pour inconduite, ni la CPPM, n'a produit ses résultats rapidement. Compte tenu des retards, le juge en chef Lamer a dû recommander l'établissement d'un système de fermeture de dossiers en un an en ce qui a trait aux plaintes pour inconduite examinées par le Grand prévôt. Il a déterminé que les examens de la CPPM durent en moyenne 15 mois³⁶.

En conséquence, il est évident que, même si la surveillance de la police militaire est essentielle, la CPPM est un éléphant blanc. Avec la diète financière qu'elle subit actuellement, elle cessera d'être un obèse morbide pour devenir simplement obèse.

La solution : Intégrer la CPPM au Bureau de l'Ombudsman

Au terme de l'examen de l'efficacité administrative, on est allé jusqu'à recommander le démantèlement de la CPPM et son intégration à la Commission des plaintes du public contre la GRC, organe externe et indépendant. Cependant, on a tendance à ne pas suivre les recommandations selon lesquelles la chaîne de commandement ne pourrait plus s'occuper des questions d'ordre militaire. On ne s'est donc pas étonné qu'on rejette la proposition de transmission des questions d'ordre militaire à un organisme non militaire. On a fini par remanier le budget alors que le problème réside dans une infrastructure et une bureaucratie démesurées par rapport au nombre de dossiers confiés. Je peux proposer une solution de rechange raisonnable. On devrait intégrer la compétence de la CPPM à celle du Bureau de l'Ombudsman. On peut le faire sans réinventer la roue. De cette façon, les questions d'ordre militaire demeurent dans une institution qui s'occupe de questions d'ordre militaire. De plus, cette solution est équitable sur le plan financier et entièrement réalisable, étant donné qu'elle est compatible avec le mandat du Bureau. Ni une opposition intéressée ni un élan instinctif visant à entraver la surveillance civile ne devrait nous empêcher de le faire. Laissons l'Ombudsman des Forces canadiennes assumer l'importante fonction de la surveillance de la police militaire.

³³ *Budget des dépenses 2004-2005 de la CPPM : rapport sur les plans et les priorités*, section 3.2.1.

³⁴ Sommaire de la CPPM, CPPM-003-Ingérence, en ligne à l'adresse suivante : http://www.mpsc-cppm.gc.ca/300/3200/3203_f.html

³⁵ La CPPM, dans le *Budget des dépenses 2004-2005 de la CPPM : Rapport sur les plans et les priorités*, signale, dans la section 3.1, que les recommandations de la présidente ont permis d'améliorer les politiques et les procédures afférentes aux activités de surveillance des membres de la police militaire, ainsi que la formation de ces derniers dans des domaines [variés]. »

³⁶ Le très honorable Antonio Lamer, *Le premier examen indépendant des dispositions et de l'application du projet de loi C-25*, 3 septembre 2003, pp. 83, 78.

Le système de griefs des Forces canadiennes

Le processus de griefs militaires est complexe. Un militaire qui a un grief doit porter plainte à une « autorité de première instance ». Il doit s'agir d'un officier qui occupe un rang supérieur à celui du plaignant, et qui a le pouvoir d'accorder la réparation souhaitée³⁷. Si le plaignant n'est pas satisfait du résultat obtenu par le premier responsable, ou si le grief n'est pas réglé en 60 jours, le plaignant peut le formuler à la deuxième et dernière instance, le chef d'état-major de la Défense (CEMD). À ce niveau, le grief prendra un chemin ou un autre. Si le grief ne fait pas partie d'une catégorie spécifiée, il est transmis au délégué du CEMD, le Directeur-Administration des griefs des Forces canadiennes, qui administrera le grief et jouera le rôle du CEMD. Si le grief fait partie d'une catégorie spécifiée, le CEMD est obligé de le transmettre au Comité des griefs des Forces canadiennes (Comité des griefs)³⁸. Ensuite, le Comité des griefs examinera le dossier et formulera des recommandations au CEMD. Ce dernier accepte habituellement ces recommandations, mais il a le pouvoir de les rejeter après s'être justifié.

Tout comme la CPPM, le processus de grief est profondément altéré. Le juge en chef Lamer a déterminé, au cours de son examen quinquennal, qu'il devenait de plus en plus clair que le processus de griefs des Forces canadiennes ne fonctionne pas bien³⁹.

Délais

L'une des principales préoccupations concerne les délais. Dans des rapports annuels successifs, mon Bureau a rendu compte de délais systémiques à tous les paliers du système de griefs. Le juge en chef Lamer a cerné des problèmes de délai au CEMD, au Comité des griefs, et à l'Administration des griefs des FC. Comme l'a souligné l'ex-juge en chef, on a déjà vu des dossiers languir dans le processus de griefs pendant plus de dix ans, et la norme, pour les griefs transmis au CEMD, était de deux ans ou plus. Le délai de résolution des griefs a produit un arriéré qui, selon l'ex-juge en chef Lamer, croît de façon exponentielle, même dans le cadre du système de griefs révisé. Son rapport n'a surpris personne. Dans les Forces canadiennes, il était bien connu que la résolution des griefs prend beaucoup de temps. Nous avons formulé un grand nombre de plaintes au sujet des délais de résolution du processus des griefs. Même s'il y a eu une diminution modeste du nombre de plaintes en 2002, nous continuons de recevoir chaque année en moyenne 70 plaintes concernant le redressement d'un grief, plaintes surtout liées aux délais.

C'est un problème grave. Les délais de traitement des griefs sont invariablement pénibles pour les plaignants, et même les intimés. Les plaignants, en particulier, ont cerné ce qui, selon eux, constitue un problème assez grave pour qu'ils recourent à des processus officiels. Lorsqu'on laisse un grief dormir sur les tablettes parce que le processus ne peut le traiter, on éveille des soupçons : les gens se demandent si les plaintes sont enterrées ou ne sont pas prises au sérieux. Comme l'a fait remarquer l'ex-juge en chef, les problèmes de moral que cela peut créer sont exacerbés parce que le plaignant ne peut pas se tourner vers le Bureau de l'Ombudsman pour qu'il s'occupe du fondement de la plainte pendant que le grief passe par le processus de grief⁴⁰. Tout ce que le plaignant peut faire, c'est se plaindre du retard à notre Bureau, et comme je vais le décrire ci-dessous, il y a des limites à ce que nous pouvons faire.

³⁷ Ce sera le commandant du plaignant, s'il a le pouvoir d'accorder la réparation demandée. Dans le cas contraire, le premier responsable est soit l'officier supérieur immédiat du commandant, soit un officier qui occupe le poste de directeur général ou un poste supérieur au Quartier général de la Défense nationale.

³⁸ Parmi les dossiers qui doivent être transmis au Comité des griefs, mentionnons les griefs concernant la rémunération ou des avantages financiers comme les soins médicaux et dentaires; les cas de rétrogradation ou de libération; l'application de politiques des FC influant sur la libre expression, les activités politiques, l'emploi civil, les conflits d'intérêts, les « mesures d'observation concernant l'après-mandat », le harcèlement ou un comportement raciste. De plus, si une plainte suppose la prise d'une décision par le CEMD, elle doit être transmise au Comité des griefs.

³⁹ Le très honorable Antonio Lamer, *Le premier examen indépendant des dispositions et de l'application du projet de loi C-25*, 3 septembre 2003, p. 86.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 86.

Bureaucratie

L'ex-juge en chef Lamer a beaucoup critiqué la bureaucratie entourant le processus de griefs. Il a souligné qu'on a estimé à pas moins de 100 000 \$ ce qu'il en coûte aux contribuables pour le traitement d'un grief par le Comité des griefs et le CEMD⁴¹. Pas étonnant qu'il ait déploré le fait que la première instance ne règle pas plus de griefs plus rapidement au cours du processus.

Conflits d'intérêts

Non seulement le processus de griefs est complexe, mais il a aussi été en butte à des conflits d'intérêts et un manque d'indépendance qui ne seraient tolérés dans aucun autre contexte. Il convient de mentionner trois lacunes à cet égard. La première, c'est que le CEMD est habilité à prendre les décisions finales concernant des griefs portant sur ses propres décisions. Cela est lamentable, mais défendable étant donné que le CEMD a le pouvoir ultime de trancher.

La deuxième lacune est beaucoup moins défendable que la première. Lorsqu'on a établi le poste de Directeur-Administration des griefs des FC, on prévoyait que son titulaire relèverait du Juge-avocat général (JAG). C'est le JAG, bien sûr, qui fournit des conseils juridiques à la chaîne de commandement au sujet des questions qui pourraient faire l'objet de griefs. C'est également le JAG qui conseille la première instance de grief sur la façon de réagir aux griefs. Vous avez bien compris : l'organisme qui participe à la prise de décisions susceptibles de faire l'objet d'un grief ou de décisions qui font l'objet d'un appel régit l'organe qui prend les décisions finales en ce qui a trait aux griefs qui ne sont pas réglés. Voilà un conflit d'intérêts spectaculaire qui saute aux yeux. Le simple fait qu'on ait adopté ce système révèle qu'on ne comprend pas l'importance et la nature de la surveillance indépendante. En effet, cela sent le genre d'attitude « faites-nous confiance » qu'affiche toute entité réticente à la surveillance. N'eût été l'intervention du juge en chef Lamer, qui a dévoilé le conflit, le système n'aurait jamais changé. L'Administration des griefs des FC relève maintenant du vice-chef d'état-major de la Défense.

Il reste que cette lacune n'a pas été comblée avec efficacité. Comme le révèle son site Web, le JAG continue de dispenser des conseils juridiques à l'Administration des griefs des FC. C'est même un ex-avocat du JAG qui continue d'occuper le poste de Directeur-Administration des griefs des FC. C'est le même organe qui a pu conseiller la chaîne de commandement sur des questions pouvant faire l'objet d'un grief ou qui a conseillé la première instance sur la façon d'y réagir qui conseille l'administration des griefs des FC, et, éventuellement, le CEMD sur ce qu'il faut faire dans le cas de ces questions. Malheureusement, les « mesures correctives » qu'on a prises après l'examen quinquennal étaient superficielles et sans conviction. Il est évident que l'Administration des griefs des FC doit être indépendante de l'influence du JAG et accéder à des conseils juridiques indépendants pour prendre des décisions relativement aux griefs.

La troisième lacune du processus de grief est moins remarquable, mais tout aussi préoccupante que les autres. Lorsqu'un grief est transmis à la deuxième instance, le décideur consulte souvent des « experts en la matière ». Cette situation se produit lorsque le Directeur-Administration des griefs des FC décide de l'issue d'un grief à titre de délégué du CEMD, et après qu'un grief a fait l'objet d'une étude et d'une recommandation par le Comité des griefs des FC. Dans le deuxième cas, le dossier de grief et les conclusions et recommandations du Comité sont analysés et examinés séparément par des experts en la matière avant que le CEMD puisse prendre une décision. Comme l'expression l'évoque, les « experts en la matière » sont des personnes qui ont acquis une expérience spéciale supérieure à celle du décideur qu'ils sont appelés à aider. Nous avons été témoins d'un certain nombre de dossiers où l'« expert en la matière » que consulte la deuxième instance est la première instance qui a rendu la première décision en ce qui a trait au grief. Fait remarquable, la première instance dont la décision n'était pas satisfaisante pour le plaignant, qui a par conséquent demandé l'examen du grief par une deuxième instance, non seulement participe au processus de deuxième instance, mais est également invitée à le faire à titre d'« expert ». Cette situation se produit dans le cas d'un grand nombre de griefs liés à la carrière pour lesquels le Directeur-Administration et gestion des ressources (Carrières militaires) joue les deux rôles. Cela n'est simplement pas excusable. Là encore, cela signale que certaines cellules de la culture militaire sont incapables de comprendre l'importance d'un examen efficace, intégral et indépendant des plaintes.

⁴¹ *Ibid.*, p. 104.

La solution : Laissons l'Ombudsman compléter le processus de grief

L'ex-juge en chef Lamer a proposé des solutions aux problèmes qui assaillent le processus de grief. Comme je l'ai déjà mentionné, il a recommandé de transférer les pouvoirs du JAG à l'AGFC, bien évidemment. Il a également recommandé que l'on élimine les retards en affectant plus de ressources au processus de grief et en établissant un calendrier de traitement des plaintes. Enfin, il a recommandé l'accès à la Cour fédérale si le grief n'est toujours pas réglé après un an.

Sauf le respect de l'ex-juge en chef Lamer, bien que ces recommandations soient compréhensibles, elles sont incomplètes, et la dernière n'a pas sa place. Si on envoie des plaignants à la Cour fédérale, on passe totalement à côté de l'objectif de réduire les délais, les dépenses et les formalités. Les demandes de nature judiciaire aggraveront ces problèmes autant qu'elles permettront de les résoudre. Une façon judicieuse et efficace de régler tous les problèmes – les délais, les dépenses et les formalités – consiste à permettre au Bureau de l'Ombudsman de compléter le processus de grief et de contribuer à son amélioration⁴².

Investir le Bureau de l'Ombudsman d'un pouvoir parallèle de régler les plaintes

Un processus de grief comble un besoin important. Il permet le règlement officiel d'un conflit qui perdure lorsqu'on ne peut le résoudre sans décision arbitrale. Lorsqu'un processus de grief est bien conçu et est utilisé de façon efficace, il coûte moins cher et est plus rapide qu'un processus judiciaire. Cependant, si nécessaire que soient les processus de grief, on ne saurait nier qu'il faut limiter cette procédure au même titre que les autres. Il vaut bien mieux régler le plus grand nombre de plaintes possibles sans recourir au processus de règlement des griefs. Tout d'abord, il faut tenir compte de l'impact que la formulation d'un grief a sur le moral et l'esprit de corps des militaires. Après tout, un grief est foncièrement un acte de confrontation. Il met le plaignant et les intimés, qui font habituellement partie de la chaîne de commandement, en opposition dans le cadre d'un processus de plaintes officialisé. Le juge en chef Lamer a eu raison de reconnaître qu'il serait préférable d'utiliser des techniques de résolution de problème axées sur la coopération, mais compte tenu de son mandat limité, il n'a pu faire plus qu'implorer les personnes qui participent au processus de grief d'envisager de les régler de façon coopérative. C'est là un conseil sage, mais compte tenu de la nature bureaucratique, officielle et axée sur la confrontation du processus, il y a des limites à la coopération.

Pour réduire l'esprit de confrontation, on peut diminuer le nombre de dossiers de grief. Avant de formuler un grief, on devrait essayer de régler le problème à l'aide de méthodes officieuses, souples et moins axées sur la confrontation. On peut le faire en recourant à des mécanismes de règlement extra-judiciaire des différends à l'interne ou en faisant appel à un ombudsman. Un Programme de gestion des conflits a été mis en place à l'intention des membres du MDN et des FC, et on l'emploie dans un nombre de dossiers de plus en plus important. Ce type de ressources fonctionne bien dans le cas des conflits interpersonnels, lorsque les parties peuvent s'entendre pour régler leurs problèmes. Toutefois, certains problèmes ne se prêtent pas à cette approche. De plus, certains membres se sont dits réticents à l'idée d'utiliser des ressources de règlement des différends à l'interne, croyant qu'elles sont régies par la direction ou par la chaîne de commandement. Dans certains cas, lorsque le plaignant se méfie déjà du système, il faut recourir à un organisme indépendant investi de solides pouvoirs d'établissement des faits et capable de formuler des recommandations à l'instance compétente. Ce genre de cas pourrait bénéficier des outils et des méthodes dont dispose un ombudsman.

Outre la prévention de griefs inutiles, le détournement des dossiers possibles vers les instances de règlement – selon les questions en cause et la personne qui est la mieux placée pour les régler – constitue une façon intelligente de réduire l'arriéré. Les problèmes de délais dans le processus de grief sont liés non seulement au système proprement dit, mais également au volume du système. On peut réduire ce volume en aiguillant le plus grand nombre de plaintes possible vers un processus de règlement extra-judiciaire des différends qui ne fait pas partie du processus de grief, ce qui fait que les responsables du processus de grief officiel sont plus en mesure de s'occuper des questions qui s'inscrivent dans le modèle de grief.

⁴² Loin de moi l'intention de critiquer l'ex-juge en chef pour ne pas avoir proposé cette solution évidente. On lui avait demandé précisément de ne pas tenir compte du Bureau de l'Ombudsman du MDN et des FC dans l'examen quinquennal, décision profondément troublante dont je vais parler dans les pages qui suivent. Ainsi, il aurait été bien en peine d'intégrer le Bureau à la solution, étant donné qu'on lui avait dit que cela ne faisait pas partie de son mandat.

Le juge en chef Lamer, encore là limité de par son mandat, a essayé d'établir des mécanismes de règlement officieux en recommandant de former les premières instances en ce qui a trait aux techniques de règlement extra-judiciaire des différends. C'est une bonne idée, mais cette compétence existe déjà au sein des Forces canadiennes, au Bureau de l'Ombudsman. Qui plus est, les premières instances font partie de la chaîne de commandement. Elles ne peuvent avoir la distance et la perspective unique par rapport au problème que peuvent avoir des civils. Elles ne peuvent pas non plus empêcher les gens de croire qu'elles sont influencées par la chaîne de commandement, contrairement aux surveillants civils. En fait, en tant que décideurs internes, les premières instances sont considérablement limitées dans leur capacité de participer à la médiation compte tenu des réalités institutionnelles.

Comme je l'ai déjà dit, la solution est simple. L'Ombudsman devrait être autorisé à recevoir les plaintes et à essayer de les régler en toute objectivité avant qu'un grief soit déposé. En effet, on devrait permettre à l'Ombudsman d'essayer d'utiliser des techniques officieuses de règlement des problèmes et même de mener une enquête proactive à la demande de n'importe quelle partie d'un grief même si un grief a déjà été formulé. Chaque dossier réglé est un dossier de moins que le processus de grief doit examiner. Chaque dossier réglé est un dossier de plus qu'on a réglé au moyen de compromis et d'ententes plutôt que d'imposer des décisions qui pourraient semer la discorde et être décourageantes. Chaque dossier réglé permet d'économiser de l'argent, d'éviter des retards et de restaurer la confiance.

Actuellement, le Bureau de l'Ombudsman est passablement limité dans sa capacité de jouer le genre de rôle décrit ici. Les Directives ministérielles prévoient que, sauf lorsque les circonstances l'exigent⁴³, le Bureau ne doit pas traiter une plainte, à moins que le plaignant n'ait d'abord utilisé « l'un ou l'autre des mécanismes existants [incluant] la procédure de redressement de griefs des FC »⁴⁴. Bien sûr, cela empêche le Bureau de l'Ombudsman, dans la plupart des cas, d'accepter une plainte avant qu'elle fasse l'objet d'un grief ou d'examiner le fondement d'une plainte une fois qu'un grief est formulé.

On ne peut se fonder sur une politique judiciaire lorsqu'on empêche l'Ombudsman d'accepter des plaintes concernant des questions qui peuvent faire l'objet d'un grief avant qu'elles l'aient été. C'est manifestement une recette d'inefficacité. On ne peut l'expliquer que par une guerre intestine au cours de laquelle le Comité des griefs a cherché à protéger son territoire, et où des cellules des Forces canadiennes ont essayé de limiter la surveillance civile. Cette restriction a pour effet de pousser les dossiers dans un labyrinthe officialisé, surchargé et retardé de procédures et de mécanismes complexes prescrits alors qu'un grand nombre d'entre eux pourraient faire l'objet d'une médiation, de négociations et d'enquêtes proactives et être réglés. Le fait que nous ayons réussi à traiter des cas « lorsque les circonstances l'exigent » prouve qu'on peut le faire sans miner l'autorité de quiconque.

Contrairement à l'interdiction de traiter des questions avant qu'elles ne soient engagées dans le système de redressement des griefs, l'interdiction selon laquelle l'Ombudsman ne peut pas traiter des questions qui font l'objet d'un grief est au moins fondée sur des préoccupations rationnelles – la crainte d'un dédoublement des services et la crainte que les activités et le poste de l'Ombudsman n'entrent en conflit avec le processus de redressement des griefs et, par conséquent, le dérange ou discrédite ses décisions. Après réflexion, on constate cependant que chacune de ces objections ne suffit pas pour l'emporter sur les gains que l'on pourrait réaliser si on laissait un ombudsman s'occuper de ces questions.

Tout d'abord, évaluons l'argument du dédoublement des services. Si un ombudsman peut régler un problème qui stagne dans le processus de redressement des griefs, son intervention n'est pas inefficace. Les solutions qu'il propose tendent plutôt à accroître l'efficacité du processus. L'intervention d'un représentant du Bureau de l'Ombudsman dans un grief en cours d'examen ne serait pas différente de la pratique répandue des procès civils, qui encourage les parties au contentieux à utiliser les services de médiateurs ou de juges de conférences préparatoires pour essayer d'éviter la tenue d'un procès. Ce genre d'intervention peut s'effectuer jusqu'au prononcé du jugement, parce que l'appareil juridique en est venu à reconnaître qu'il s'agit d'une

⁴³ Par « lorsque les circonstances l'exigent », on entend les cas où l'accès à un mécanisme de traitement des plaintes causera un préjudice indu à un plaignant; où la plainte soulève des problèmes d'ordre systémique, où le plaignant et l'autorité compétente s'entendent pour transmettre la plainte au Bureau de l'Ombudsman. *Directives ministérielles*, par. 13(2).

⁴⁴ *Directives ministérielles*, 13(1)a).

façon plus efficace de régler les conflits, qui a tendance à produire des résultats que les parties peuvent accepter. Dans l'armée, où, la plupart du temps, le plaignant et les intimés doivent continuer de vivre et de travailler ensemble après le règlement du conflit, on ne saurait sous-estimer la valeur d'un règlement obtenu par consensus plutôt qu'une décision.

Récemment, on s'est concentré sur des problèmes importants de maintien en effectif dans l'armée. Le bon sens nous incite à trouver des façons de limiter l'animosité persistante afin de réduire le nombre de libérations motivées par l'acrimonie qui demeure après l'imposition de décisions. L'Ombudsman devrait être autorisé à soutenir le processus de règlement des conflits, soit avant la formulation d'un grief, soit après.

Dans un autre ordre d'idées, il est peu probable que l'intervention de l'Ombudsman se heurte de quelque façon que ce soit aux activités des responsables du redressement des griefs ou discrédite leur processus. Il n'y a pas de raison que l'information recueillie par un mécanisme de règlement ou un autre ne puisse être mise en commun. Cela enrichirait toute décision relative au redressement d'un grief que l'on doit prendre, car on pourrait ainsi élargir la base d'information. Et, lorsque l'Ombudsman règle un conflit de par son intervention, il n'y a pas de décision relative au redressement des griefs à discréditer. Dans le pire des cas, où une entente ne peut être conclue par l'entremise d'un intermédiaire, une enquête de l'Ombudsman pourrait vraiment déboucher sur une recommandation différente de l'issue du grief. Et même si cela se produit, il n'y a aucune raison de s'inquiéter de la compétence ni même de la crédibilité. Pourquoi? Parce que personne n'est tenu de suivre les recommandations de l'Ombudsman. Si on a des raisons crédibles de refuser ces recommandations, personne ne peut être critiqué à juste titre pour l'avoir fait. Tout comme le pouvoir du CEMD de rejeter les recommandations du Comité des griefs ne mine pas l'intégrité du CEMD ou du Comité, le risque que les responsables du processus de redressement des griefs ne soient pas d'accord avec un ombudsman ne constitue pas une raison pour rejeter l'aide qu'il peut offrir.

Au bout du compte, la question est simple. Pourquoi quelqu'un exigerait-il qu'on examine un problème dans le cadre d'un lent processus de redressement des griefs sans d'abord déterminer si on ne peut pas le régler plus rapidement dans le cadre d'un modèle de règlement officieux, ou à la lumière d'une perspective extérieure, si ce n'est que pour protéger son territoire?

Octroyer au Bureau de l'Ombudsman un pouvoir indiscutable sur les questions relatives aux processus

Le mandat actuel de l'Ombudsman prévoit que, « s'il reçoit une plainte au sujet de la manière dont sont traitées une plainte ou des plaintes, par le biais ou selon les mécanismes actuels visés au paragraphe 13(1), l'Ombudsman peut examiner uniquement le processus, dans le but de s'assurer que l'individu ou les individus sont traités d'une manière juste et équitable »⁴⁵. Cette compétence permet à l'Ombudsman de formuler des recommandations au sujet, par exemple, de cas où des griefs stagnent dans un système surchargé, ou de cas où des plaignants ne sont pas informés des progrès. L'Ombudsman a obtenu de haute lutte le droit d'examiner les processus même si, grosso modo, l'examen de questions procédurales comme celles-là est ce que fait un ombudsman. Malgré le compromis consenti dans les Directives ministérielles, on est toujours aux prises avec une résistance tenace à l'examen des processus. Certaines personnes croient encore que le Bureau de l'Ombudsman, n'étant pas enchâssé dans une loi, ne peut prétendre à l'exercice d'une surveillance sur un organisme créé par une loi. C'est pourquoi les gens sont peu coopératifs lorsque nous nous occupons de questions liées à des griefs.

Pour sa part, le Comité des griefs s'est opposé à ce que le Bureau joue un rôle quelconque dans la surveillance de ses processus ou essaie d'offrir son aide ou des recommandations parce que l'Ombudsman est un délégué du ministre de la Défense nationale et que le Comité des griefs ne considère pas faire partie des Forces canadiennes. L'ex-ministre de la Défense nationale, Art Eggleton, a rejeté catégoriquement ces objections, mais l'idée selon laquelle l'Ombudsman devrait être écarté du processus de redressement des griefs continue d'être fermement défendue par les gens qui font partie intégrante du système.

Manifestement, le Bureau de l'Ombudsman ne devrait pas se buter à des attitudes persistantes à l'égard de la légitimité de ce travail important. Le pouvoir d'examiner les processus à n'importe quelle étape du processus de redressement des griefs doit être confirmé et enchâssé dans la législation.

⁴⁵ *Directives ministérielles*, 2(3).

Cellules et épisodes de résistance

Si on veut assurer une surveillance civile parfaitement efficace, on doit faire plus que simplement éliminer les obstacles de compétence qui empêchent la fonction d'ombudsman d'aborder la panoplie de problèmes qui se présentent dans les Forces canadiennes. Il faut également pouvoir compter sur le soutien des membres de l'armée. On doit instaurer une culture de coopération et bien faire comprendre la valeur de la surveillance civile. On doit être prêt à changer et à s'améliorer, de même qu'à accepter la critique. Généralement, le Bureau de l'Ombudsman a bénéficié d'une coopération suffisante pour faire son travail, et je suis reconnaissant du soutien que j'ai reçu la plupart du temps. Mais, comme je l'ai fait remarquer à bien des occasions, de hauts dirigeants importants et puissants continuent de m'opposer une certaine résistance. Par moments, j'ai également ressenti une résistance de milieux sur lesquels je pouvais habituellement compter. L'histoire du Bureau est une longue lutte constante pour l'acceptation.

La résistance et le mandat

Le malaise, et parfois l'hostilité des Forces canadiennes à l'égard du rôle de surveillance civile de l'Ombudsman ont été palpables à toutes les étapes de l'élaboration du mandat du Bureau. Comme je l'ai décrit ci-dessus, dès que je suis entré en fonction, j'ai commencé à préparer un plan directeur des besoins du Bureau. J'ai étudié attentivement la fonction d'ombudsman, et j'ai déterminé les principes de base qu'il doit suivre pour assumer efficacement son rôle, c'est-à-dire améliorer le bien-être des membres du MDN et des FC et de l'institution dans son ensemble. J'ai examiné la surveillance militaire effectuée dans d'autres pays et discuté avec d'autres ombudsmans militaires des expériences qu'ils ont vécues et des pièges qu'ils ont rencontrés. J'ai mis leur sagesse à profit pour concevoir une recette de la réussite. Le 20 janvier 1999, j'ai présenté au ministre de la Défense nationale mon rapport intitulé *Allons de l'avant : Plan directeur du Bureau de l'Ombudsman*. C'est à ce moment-là que je me suis buté pour la première fois à une résistance qui a toujours compromis la capacité du Bureau d'être le plus efficace possible.

Malgré les arguments que j'ai apportés, des conseillers juridiques du Ministère, après avoir consulté des avocats et des commandants des Forces canadiennes, ont préparé un mandat qui n'était lié en rien aux principes que j'avais cernés. Selon le premier mandat provisoire qu'on m'a offert, le Bureau n'avait qu'un pouvoir inefficace et faible. Selon le mandat proposé, on aurait fait de l'Ombudsman, comme un avocat principal du JAG m'a déjà dit, un intervenant confiné aux coulisses, une sorte de conseiller qui aurait offert gentiment, de temps à autre, des conseils « non intrusifs » à la chaîne de commandement. Le mandat aurait empêché l'Ombudsman de mener des enquêtes. L'Ombudsman devait être confiné dans des enquêtes officieuses et devait transmettre les dossiers à la chaîne de commandement en les assortissant d'une recommandation concernant la tenue d'une commission d'enquête ou d'une enquête sommaire. Ce n'était pas de la surveillance civile. On traitait le Bureau comme s'il n'était là que pour les apparences. En fait, on considérait qu'il s'agissait d'un semblant d'organisme civil qui, pendant que l'armée continuait à décider des questions d'ordre militaire, n'avait aucun compte à rendre et n'apportait aucune contribution véritable. Pis encore, même si on s'entendait généralement pour dire que, à l'époque, la culture militaire était opposée à la surveillance et au changement, le mandat ne devait pas être soutenu par une directive selon laquelle on aurait exigé des militaires et de la chaîne de commandement qu'ils coopèrent avec le Bureau. Au lieu de cela, le Ministre a simplement inclus dans une directive une promesse banale que les autorités des FC seraient collégiales et coopératives.

Je ne pouvais pas l'accepter. Face à nos positions désespérément contradictoires, le ministre de la Défense nationale nous a demandé de reprendre les négociations avec les avocats de l'armée et du Ministère au sujet du mandat du Bureau.

La négociation constitue souvent, mais aussi habituellement une option appropriée pour régler les litiges. Toutefois, il est évident que le fait d'exiger d'un ombudsman qu'il négocie son mandat constitue un problème. La négociation est une question de compromis. Plutôt que de déterminer quelles autorités et quels outils rendront le Bureau le plus efficace possible, on fait table rase. Pour comble de malheur, l'exercice qu'on m'avait confié visait à arriver à un compromis avec des représentants d'une institution qui ne voyait pas la nécessité ou l'utilité de la surveillance civile. Par principe, ils ne voulaient simplement pas d'un ombudsman. Ils l'ont bien fait comprendre lorsque les Forces canadiennes ont rejeté la recommandation Doshen, appelant à l'établissement d'un ombudsman organisationnel, parce qu'on craignait que ce genre de surveillance, même édulcorée, minerait l'autorité de la chaîne de commandement. Cette position a été confirmée lorsque le Juge-avocat général a informé mon Bureau que « le champ était occupé » en ce qui a trait à la justice militaire. On m'a demandé de négocier avec des gens qui ne voulaient pas d'un ombudsman. On m'a demandé de faire accepter mon autorité et mes pouvoirs par les personnes mêmes que je devrais surveiller.

Compte tenu de cette dynamique, je n'ai pas été étonné de voir les avocats de l'armée et du Ministère qui représentaient la chaîne de commandement adopter des positions de négociation qui auraient fait du Bureau de l'Ombudsman rien de plus qu'un organisme de relations publiques. Les avocats de l'armée alléguaient, par exemple, que je ne devrais pas avoir de pouvoirs d'enquête, prétendant sans pouvoir défendre leur position que, si on investissait le Bureau de pouvoirs d'enquête, il y aurait un conflit avec la police militaire. Ils ont émis cet argument même si je n'ai jamais demandé le pouvoir d'enquêter sur des infractions. Il n'y avait pas la moindre chance que le conflit en question se produise. Cet argument était un complot pour rendre le Bureau impuissant.

Même au terme de ce processus, je savais que le pouvoir et les outils qu'on me confierait seraient simplement trop circonscrits pour répondre aux besoins d'un Bureau de l'Ombudsman, mais nous devions nous en accommoder. Le Ministre a décrété que nous commencerions avec un mandat imparfait et que, à la lumière de l'expérience acquise au cours des six mois suivants, on examinerait et réviserait le mandat pour ensuite l'intégrer à un règlement qui lui donnerait force de loi. Pendant les six mois qui ont suivi, j'ai étudié le fonctionnement du Bureau, et j'ai cerné les lacunes au chapitre de l'autorité et des outils dont nous avons besoin. À la fin de cette période, j'ai présenté un rapport et un règlement provisoire qui abordaient les lacunes des Directives.

Les avocats du MDN ont fait circuler le règlement provisoire que j'ai préparé parmi un vaste éventail de « parties intéressées » afin d'obtenir leurs commentaires. Chercher à obtenir des commentaires est bien sûr acceptable. Ce qui est désolant, c'est qu'on l'a fait sans en aviser notre Bureau et sans nous permettre de faire valoir notre point de vue. Pendant ce temps, la chaîne de commandement et ses conseillers juridiques, y compris le Juge-avocat général, savaient parfaitement ce que nous essayions de faire, et ils ont pu organiser la résistance. Des officiers des Forces canadiennes ont formulé des objections opérationnelles. Un tollé s'est élevé contre un certain nombre des pouvoirs que je cherchais à obtenir, même si aucun ne m'aurait permis d'orienter des décisions militaires ou d'intervenir dans la prise de décisions. On craignait que je ne sape l'autorité de la chaîne de commandement. Pour sa part, le JAG voulait qu'on m'interdise l'accès à toute question relevant de la justice militaire, et exigeait qu'on lui accorde un privilège absolu qui empêcherait l'Ombudsman d'accéder à des tonnes d'information. La CPPM et le Comité des griefs ont écrit une lettre conjointe dans laquelle ils ont fait valoir que nous ne devrions pas être autorisés à traiter des plaintes concernant la police militaire ou des griefs, ni à examiner leurs processus. Des membres du Comité des griefs ont allégué qu'on devrait interdire à mon Bureau d'intervenir dans un dossier qui pourrait faire l'objet d'un grief.

Le Grand prévôt ne voulait pas que nous ayons une compétence sur la police militaire, même si notre Bureau a été créé en partie parce qu'on jugeait que la police militaire ne faisait pas un travail satisfaisant lorsqu'elle examinait des plaintes d'agression sexuelle, et même si nous avons déjà publié un rapport qui avait entraîné des changements constructifs en ce qui concerne le traitement des victimes au cours des enquêtes. Le Grand prévôt voulait également que nous restions à l'écart de tout dossier qui pourrait faire l'objet d'une enquête criminelle. La liste d'objections intéressées à un processus qui permettrait d'accroître la responsabilisation de toutes les parties touchées nous a forcés à revenir à la table de négociation.

Cette fois-là, seuls des conseillers juridiques du Ministère nous faisaient face à la table des négociations. Ils n'avaient pas pour fonction de simplement nous écouter et de décider, au nom du Ministre, si nous avions prouvé la nécessité de la compétence et des outils cernés. Ils ont plutôt essayé de faire la navette diplomatique,

présentant chaque élément aux avocats militaires qui représentaient la chaîne de commandement, ou aux nouveaux représentants de la CPPM et du Comité des griefs. La résistance à notre mandat était forte. Au bout du compte, on n'a pas pu conclure d'entente, et le ministre a retenu les services d'un tiers indépendant. Il a effectué un travail admirable, mais sa tâche ne consistait pas à déterminer les outils dont le Bureau aurait besoin pour optimiser son rendement. Il a joué le rôle de médiateur entre des parties qui, selon toute apparence, avaient des intérêts contradictoires. Nous avons réalisé des gains. Ce qui est le plus remarquable, c'est que le ministre a approuvé le droit de l'Ombudsman de publier des rapports publics et de recevoir des plaintes de postulants aux FC. Cependant, nous avons également essuyé certaines pertes, notamment en ce qui a trait à l'imposition d'importantes restrictions à notre compétence relative à la CPPM et au processus de redressement des griefs.

Malheureusement, la résistance à la surveillance ne s'est pas évaporée avec l'établissement du mandat.

Le Comité des griefs des Forces canadiennes

Au cours des négociations concernant notre mandat, la CPPM et le Comité des griefs ont écrit conjointement une lettre dans laquelle ils prétendaient que le ministre de la Défense nationale n'avait pas le pouvoir légal de confier à l'Ombudsman quelque rôle que se soit en relation avec les griefs ou le processus de redressement des griefs, ou en ce qui a trait aux plaintes concernant la police militaire. Ils ont allégué que, si on donnait un tel pouvoir à l'Ombudsman, on minerait la compétence et les pouvoirs que leur confère la loi. Le ministre en a référé aux avocats du ministère de la Justice, qui ont rejeté cet argument, et nous avons fini par obtenir un pouvoir limité, enchâssé dans les Directives ministérielles, qui nous permet, si les circonstances l'exigent, de traiter des plaintes qui pourraient faire l'objet d'un grief. De surcroît, nous avons été habilités à examiner le processus de redressement des griefs et le processus de règlement des plaintes concernant la police militaire pour nous assurer qu'ils fonctionnent bien.

Malgré cela, et malgré les reproches dont le ministre les a accablés lorsqu'ils ont réaffirmé leur position, les représentants du Comité des griefs des FC ont continué de maintenir que le Comité échappait à la surveillance des processus, même limitée, que nous devions assurer, alléguant que, comme il est un organisme indépendant, ses employés ne sont pas des employés du MDN et des FC et, partant, ne sont pas tenus de se conformer aux directives ministérielles relatives à notre compétence. Cette position a entravé les enquêtes. Nous avons également eu de la difficulté à obtenir de l'information du Comité des griefs. On nous a dit que ces ennuis découlent d'un « problème de communications ». J'en doutais. Il s'agit de problèmes imputables à la résistance qui plongent leurs racines dans la croyance persistante selon laquelle nous n'avons pas de compétence légitime sur les questions relatives au Comité des griefs. Je me suis senti obligé de soulever cette question dans mon rapport annuel de 2002-2003.

Objections techniques

Le pouvoir d'enquêter de l'Ombudsman est beaucoup trop souvent contesté par les avocats du JAG. Plutôt que d'adopter une attitude visant à nous aider à régler les plaintes, ils soumettent périodiquement les Directives ministérielles à une interprétation stricte, étroite et parfois irréaliste. Par exemple, pendant l'enquête Smith⁴⁶, nous enquêtions sur une déclaration publique au sujet d'une enquête criminelle en cours et avons appris que cette déclaration avait peut-être été faite à la lumière de conseils juridiques. Lorsque nous avons tenté d'en savoir plus, on nous a fait comprendre que nous n'avions pas la compétence nécessaire pour enquêter sur les activités de conseillers juridiques de l'armée. En fait, nous n'enquêtions pas sur les activités des conseillers juridiques de l'armée. Nous voulions savoir si le fait de formuler une déclaration publique au sujet d'une enquête criminelle en cours était problématique.

⁴⁶ *Plaintes sur des remarques inopportunes formulées publiquement au cours d'une enquête du SNEFC et sur la non-protection par la chaîne de commandement de l'intégrité de l'enquête.*
Rapport spécial de l'Ombudsman du MDN et des FC, 7 décembre 1999.

Lorsqu'on remet en question l'autorité d'un ombudsman pour des considérations fortement techniques, non seulement la situation est peu flatteuse, mais elle est aussi ironique. Un ombudsman a pour rôle de passer outre aux considérations d'ordre technique et de faire évoluer les mentalités bornées, axées sur les règles, mais parfois son mandat est en butte au même traitement, ce qui lui met des bâtons dans les roues. Cela ne se produirait pas dans une culture où l'on préconise le soutien.

Le secret professionnel

Le Bureau a également été freiné par des allégations de secret professionnel. Même s'il est bien connu que le secret professionnel s'applique aux conseillers juridiques du gouvernement qui conseillent des organismes gouvernementaux, si on excipe de ce privilège avec trop de zèle, on peut saper inutilement des enquêtes. Après un moment de réflexion, on comprend pourquoi. Dans l'armée, on prend peu de décisions portant à conséquence sans avoir d'abord obtenu des conseils juridiques. Par exemple, dernièrement, mon Bureau a transmis un dossier portant sur des plaintes de harcèlement et de traitement injuste au sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires) pour qu'il essaie de trouver un règlement. Les représentants de son bureau ont immédiatement refilé le dossier à leurs avocats et ont refusé de rencontrer mes enquêteurs pour discuter d'une solution avant que les avocats de l'armée l'aient examiné et aient donné une opinion quant à son bien-fondé. Notre rôle consiste à examiner le processus décisionnel. Si un ombudsman de l'armée se bute à des objections relatives au secret professionnel lorsqu'il explore le fondement de décisions ou l'élaboration de politiques, de pratiques et de règlements, il ne pourra accéder à bien des renseignements utiles et nécessaires.

Le fait est que les Forces canadiennes se servent du secret professionnel dans leur intérêt. Lorsque des militaires ou la chaîne de commandement consultent le JAG dans le cadre de leurs fonctions avant d'agir, la personne qui les conseille n'est pas le client. Cependant, c'est le cas des Forces canadiennes. Même s'il est vrai que les avocats du gouvernement et les ministères sont tenus au secret professionnel, l'Ombudsman n'est pas un étranger. Le Bureau de l'Ombudsman est indépendant de la chaîne de commandement, mais il fait partie de l'appareil militaire. En réalité, si on invoque le secret professionnel pour empêcher l'Ombudsman du MDN d'accéder à de l'information, c'est comme si une division d'une organisation l'invoquait à l'encontre d'une autre division de la même organisation. Qui plus est, l'Ombudsman est le délégué du ministre de la Défense nationale. Si on invoque le secret professionnel à l'encontre de l'Ombudsman, c'est comme si on invoquait ce privilège contre le ministre lui-même. Pouvez-vous imaginer qu'un général dise : « Désolé, monsieur le ministre, mais je ne peux répondre à votre question parce que nous avons agi selon les conseils juridiques du JAG. » En vérité, le recours au secret professionnel pour empêcher l'Ombudsman d'accéder à des renseignements lorsque le client est les Forces canadiennes constitue un subterfuge opportuniste pour cacher de l'information, mais c'est un subterfuge auquel nous sommes confrontés.

Pour illustrer cette situation, nous pouvons nous remémorer la plainte déposée dans le cadre de l'enquête *Smith*, concernant la publication d'information sur une enquête criminelle. La personne qui a publié cette information a prétendu, lorsqu'on lui a demandé pourquoi elle estimait avoir le droit de faire cette déclaration, qu'elle avait suivi les conseils d'un avocat. Lorsque le Bureau a essayé de vérifier si cette personne s'était bel et bien fondée sur des conseils juridiques, le conseiller qui avait donné les conseils en question a invoqué le secret professionnel pour nous interdire l'accès à l'information. Ça n'aurait pas dû se passer ainsi. Premièrement, le privilège du secret professionnel avait été concédé aux Forces canadiennes, et non pas à la personne en question. Deuxièmement, et quoi qu'il en soit, il est bien connu que, lorsqu'une personne s'appuie sur des conseils juridiques pour justifier ses actes, elle est réputée renoncer à son privilège parce qu'elle ne peut s'appuyer sur des conseils et en même temps les tenir secrets. C'est pourtant ce que la personne a fait. Troisièmement, l'avocat qui a décidé que le secret professionnel s'appliquait se trouvait dans une situation conflictuelle désespérante. C'est lui qui a d'abord donné les conseils en question. On aurait dû nous communiquer l'information.

Devant une telle obstruction, nous avons fait appel au JAG pour obtenir l'information dont nous avons besoin pour notre enquête et pour qu'on divulgue le nom des autres personnes qui avaient reçu les conseils en question. Même si nous savions que les renseignements qui nous intéressaient n'étaient pas assujettis au secret professionnel, nous pensions que la façon la plus efficace de les obtenir était de faire signer une renonciation à ces personnes. Pour ce faire, nous avons besoin de leur nom. Cependant, on nous a dit que le nom des personnes à qui on avait donné les conseils en question étaient eux-mêmes confidentiels. Si ces personnes avaient été les véritables clients dans les relations juridiques pertinentes, l'argument aurait peut-être tenu la route. Ces personnes avaient obtenu les conseils en question, non pas pour leur propre compte, mais dans le cadre

de leurs fonctions en tant que membres des Forces canadiennes, aux fins de leurs fonctions. Le véritable client était les Forces canadiennes elles-mêmes. Non seulement les noms n'étaient pas confidentiels, mais les Forces canadiennes n'ont fourni aucune renonciation, même si nous avons dit que nous avions besoin de cette information. Nous nous sommes plutôt butés à un refus, et on nous a dit que, selon le bureau du JAG, nous disposons de suffisamment de renseignements pour effectuer notre enquête dans les limites de notre mandat.

Compte tenu des risques que les prétentions fallacieuses au secret professionnel posent pour les enquêtes, nous avons négocié un protocole au cours de la dernière ronde de négociations, avec l'intervention du médiateur. Selon cette entente, les Forces canadiennes doivent trouver le juste équilibre entre des intérêts contradictoires avant d'exciper du secret professionnel. Depuis, cependant, rien n'a changé. On continue d'invoquer le secret professionnel chaque fois qu'on peut le faire afin d'entraver la collaboration.

Législation sur la protection des renseignements personnels

L'obstacle technique le plus novateur et le plus créatif qu'on ait trouvé pour nous empêcher d'accéder à l'information consiste à interpréter de façon abusive la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Lorsque nous menions l'enquête Lapeyre-Wheeler⁴⁷ qui portait sur le décès d'un soldat survenu au cours d'un exercice d'entraînement, dès le début, le Directeur – Personnel de la force terrestre nous a refusé l'accès à l'information, invoquant la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Nous avons dû obtenir le soutien du Directeur – Accès à l'information et protection des renseignements personnels de l'époque, qui a reconnu que l'Ombudsman avait le droit d'accéder à une version non modifiée et non expurgée de l'information étant donné que, lorsqu'il menait une enquête, il agissait à titre de délégué du ministre.

Malgré l'établissement de ce principe, au moment de la rédaction du présent Livre blanc, le Bureau de l'Ombudsman se heurte encore à un mur de silence dans le cadre d'une autre enquête qu'il a entreprise. Ironiquement, l'enquête a été amorcée à la demande du chef d'état-major de la Défense et concerne le traitement au sein des Forces canadiennes de six tireurs d'élite qui avaient été détachés auprès des Forces armées américaines en Afghanistan en 2002. On a dit au Bureau que la transcription des témoignages d'une Commission d'enquête relativement à la plainte ne pouvait lui être remise sans qu'on l'ait d'abord expurgée et corrigée, comme si l'Ombudsman avait présenté une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Nous avons été étonnés de l'apprendre, étant donné qu'un employé du MDN et des FC nous avait déjà envoyé un exemplaire intégral du rapport de la Commission d'enquête ainsi qu'un rapport psychiatrique contenant des données extrêmement personnelles et confidentielles sur l'un des tireurs d'élite, sans son consentement. Le Bureau a depuis reçu au goutte à goutte des transcriptions ayant fait l'objet de lourdes corrections, transcriptions qui coûtent beaucoup d'argent à l'armée. Comme les renseignements ont fait l'objet de révisions, les enquêteurs se sont demandés si certains renseignements protégés sont vraiment des renseignements personnels.

De plus, le Bureau a essayé d'obtenir copie des journaux de guerre de l'unité des tireurs d'élite (dossiers officiels générés à des fins historiques au cours du déploiement). Au début, on a dit au Bureau qu'il ne pourrait pas y accéder pour des raisons de confidentialité. Ensuite, on lui a dit qu'il le pouvait. Par la suite, l'enquêteur a découvert que le Service national des enquêtes des FC (SNEFC) était en possession de certains documents. Aujourd'hui, les employés du Service disent encore au Bureau que les journaux de guerre doivent faire l'objet d'une révision à des fins de confidentialité. Ils ont déjà laissé entendre que l'Ombudsman devrait déterminer l'information dont l'enquêteur a besoin et qu'ils la lui fourniront s'ils estiment qu'elle est pertinente.

Tout cela est extrêmement frustrant. Comme je l'ai déjà indiqué, bien que l'Ombudsman soit indépendant de la chaîne de commandement, ce n'est pas un étranger. C'est le délégué du ministre. Remettrait-on au ministre des documents expurgés pour des raisons de confidentialité? Je le répète, le Bureau est une division de l'institution et travaille à l'améliorer. Il devrait avoir accès à ses dossiers, sauf en ce qui a trait à la sécurité nationale et aux opérations. J'ai sollicité en vain l'aide et le soutien des plus hautes instances du MDN et des FC à l'égard de ce problème. Malheureusement, mes demandes sont tombées dans l'oreille d'un sourd. Il n'y a pas si longtemps, j'ai rencontré la Commissaire à la protection de la vie privée et je lui ai écrit pour lui faire part de mes préoccupations concernant l'utilisation abusive de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* par le MDN et les FC.

⁴⁷ *Ibid.*

La réaction aux rapports

En général, les recommandations que le Bureau a formulées dans ses rapports ont été bien reçues. La plupart d'entre elles ont été bien acceptées et mises en œuvre. Habituellement, le Bureau a bénéficié de la collaboration des hautes sphères de la chaîne de commandement. Cependant, il ne jouit pas d'un appui universel et a travaillé fort pour être accepté. Parfois, le soutien qu'on lui consent est assez timide. Cela est compréhensible sur le plan humain. Les gens ont tendance à être timorés lorsque l'Ombudsman publie des rapports dans lesquels on émet des critiques ou on met quelqu'un dans l'embarras. Ce n'est pas un aspect plaisant de son travail, mais lorsqu'il cerne des problèmes, l'Ombudsman a le devoir de les signaler. Le progrès tient à l'acceptation des erreurs, des fautes et des procédures inappropriées mises au jour, si pénible que ce puisse être.

C'est pour cette raison qu'il est toujours décourageant de trouver dans la chaîne de commandement des gens qui n'acceptent pas le rôle de l'Ombudsman. Je ne veux pas déterrer de vieux exemples et risquer de rouvrir d'anciennes plaies pour illustrer ce point. Cela ne servirait à rien. Je sais que le Bureau vivra incontestablement des hauts et des bas à mesure qu'il s'infiltrera dans la conscience de l'institution. Cependant, tant que les personnes en position d'autorité ne reconnaîtront pas véritablement non seulement la valeur de la surveillance civile, mais aussi l'importance de la critique constructive, les contributions de l'Ombudsman seront moindres, et des occasions se perdront.

Pour obtenir la faveur du public ainsi que des résultats optimaux, il faut entre autres adopter une attitude dynamique. J'ai parlé de la culture militaire et de son penchant pour la mentalité axée sur le règlement, et j'ai parlé des complications que peut entraîner la bureaucratie. À certaines occasions, on nous a dit qu'on ne pouvait pas mettre en œuvre nos recommandations parce qu'elles créeraient un précédent non désiré, qu'elles seraient contraires aux règlements militaires, parce qu'elles sont exclues par les règles du Conseil du Trésor, ou qu'il faut approfondir l'étude. Si on appuyait vraiment l'Ombudsman, ce genre d'objections disparaîtraient toutes seules.

Tout d'abord, on ne craindrait pas de créer un précédent s'il est judicieux. Les précédents peuvent ouvrir la voie à un changement positif. La présence de règlements militaires constitue le prétexte le moins convaincant pour justifier l'inaction. Les règlements militaires sont régis par l'armée. S'ils nous empêchent de trouver des solutions appropriées, on les modifie. En ce qui a trait aux règles du Conseil du Trésor, nous effectuons des recherches exhaustives pour nous assurer que nos recommandations peuvent être mises en œuvre avant de les formuler. Quoi qu'il en soit, même si les Forces canadiennes doivent respecter les lignes directrices du Conseil du Trésor, elles ont un rôle important à jouer pour s'assurer que ces lignes directrices ne deviennent pas des obstacles administratifs à la prise de décisions judicieuses. Lorsqu'elles posent problème, les Forces canadiennes doivent demander au Conseil du Trésor de modifier les règles ou de les exempter de l'obligation de les respecter. Elles ne doivent pas s'appuyer sur ces règles pour justifier leur inactivité. Pour ce qui est de l'étude plus approfondie, il est certes prudent, avant de prendre des décisions importantes, d'établir les faits, mais il est très rare que les enquêtes de l'Ombudsman sont incomplètes au point de ne pas étayer une prise de décisions. Trop souvent, lorsqu'on allègue qu'il faut approfondir les études, c'est qu'on veut retarder les choses.

En vérité, pour ces raisons, peu d'explications données pour justifier le rejet des recommandations ou le report de leur mise en œuvre sont crédibles. Elles peuvent devenir trop facilement des prétextes. Nous avons besoin de deux choses : une estimation et une réaction honnêtes à l'égard de la valeur des idées, et une attitude dynamique lorsqu'un changement s'impose. Au bout du compte, c'est une question d'attitude et d'acceptation. Le Bureau de l'Ombudsman ne peut remplir sa mission si les Forces canadiennes ne l'appuient pas davantage.

S'assurer une crédibilité et obtenir les pouvoirs nécessaires

Le personnel prête serment afin de préserver la confidentialité de l'information fournie au Bureau de l'Ombudsman. (Février 2000)

Source : Cpl P. MacGregor



Donc, pour être parfaitement efficace, un bureau de l'ombudsman doit être indépendant. Il doit pouvoir travailler sans avoir à surmonter les obstacles de compétence que l'on place de façon opportuniste sur la voie d'une résolution efficace des plaintes. Pour être totalement efficace, un bureau de l'ombudsman doit être crédible, tant pour les militaires qu'il sert que pour ceux qui font l'objet de sa surveillance. La meilleure façon, la seule, en fait, d'y arriver complètement est d'adopter une loi sur le bureau de l'ombudsman de l'armée. L'ombudsman de l'armée devrait être prévu dans la *Loi sur la défense nationale* et la *Loi sur le ministère des Anciens combattants*.

Je vais commencer par expliquer pourquoi, pour être indépendant, l'ombudsman doit être investi de pouvoirs conférés par les lois. Certes, le Bureau de l'Ombudsman a pu jouer efficacement son rôle de délégué du ministre de la Défense nationale, même si son autorité dépend de directives administratives et d'un ordre permanent de collaboration émis par le CEMD. Cependant, il n'est jamais bon de ne pas être assuré d'un mandat indépendant. Un ombudsman militaire doit jeter un regard critique sur les décisions et actions prises non seulement sous l'égide du CEMD, mais également sous la surveillance du ministre, et parfois, avec son approbation. Il est simplement malsain de recourir à un ombudsman aussi dépendant de la bonne volonté de personnes qui peuvent s'offusquer de ce qu'on doit dire dans l'intérêt de l'institution. Si on veut qu'il soit vraiment efficace et utile, l'ombudsman ne peut pas être indépendant que par moments, selon le bon vouloir des dirigeants. Son indépendance doit être imposée par une loi. Le Bureau de l'Ombudsman doit être créé par une loi.

Ensuite, il y a la question de la compétence. Comme je l'ai relaté dans les nombreuses pages précédentes, le pouvoir, même extrêmement restreint, qu'on a accordé au Bureau est instable, précisément parce que le Bureau n'est pas soutenu par une loi. La CPPM et, plus notoirement, le Comité des griefs des FC a cherché de temps à autre à se servir de son statut législatif pour s'opposer à l'application des Directives ministérielles. Ces deux instances ont allégué qu'un ombudsman dont le pouvoir est délégué est incapable, selon la loi, d'examiner quoi que ce soit qui est protégé par une loi, ou qui suppose la surveillance d'organismes créés par une loi. De plus, elles se fondent sur leurs propres cadres législatifs et sur leur indépendance du ministère pour faire valoir que l'intrusion d'un délégué du ministre dans leurs champs de compétence crée une aura d'ingérence politique. En créant le Bureau par une loi, on éliminera toute possibilité de ce genre d'objection.

J'ai également essayé de montrer qu'il n'y a aucun avantage à priver des ex-membres des FC de l'accès à un ombudsman pour demander une enquête sur des questions liées aux Anciens combattants étant donné que le Bureau de l'Ombudsman du MDN et des FC est déjà en pleine activité et est parfaitement capable de répondre à leurs besoins. Cependant, comme le Bureau de l'Ombudsman est le délégué du ministre de la Défense nationale et que les prestations des anciens combattants sont administrées par Anciens combattants Canada, l'Ombudsman ne peut apporter son aide dans ces domaines. Cette situation lamentable tient à un problème de compétence que l'on peut régler en enchâssant le Bureau dans une loi. En dotant le Bureau de l'Ombudsman d'un pouvoir conféré par une loi, on l'habilitera à offrir un service complet, ce qu'il devrait déjà faire, et à répondre à un besoin urgent.

Arrive maintenant la question connexe de la crédibilité. Qu'il tire ou non son pouvoir d'une loi, un ombudsman doit être accepté par les plaignants et par les personnes qui font l'objet de sa surveillance. J'ai toujours cru qu'un bureau de l'ombudsman pouvait venir à bout de la résistance par son bon travail, mais la réalité est tout autre : le rendement ne peut à lui seul faire fondre la résistance. La raison en est simple : même si l'ombudsman peut éviter l'acrimonie des poursuites, il reste toujours des personnes qui sont embarrassées par ses recommandations ou qui sont si conservatrices qu'elles s'indignent de tout véhicule de changement. Il est suffisamment difficile de se faire accepter par ces gens sans qu'on ait à se faire dire continuellement par eux que l'ombudsman est en quelque sorte un intrus illégitime qui fourre son nez dans les affaires des autres. Une loi habilitante lui assurerait un soutien sans équivoque qui ne pourrait avoir pour effet que de réduire le penchant pour le ressentiment et la résistance.

Enfin, il faut s'assurer qu'un ombudsman dispose des outils nécessaires. On peut les lui fournir au moyen d'une loi qui contiendrait, et c'est là l'outil qu'on doit lui fournir de toute urgence, une déclaration claire selon laquelle le Bureau de l'Ombudsman fait toujours partie du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes même s'il est indépendant de la chaîne de commandement, et qu'on ne devrait donc jamais lui refuser de l'information en invoquant le secret professionnel et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Il existe donc des raisons impérieuses d'enchâsser le Bureau de l'Ombudsman du MDN et des FC dans une loi. Paradoxalement, son exclusion du régime législatif établi dans le projet de loi C-25 découle directement de la résistance à la surveillance civile qui fait que cette surveillance civile est nécessaire. Ce genre d'opposition devrait être écartée, et non pas récompensée. Lorsqu'on a rédigé la loi, on a fait fi de nombreuses recommandations en vue de l'établissement d'un ombudsman ou d'un inspecteur général à cause du spectre de l'ingérence dans la chaîne de commandement que certains ont brandi. N'eût été de cette opposition, le Bureau de l'Ombudsman serait déjà intégré à la loi. Qui plus est, il n'y a pas de motif juridique d'exclure ainsi le Bureau. Dans toute autre administration dotée d'un ombudsman militaire, l'autorité est prescrite dans une loi. Mais ce qui est peut-être le plus important, c'est que, depuis que le ministre de la Défense nationale a créé le Bureau, ce dernier a montré de quoi il était capable. Il a montré qu'il peut régler des problèmes rapidement. Il peut faire économiser de l'argent. Il peut améliorer la qualité de vie des militaires, et il peut contribuer à l'amélioration de l'institution. Le Bureau a prouvé sa valeur. Il devrait être institutionnalisé selon son mérite. Dans une institution aussi importante et en manque d'argent, c'est du gaspillage que de se fier à la CPPM et de lui octroyer une compétence exclusive dans le processus de règlement des griefs. Les Canadiens, et même si ce n'est pas l'avis de tout le monde dans la chaîne de commandement, les Forces canadiennes méritent mieux.

Vient ensuite la question délicate du respect des promesses non tenues. L'une des choses qui nous ont incités à accepter un mandat affaibli au cours de la dernière ronde de négociations est la promesse que le mandat qui nous était confié, si imparfait qu'il soit, serait enchâssé dans une loi. On a fait cette promesse pour remplir l'engagement qu'on avait pris à mon égard en 1999, c'est-à-dire d'inclure le Bureau dans un règlement après le premier examen semestriel. Comme le mandat n'a pas été fixé après six mois, on n'a pas respecté l'échéance, et nous avons attendu la fin des négociations, qui se sont déroulées pendant de nombreux mois. À la fin de ce processus, lorsqu'on a conclu une entente, on a confié au conseiller juridique avec lequel nous avons négocié le soin de consulter les rédacteurs du Ministère. Il semblait ne rester que des détails techniques à régler. Peu après, un changement d'effectif des conseillers juridiques de la haute direction du Ministère et la brusque nomination d'un nouveau ministre ont fait dérailler le processus. Lorsque nous avons continué à insister pour que notre mandat soit établi dans une loi, on nous a dit qu'on réexaminerait la question au cours de l'examen quinquennal prévu dans le projet de loi C-25, en 2003. Nous avons préparé nos arguments. Puis, lorsqu'on a entrepris l'examen quinquennal, le Bureau a été exclu du processus.

La décision d'exclure le Bureau de l'Ombudsman du MDN et des FC de l'examen quinquennal se fondait sur une interprétation étrangement étroite des dispositions portant sur l'examen au paragraphe 96(2) du projet de loi C-25. Même s'il est vrai qu'on ne mentionne pas le Bureau de l'Ombudsman dans le projet de loi C-25 (pour la raison évidente que le Bureau a été créé extérieurement, après la rédaction du projet de loi), l'objectif qu'on poursuivait, en prescrivant un examen quinquennal, était d'examiner l'efficacité de la surveillance au sein de l'armée. On ne peut le faire raisonnablement ni efficacement si on ne tient pas compte du rôle de l'organisme responsable en grande partie du règlement des conflits – le Bureau de l'Ombudsman. On ne saurait évaluer l'efficacité de la CCPM et du Comité des griefs des FC sans examiner le rôle que joue le Bureau de l'Ombudsman dans l'examen des processus et le soutien du règlement des conflits. La décision d'exclure le Bureau de l'examen était irrationnelle et se fondait sur des détails hypertechniques. Elle a confondu le juge en chef Lamer, qui a toutefois été obligé de respecter son mandat. Partant, il a dû essayer de trouver des solutions aux problèmes qui accablent les organisations créées par une loi sans tenir compte de la contribution que pouvait apporter le Bureau de l'Ombudsman. Malheureusement, le mandat restreint qu'il devait remplir dans le cadre de l'examen quinquennal a sapé la crédibilité aussi bien que l'utilité de l'examen. Et tout cela est arrivé à cause de conseils juridiques qu'on a donnés au ministre au nom de personnes qui s'opposaient à la surveillance civile. Cette histoire regrettable est non seulement peu flatteuse, mais également ironique. Au cours de l'examen quinquennal, on n'a pas évalué l'état de la surveillance militaire de façon exhaustive et crédible à cause de la même attitude pessimiste, bornée, légaliste et attachée aux détails techniques qui a créé une panoplie de problèmes au sein des Forces canadiennes.



Conclusion

Malgré les épreuves, les vicissitudes et les déceptions occasionnelles, cela a été un réel privilège pour moi d'occuper le poste d'Ombudsman du MDN et des FC pendant les sept dernières années. En fait, j'ai eu l'insigne honneur d'avoir été le premier Ombudsman de cette organisation, et d'avoir participé à la mise sur pied du Bureau. J'ai eu le privilège encore plus grand de travailler avec un grand nombre de gens dévoués et talentueux dont les efforts m'ont permis de signer de multiples histoires de réussite. Évidemment, je suis déçu de ne pas avoir obtenu un mandat prévu par la loi pendant toutes ces années, mais à moins que la résistance fondée sur des intérêts personnels ou l'insécurité puisse l'emporter indéfiniment sur la raison, on l'obtiendra tôt ou tard. Mais, bien sûr, il faut le faire de toute urgence afin que le Bureau de l'Ombudsman du MDN et des FC puisse réaliser son plein potentiel, non pas dans son propre intérêt, mais dans l'intérêt de l'institution et de ses membres.

C'est l'importance de la mission du Bureau de l'Ombudsman qui m'a incité à exprimer le fond de ma pensée dans le présent document et par le passé. Je sais que cela va contrarier bien des gens. Je n'en tire aucun plaisir. Cependant, ma responsabilité de le faire est une question de confiance. De même, c'est l'importance de cette mission et la confiance qui devraient motiver les dirigeants politiques et militaires à appuyer sans équivoque les changements que je propose aujourd'hui. La forme et l'autorité d'un Bureau de l'Ombudsman ne devraient pas être une question de négociation ou de compromis. Il s'agit seulement de faire ce qui est juste.

Comme je l'ai déjà dit, au moment de mon départ, une nouvelle page d'histoire est en train de s'écrire. Il n'en tiendra qu'à d'autres de s'assurer d'aller de l'avant et de ne pas revenir en arrière.

Personnel des Forces canadiennes au travail.

Source : Cplc Jeff D. de Molitor,
Sgt David Snashall,
Cpl Shawn M. Kent



Annexe – Avant-projet de loi

Partie XXX

Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes

1. (1) Le gouverneur en conseil nomme, à titre amovible, uniquement pour un motif valable, un Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes pour un mandat maximal de cinq ans.
- (2) Le mandat de l'Ombudsman est renouvelable pour un autre mandat maximal de cinq ans.
- (3) L'Ombudsman exerce les attributions énoncées ci-dessous.
- (4) L'Ombudsman doit avoir le rang et le statut d'administrateur général de ministère et, en tant que tel, exercer, comme on le précise ci-dessous ou à un autre titre, les pouvoirs et fonctions que le ministre lui attribue.

Mandat de l'Ombudsman : Fonctions générales

2. (1) L'Ombudsman doit
 - (a) agir comme conseiller neutre et objectif, médiateur, enquêteur et reporteur pour les questions relatives au MDN et aux FC;
 - (b) constituer une source directe d'information, d'orientation et d'éducation pouvant diriger les gens vers les services d'aide et de redressement de griefs déjà en place au sein du MDN et des FC;
 - (c) contribuer à améliorer, de manière substantielle et durable, le bien-être des employés et des militaires au sein du MDN et des FC.
- (2) L'Ombudsman exerce ses fonctions en dehors de la chaîne de commandement et de la structure de direction du MDN et des FC. Il relève directement du ministre de la Défense nationale, à qui il doit rendre des comptes.
- (3) L'Ombudsman a le pouvoir de recevoir, de traiter et d'entendre les plaintes présentées à la CEPPM selon la partie IV de la présente loi.
- (4) L'Ombudsman exerce les pouvoirs et les fonctions qui lui sont conférés ou imposés par toute autre loi du Parlement, ou conformément à une telle loi, ou par décret du gouverneur en conseil.
- (5) L'Ombudsman peut exercer les pouvoirs qui lui sont conférés malgré une disposition dans une loi prévoyant qu'une décision, une recommandation, une action ou une omission est définitive ou sans appel, ou que les travaux ou la décision de l'organisation ou de la personne qui est à son origine ne peuvent être contestés, révisés, annulés ni mis en question.
3. (1) L'Ombudsman
 - (a) doit faire enquête sur toute affaire faisant l'objet d'une demande écrite de la part du ministre;
 - (b) peut, de son propre chef, faire enquête sur toute question relative au MDN ou aux FC, sous réserve des présentes dispositions, après en avoir informé le ministre.

Administration du Bureau de l'Ombudsman

4. L'Ombudsman peut embaucher les employés qu'il juge nécessaires pour l'exploitation efficace de son bureau, lesquels employés doivent être nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.
5. Lors de leur nomination, les membres du Bureau de l'Ombudsman devront prêter serment de discrétion.
6. Sauf disposition contraire, ou si le contexte exige une interprétation différente, les dispositions de la présente loi relatives à l'Ombudsman s'appliquent également au représentant et au personnel de l'Ombudsman exerçant des tâches ou des fonctions au nom de ce dernier.
7. L'Ombudsman doit avoir pleine autorité quant à l'administration de son bureau, des travaux qui y sont effectués et de ses employés.
8. L'Ombudsman est responsable de ses propres communications et relations avec les médias, et il doit avoir son propre conseiller juridique.
9. À la demande de l'Ombudsman, le MDN et les FC doivent l'aider en ce qui a trait aux affaires liées à l'administration, aux ressources humaines et aux communications.
10. L'Ombudsman peut retenir les services de conseillers techniques et professionnels, si, à son avis, cela s'avère nécessaire à la bonne conduite de ses activités.

Délégation

11. L'Ombudsman peut déléguer à tout membre de son personnel n'importe lequel des tâches, fonctions ou pouvoirs énoncés dans les présentes dispositions, à l'exception du pouvoir de délégation et du pouvoir ou devoir de produire des rapports aux termes de l'article XX.

Budget

12. L'Ombudsman a pleine autorité en ce qui a trait au budget de son Bureau et ne doit rendre des comptes qu'au ministre concernant le budget de son Bureau.
13. Le budget du Bureau de l'Ombudsman doit faire l'objet d'un poste distinct dans les prévisions budgétaires du MDN et être énoncé dans le rapport annuel préparé par l'Ombudsman conformément au sous-alinéa 39(1)a)(i).

Droit de formuler une plainte

14. Les personnes suivantes peuvent porter plainte au Bureau de l'Ombudsman, directement et gratuitement, si l'objet de la plainte vise directement
 - (1) un militaire actif ou à la retraite;
 - (2) un membre actif ou un ex-membre des Cadets;
 - (3) un employé ou un ex-employé;
 - (4) un employé ou un ex-employé des fonds non publics des FC;
 - (5) une personne qui présente une demande d'enrôlement;
 - (6) un entrepreneur indépendant qui fournit des services au MDN et aux FC de la même façon que les employés du MDN ou les membres des FC;
 - (7) un membre de la famille immédiate de la personne visée aux alinéas (1) à (6);
 - (8) une personne qui, d'après la loi ou un accord entre le Canada et l'État dans les forces armées duquel elle sert, est affectée comme officier ou militaire du rang aux Forces canadiennes ou détachée auprès de celles-ci.

Mécanismes existants

15. (1) L'Ombudsman a le pouvoir discrétionnaire de refuser de traiter la plainte soumise par une personne qui ne s'est pas d'abord prévalu, 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, notamment le Comité des griefs des Forces canadiennes;
 - (b) la procédure de règlement des griefs et de traitement des plaintes de la fonction publique;
 - (c) le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.
- (2) Aux fins de l'alinéa (1)b), la procédure de règlement des griefs et de traitement des plaintes de la fonction publique englobe des mécanismes officiels de traitement des plaintes et des droits d'appel en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, les droits de grief et d'appel en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, les procédures d'examen et d'appel reliées à l'indemnisation des accidentés du travail selon la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* et les droits d'appel auprès des comités d'examen de la gestion des régimes dentaire et de soins de santé de la fonction publique.

Limitations

16. L'Ombudsman ne doit enquêter sur aucune plainte ou question relative :
- (1) à un juge militaire, une cour martiale ou un procès sommaire;
 - (2) à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de déposer des accusations par la chaîne de commandement, le Service national des enquêtes des FC ou par le directeur des Poursuites militaires;
 - (3) aux questions relevant de la compétence exclusive du Conseil du Trésor à titre d'employeur et de la compétence exclusive de l'agent de négociation, en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*;
 - (4) à l'examen des activités de renseignement électromagnétique étranger et de sécurité des technologies de l'information menées par le Centre de la sécurité des télécommunications;
 - (5) aux événements survenus avant le 15 juin 1998, sauf si le ministre est d'avis qu'il est dans l'intérêt du public, ainsi que dans l'intérêt des employés ou des militaires du MDN ou des FC en général, que l'Ombudsman examine la question;
 - (6) à la prestation d'avis juridiques par toute personne agissant à titre de conseiller juridique pour le MDN ou les FC, des employés du MDN ou des membres des FC ou de la Couronne sur quelque question ou procédure que ce soit;
 - (7) à la conduite professionnelle et aux normes professionnelles relevant de la juridiction du barreau d'une province.
17. L'Ombudsman n'est pas censé exercer les fonctions de la police militaire lors d'une enquête sur toute affaire dans laquelle une allégation d'activité criminelle pourrait être soulevée.

Disposition et examen des plaintes

18. L'Ombudsman doit tenter de résoudre les problèmes au niveau où ils peuvent être réglés le plus efficacement possible et faire des recommandations au plus bas niveau décisionnel capable d'apporter les changements qu'il juge nécessaires.
19. (1) S'il juge qu'il en va de l'intérêt public, l'Ombudsman peut refuser d'examiner une plainte ou interrompre son travail à n'importe quelle étape du processus d'examen d'une plainte.

- (2) Dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré au paragraphe (1), l'Ombudsman doit tenir compte des facteurs suivants :
- (a) le caractère frivole ou vexatoire de la plainte;
 - (b) la possibilité que la question ne touche pas d'assez près le plaignant;
 - (c) la date de la plainte;
 - (d) le délai écoulé entre le moment où le plaignant s'est rendu compte de la situation donnant lieu à la plainte et le moment où la plainte a été reçue par le Bureau de l'Ombudsman;
 - (e) la nécessité de faire une utilisation judicieuse et efficace des ressources du Bureau de l'Ombudsman;
 - (f) la mesure dans laquelle le plaignant a utilisé les mécanismes de plainte existants.
20. (1) Aux termes des articles 16 et 17, l'Ombudsman peut signaler des plaintes d'abus ou de retard au sujet de l'administration :
- (a) du code de discipline militaire à l'autorité compétente, y compris le chef d'état-major de la défense (CEMD), le juge-avocat général, ou le Grand prévôt;
 - (b) des méthodes de discipline de la fonction publique à l'autorité compétente, y compris le sous-ministre.
- (2) L'autorité compétente devrait informer l'Ombudsman de toute mesure prise en vue de remédier à l'abus ou au retard en question.
21. Si une enquête s'avère nécessaire pour que l'Ombudsman exécute son mandat à la suite d'une plainte qu'il a reçue, l'Ombudsman doit effectuer un examen indépendant, objectif et approfondi de la plainte.

Unités déployées à l'étranger

22. (1) S'il fait enquête sur une affaire touchant les opérations d'une unité déployée à l'étranger, l'Ombudsman doit normalement :
- (a) aviser le commandant du contingent avant le début de l'enquête;
 - (b) informer le commandant du contingent ou son représentant de la progression de l'enquête;
 - (c) demander au commandant du contingent ou à son représentant de désigner un agent de liaison qui pourra agir en son nom et qui informera l'Ombudsman des répercussions que pourrait avoir l'enquête sur la mission opérationnelle;
 - (d) effectuer son enquête en veillant à atténuer les répercussions de celle-ci sur l'efficacité opérationnelle du contingent;
 - (e) demander au besoin l'avis du commandant du contingent ou de son représentant au regard des questions soulevées aux termes de l'alinéa *d*).
- (2) Les enquêtes de l'Ombudsman ne doivent pas entraver la mission opérationnelle des commandants de contingent. Elles doivent néanmoins être crédibles et adaptées aux besoins et être menées avec indépendance et professionnalisme.
- (3) Si l'obligation de mener une enquête sans entraver la mission opérationnelle d'un contingent pose des problèmes qui ne peuvent être résolus à la satisfaction de l'Ombudsman et du commandant du contingent, ce dernier pourra soumettre l'affaire au CEMD pour directives.
- (4) Les paragraphes (1) à (3) s'appliquent à toute enquête de l'Ombudsman relative aux activités d'une unité déployée dans le cadre d'opérations menées au Canada, à cette exception près que toute mention du commandant de contingent visera plutôt le commandant de la force interarmées.

Acte criminel ou infraction au code de discipline militaire

23. (1) Si, à n'importe quel moment, lors du traitement d'une plainte, l'Ombudsman constate qu'il y a preuve :
- (a) qu'un employé ou un militaire a commis un acte criminel ou a enfreint le code de discipline militaire, l'Ombudsman peut signaler la question au Grand prévôt;
 - (b) qu'une personne non assujettie au code de discipline militaire a commis un acte criminel, l'Ombudsman peut signaler la question à l'autorité compétente.
- (2) Lorsque l'Ombudsman enquête sur une question liée à une enquête menée par la police militaire à propos d'une infraction présumée au Code criminel ou au code de discipline militaire,
- (a) le Grand prévôt a préséance lorsqu'il s'agit d'interroger les témoins;
 - (b) la police militaire peut, à la demande de l'Ombudsman, lui fournir des exemplaires de documents et de renseignements relatifs à l'enquête qu'elle mène à ce sujet.

Accès aux documents

24. (1) L'Ombudsman peut se voir refuser l'accès à de l'information pour des raisons de sécurité, conformément à la politique du gouvernement en matière de sécurité.
- (2) L'Ombudsman peut se voir refuser l'accès à des installations, à des employés, à des militaires ou à des renseignements seulement pendant le temps que cette mesure est justifiée par des besoins opérationnels.
- (3) Si une personne refuse de permettre l'accès aux installations, employés, militaires ou renseignements à l'Ombudsman parce que des exigences contraignantes en matière d'opérations ou de sécurité l'en empêchent, l'Ombudsman peut demander que les motifs de ce refus soient étudiés par l'autorité compétente :
- (a) soit jusqu'au niveau du CEMD, lorsque le refus est fondé sur les besoins opérationnels;
 - (b) soit jusqu'au niveau du CEMD ou du sous-ministre, lorsque le refus est lié aux besoins en matière de sécurité.
- (4) Si l'Ombudsman n'est pas satisfait des explications fournies par l'autorité compétente pour justifier le refus de lui autoriser l'accès aux installations, aux employés, aux militaires ou aux renseignements, l'Ombudsman peut, après avoir donné un avis raisonnable au ministre, soumettre un rapport aux termes de l'article XX pour faire connaître ses inquiétudes relativement au fait qu'il s'est vu refuser l'accès.
25. Les communications entre l'Ombudsman et une personne ne sont pas assujetties aux restrictions dont cette personne pourrait faire l'objet relativement à l'envoi de lettres, de documents ou de pièces de correspondance ainsi qu'à la possibilité de recevoir ou de faire des appels téléphoniques.
26. (1) Le Bureau de l'Ombudsman doit exercer ses activités en toute sûreté et confidentialité de façon à protéger l'information reçue dans la conduite de ses activités.
- (2) Sauf dans les cas où la loi l'autorise,
- (a) aucune communication ou information de quelque nature que ce soit ne doit être divulguée par l'Ombudsman, sauf si ce dernier juge que cela s'avère nécessaire aux fins de la conduite d'une enquête ou de la présentation d'un rapport, ou pour tout autre motif légitime, conformément aux présentes dispositions;
 - (b) toute communication entre l'Ombudsman et une personne quelconque ayant trait au travail ou à l'exercice des fonctions de l'Ombudsman est privée et confidentielle.

Assistance à l'Ombudsman

27. L'Ombudsman peut entendre qui que ce soit ou en obtenir des renseignements lorsqu'il le juge nécessaire. Il n'a pas à tenir d'audience, et nul ne peut exiger de se faire entendre par lui.
28. (1) En tant qu'institutions, le MDN et les FC, ainsi que le CGFC, à tous les niveaux décisionnels, doivent fournir à l'Ombudsman et à son personnel tout le soutien, toute l'aide et toute la collaboration nécessaires au travail de l'Ombudsman et à l'exercice de ses fonctions, conformément à la loi et suivant les exigences opérationnelles et exigences de sécurité pertinentes.
- (2) Les employés et les militaires du MDN et des FC ainsi que le CGFC doivent faciliter le travail de l'Ombudsman, à moins que des exigences juridiques ou des priorités contraignantes en matière d'opérations ou de sécurité n'en décident autrement.
- (3) Aux termes du présent article, le fait de collaborer pleinement avec l'Ombudsman et de faciliter son travail signifie lui fournir, dans des délais raisonnables compte tenu des circonstances, y compris les exigences juridiques ou les priorités en matière d'opérations ou de sécurité pertinentes
- (a) un accès direct aux employés et aux militaires du MDN et des FC, et au CGFC, ainsi qu'aux installations;
- (b) des renseignements;
- (c) des exemplaires de documents ou autre.
- (4) S'il est impossible de répondre à une demande d'information ou d'aide soumise par l'Ombudsman, la personne responsable doit en faire part au commandant d'armée, au chef de groupe ou au gestionnaire supérieur, selon le cas, dans un délai raisonnable, compte tenu des circonstances.
- (5) Un employé ou militaire du MDN ou des FC, ou le CGFC qui reçoit une demande d'information ou d'aide directement de l'Ombudsman peut consulter son commandant ou gestionnaire dans des délais raisonnables, compte tenu des circonstances, d'une manière qui ne retarde pas indûment le travail de l'Ombudsman ou l'exercice de ses fonctions en rapport avec le dossier à l'étude.
29. Dans la mesure où les exigences opérationnelles le permettent, et si l'Ombudsman en fait la demande, le MDN et les FC et le CGFC doivent mettre du personnel à la disposition de l'Ombudsman afin que ce dernier ait accès aux connaissances ou aux compétences spécialisées nécessaires à son travail.
30. (1) La police militaire doit, lorsque l'Ombudsman lui en fait la demande, fournir à ce dernier des copies des documents et des renseignements au sujet de l'enquête qui a été ou qui est menée par la police militaire relativement à une affaire dans l'un ou l'autre cas suivant :
- (a) l'enquête est terminée;
- (b) en autorisant l'Ombudsman à accéder à ces documents, on ne risque pas de nuire au déroulement de l'enquête ou de compromettre celle-ci.
- (2) Quand une demande d'accès à des documents ou renseignements est refusée, le Grand prévôt doit fournir à l'Ombudsman un rapport expliquant pourquoi cette demande d'accès entraverait ou compromettrait l'enquête.
31. (1) S'il le juge nécessaire, l'Ombudsman peut exiger d'un employé ou d'un militaire du MDN et des FC et du CGFC qu'il juge en mesure de fournir des renseignements qui ont trait à l'objet de l'enquête qu'il les lui fournisse et produise les documents et objets pertinents qu'il peut avoir en sa possession ou sous son contrôle.
- (2) L'Ombudsman peut convoquer et interroger sous serment :
- (a) le plaignant;
- (b) l'employé ou le militaire du MDN et des FC ou du CGFC visés au paragraphe (1);
- (c) quiconque il juge en mesure de fournir les renseignements visés au paragraphe (1).
- À cette fin, il peut faire prêter serment aux personnes interrogées.

- (3) Sauf les cas où une personne est poursuivie soit pour une infraction à l'article 131 du *Code criminel* (parjure) se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente partie, soit pour une infraction à la présente partie, les dépositions faites au cours de procédures prévues par la présente partie ou le fait de l'existence de ces procédures ne sont pas admissibles contre le déposant devant les tribunaux ni dans aucune autre procédure.
32. (1) L'Ombudsman peut pénétrer en tout temps dans les locaux du MDN et des FC et du CGFC pour les inspecter et y faire l'enquête qui relève de sa compétence.
- (2) Avant de pénétrer dans les locaux en vertu du paragraphe (1), l'Ombudsman en avise le gestionnaire ou le commandant qui les occupe à ses fins.
- (3) Le ministre, par avis à l'Ombudsman, peut exclure de l'application du paragraphe (1) des locaux précis ou une catégorie précise de locaux, s'il est convaincu que l'exercice des pouvoirs conféré par le paragraphe (1) pourrait porter préjudice à l'intérêt public.

Refus ou manquement au sujet de l'assistance à l'Ombudsman

33. (1) Les employés ou les militaires du MDN et des FC et le CGFC ne peuvent délibérément, sans raison légitime :
- (a) refuser ou omettre d'accéder à toute demande légitime présentée par l'Ombudsman à l'appui de son travail ou dans l'exercice de ses fonctions;
 - (b) faire une fausse déclaration ou tenter de tromper l'Ombudsman dans son travail ou dans l'exercice de ses fonctions;
 - (c) omettre d'acheminer sans délai au Bureau de l'Ombudsman, sans l'avoir ouverte ou lue, toute communication directe adressée à l'Ombudsman par une personne :
 - (i) qui réside dans une base, qui est avec une escadre ou une formation des FC, qui a été déployée par les FC ou qui est un membre de sa famille;
 - (ii) qui est détenue, incarcérée ou hospitalisée;
 - (d) omettre d'acheminer sans délai, sans les avoir ouvertes ou lues, les communications qu'adresse l'Ombudsman à une personne mentionnée à l'alinéa c);
 - (e) intercepter, par voie électronique ou autre, les communications entre l'Ombudsman et toute personne en rapport avec les tâches ou les fonctions de l'Ombudsman;
 - (f) obtenir les relevés des communications internes et externes provenant du Bureau de l'Ombudsman ou adressées à ce dernier;
 - (g) obtenir l'accès à des installations électroniques et de mise en mémoire de données qui ont trait au travail ou à l'exercice des fonctions de l'Ombudsman et qui ne font pas partie des installations fournies au Bureau de l'Ombudsman par le MDN ou les FC;
 - (h) prendre des mesures pour violer la confidentialité des communications de l'Ombudsman ou des renseignements que ce dernier a en sa possession;
 - (i) faire preuve de discrimination à l'endroit d'une personne, user de représailles envers elle, tenter de lui nuire ou lui imposer des sanctions parce qu'elle a, de bonne foi, déposé une plainte auprès de l'Ombudsman ou collaboré de manière légitime avec l'Ombudsman dans son travail ou dans l'exercice de ses fonctions;
 - (j) faire des commentaires que toute personne raisonnable reconnaîtrait comme susceptibles de compromettre un examen ou une enquête de l'Ombudsman ou de nuire à l'intégrité de cet examen ou enquête.
- (2) Toute infraction aux dispositions du paragraphe (1) sera considérée comme ayant nui au travail ou à l'exercice des fonctions obligatoires de l'Ombudsman ou l'ayant entravé.

34. (1) Il est interdit d'entraver l'action de l'Ombudsman ou des personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu de la présente partie.
- (2) Quiconque contrevient au présent article est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 1 000 \$.
35. (1) Si, dans le cadre d'une affaire, l'Ombudsman juge que ses pouvoirs d'enquête ont été substantiellement affaiblis et qu'il n'a pas reçu l'appui du MDN ou des FC, ou qu'il a été traité d'une façon qui l'empêche de remplir son mandat au regard de l'affaire en question, l'Ombudsman peut :
- (a) soumettre un rapport au ministre sur la question;
 - (b) publier un rapport sur la question, s'il juge qu'il en va de l'intérêt public, compte tenu de la nécessité de maintenir un climat de respect et de collaboration à l'égard de l'Ombudsman et de prévenir la répétition de tels incidents.

Information aux plaignants et aux autres parties

36. Pour chaque affaire qu'il traite, l'Ombudsman doit informer le plaignant et les autres parties en cause de la progression des travaux et de l'issue de la plainte, et ce, de la manière et dans les délais qu'il juge appropriés. De plus, l'Ombudsman doit fournir au plaignant et aux autres parties des exemplaires des avis ou des recommandations qu'il formule en rapport avec cette affaire, assortis de tout commentaire qu'il juge pertinent.
37. (1) S'il produit, aux termes de l'article 38, un rapport contenant des commentaires défavorables au sujet d'un employé ou d'un militaire du MDN et des FC ou du CGFC, l'Ombudsman doit informer la personne visée de la nature des commentaires qu'il se propose de faire et lui donner quatorze jours pour répondre en soumettant ses observations.
- (2) Si la personne visée par les commentaires de l'Ombudsman est incapable de soumettre ses observations dans le délai de quatorze jours, conformément au paragraphe (1) et, s'il considère qu'il en va de l'intérêt public de le faire, l'Ombudsman pourra prolonger le délai si la personne en fait la demande.
- (3) Toute explication fournie aux termes du paragraphe (1) le sera par écrit, à moins que l'Ombudsman autorise une personne à formuler ses observations de vive voix, s'il estime la chose opportune compte tenu des circonstances.
- (4) L'Ombudsman doit joindre aux rapports produits aux termes de l'article 38 une copie de toute explication écrite qui lui est fournie.

Rapports aux autorités compétentes

38. (1) L'Ombudsman doit soumettre un rapport présentant ses recommandations, avis et motifs, à l'autorité compétente du MDN ou des FC si, à la fin de son enquête, il estime que :
- (a) l'affaire devrait être soumise à l'attention d'une autorité compétente du MDN ou des FC;
 - (b) une omission devrait être corrigée;
 - (c) une décision ou recommandation devrait être annulée ou modifiée;
 - (d) des conclusions et recommandations, ou la décision d'un mécanisme existant mentionné à l'article 15 devraient être réexaminées, annulées ou modifiées;
 - (e) une loi, une politique ou une pratique sur laquelle s'appuie une décision, une recommandation, un acte ou une omission devrait être réexaminée;
 - (f) les motifs d'une décision ou d'une recommandation auraient dû être donnés;
 - (g) les conséquences d'un retard devraient être rectifiées;
 - (h) d'autres démarches devraient être entreprises pour améliorer, de façon substantielle et durable le bien-être des employés et des militaires du MDN et des FC.

39. (1) L'autorité qui reçoit un rapport soumis aux termes de l'article 38 doit informer l'Ombudsman, dans un délai raisonnable déterminé par ce dernier, de toutes les mesures qui ont été prises ou qui sont envisagées en réponse au rapport, y compris les motifs pour lesquels des recommandations n'ont pas été mises en œuvre.
- (2) S'il estime que les mesures proposées par l'autorité compétente du MDN ou des FC en réponse au rapport sont insuffisantes, ou si aucune réponse n'est reçue, l'Ombudsman peut faire parvenir une copie de son rapport au sous-ministre ou au CEMD, selon le cas. Dans une telle éventualité, le SM ou le CEMD doit informer l'Ombudsman, dans un délai raisonnable déterminé par ce dernier, de toutes les mesures qui ont été prises ou qui sont envisagées en réponse au rapport, y compris les motifs pour lesquels des recommandations n'ont pas été mises en œuvre.
- (3) S'il estime que les mesures proposées par le sous-ministre ou le CEMD en réponse au rapport sont insuffisantes, ou si aucune réponse n'est reçue, l'Ombudsman peut faire parvenir une copie de son rapport au ministre.
- (4) Si le sous-ministre ou le CEMD est directement visé par une question dont traite le rapport de l'Ombudsman, ce dernier portera directement l'affaire à l'attention du ministre plutôt que de faire parvenir une copie de son rapport au sous-ministre ou au CEMD, comme le prévoit le paragraphe (2).

Rapport annuel et autres rapports

40. (1) L'Ombudsman :
- (a) doit présenter au ministre :
 - (i) un rapport annuel décrivant les activités du Bureau de l'Ombudsman dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice et à tout autre moment, sur demande;
 - (ii) des rapports décrivant les suites données aux recommandations faites par le Bureau de l'Ombudsman, sur demande;
 - (b) peut publier des rapports sur toute enquête ou toute question relevant de son mandat s'il considère qu'il en va de l'intérêt public.
- (2) L'Ombudsman doit :
- (a) publier un rapport aux termes de l'alinéa (1)a), à l'expiration du délai de 28 jours suivant sa présentation au ministre, rapport qui doit être déposé devant chaque chambre du Parlement au cours des 15 premiers jours d'activité de cette Chambre, après réception par le ministre;
 - (b) soumettre un rapport publié aux termes de l'alinéa (1)b) au ministre et peut publier le rapport à l'expiration du délai de 28 jours suivant sa présentation au ministre, si l'Ombudsman considère qu'il y va de l'intérêt public.
- (3) Personne d'autre que l'Ombudsman ne peut modifier un rapport mentionné au paragraphe (2), sauf si cela s'avère nécessaire pour satisfaire aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Comité consultatif de l'Ombudsman

41. (1) L'Ombudsman doit mettre sur pied un comité consultatif de l'Ombudsman du MDN et des FC.
- (2) La composition du comité sera déterminée par l'Ombudsman, de manière à assurer une vaste représentation du personnel du MDN et des FC et du ministère des Anciens combattants.
- (3) Le comité doit se réunir régulièrement pour donner à l'Ombudsman des avis sur des questions qui concernent le MDN et les FC ou qui ont trait aux activités du Bureau de l'Ombudsman.

Immunité

42. Sauf au motif d'une absence de compétence, aucune procédure de l'Ombudsman, y compris tout rapport ou recommandation, ne peut être contestée, révisée, annulée ou remise en question par un tribunal.
43. Nulle poursuite ni action n'est recevable contre l'Ombudsman ni contre la personne qui occupe un poste ou remplit des fonctions qui relèvent de l'Ombudsman pour une action, un rapport ou une déclaration dans l'exercice ou l'exercice prévu de leurs fonctions en vertu de la présente loi, sauf en cas de preuve de mauvaise foi.
44. En ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice effectif, ou présenté comme tel, des pouvoirs et fonctions qui leur sont conférés en vertu de la présente partie, l'Ombudsman et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité n'ont pas qualité pour témoigner ou ne peuvent y être contraints.
45. Aux fins de toute loi, ne peuvent donner lieu à des poursuites pour déformation verbale ou écrite :
 - (a) les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les documents ou objets produits de bonne foi au cours d'une enquête menée par l'Ombudsman ou en son nom;
 - (b) les rapports ou comptes rendus établis de bonne foi par l'Ombudsman, ainsi que la relation qui en est faite de bonne foi par la presse écrite ou audiovisuelle.

Loi sur le ministère des Anciens combattants (L.R. 1985, ch. V-1)

1. Il doit y avoir un Ombudsman pour le ministère des Anciens combattants.
2. L'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes doit également occuper le poste d'Ombudsman du ministère des Anciens combattants.
3. L'Ombudsman doit remplir les fonctions énoncées à la partie XXX de la *Loi sur la défense nationale* concernant les anciens combattants.
4. Dans l'exercice de ces fonctions, l'Ombudsman doit être indépendant de la direction du ministère des Anciens combattants. Il relève directement du ministre des Anciens combattants, à qui il doit rendre des comptes.
5. L'Ombudsman a le pouvoir de recevoir des plaintes concernant des affaires qui relèvent de la compétence du Tribunal des anciens combattants (révision et appel).