

2021

SURVEILLANCE CIVILE INDÉPENDANTE : LA COMMUNAUTÉ DE LA DÉFENSE NE MÉRITE RIEN DE MOINS

UN DOCUMENT DE POSITION



Ombudsman
Défense nationale et Forces armées canadiennes / National Defence and Canadian Forces

PLAIDOYER EN FAVEUR D'UN BUREAU D'OMBUDSMAN PERMANENT ET INDÉPENDANT LA COMMUNAUTÉ DE LA DÉFENSE NE MÉRITE RIEN DE MOINS

Mars 2017
Rapport au ministre de la Défense nationale

UN CHEMIN VERS L'AVENIR

PLAN D'ACTION POUR LE BUREAU DE L'OMBUDSMAN

Ombudsman
Défense nationale et Forces armées canadiennes / National Defence and Canadian Forces

Canada



Pour nous joindre

Site web : ombuds.ca

Formulaire de plainte sécurisé en ligne : www3.ombudsman.forces.gc.ca/ocf_f.php

Téléphone : 1-888-828-3626

Télécopieur : 1-877-471-4447

Adresse postale :

Bureau de l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale
et des Forces armées canadiennes
100, rue Metcalfe, 12^e étage
Ottawa (Ontario) K1P 5M1
Canada

Courriel : ombudsman-communications@forces.gc.ca
(information non confidentielle uniquement)

Twitter : @MDNFC_Ombudsman

Facebook : www.facebook.com/mdnfcombudsman

Instagram : @mdnfcombudsman

ISBN: D74-28/2021F-PDF

978-0-660-40869-9

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I – LE CONTEXTE ACTUEL	4
Un changement de culture dans l'appareil militaire canadien	5
Nécessité d'une surveillance civile	5
Examen de la justice militaire – Le rapport du juge Fish	6
Études antérieures et appels en faveur d'un mécanisme de surveillance indépendant	6
Création du Bureau de l'ombudsman du MDN et des FAC	8
Études faites par l'Ombudsman	9
Précédents internationaux	9
Pourquoi un régime de surveillance indépendant n'existe-t-il pas déjà?	9
PARTIE II – L'OMBUDSMAN : UNE PARTIE DE LA SOLUTION	11
Loi proposée	12
Pouvoirs stables	12
Indépendance	13
Structure hiérarchique	14
Confidentialité	14
Signalement et transmission aux échelons supérieurs	15
PARTIE III – CONCLUSION	17
Annexe A Études sur les mécanismes de surveillance militaires et évolution de ces derniers dans le contexte canadien	19
Annexe B Tableau comparatif des ombudsmans militaires dans le monde	30
Annexe C Loi constituant le Bureau de l'ombudsman de la Défense nationale	35



PARTIE I – LE CONTEXTE ACTUEL

Un changement de culture dans l'appareil militaire canadien

Les rouages internes de l'appareil militaire canadien n'ont jamais fait l'objet d'un examen public aussi minutieux et approfondi, beaucoup d'analystes réclamant des changements profonds immédiats. Le scandale le plus récent axé sur l'inconduite sexuelle a révélé l'existence d'une culture qui protège les auteurs d'actes répréhensibles et exige le silence de la part des victimes. Ce n'est pas là un problème nouveau, lequel ne se limite pas à l'inconduite sexuelle. L'observation vaut pour toutes les formes de comportement discriminatoire et d'inconduite, caractérisées par un déséquilibre des pouvoirs et la crainte de représailles. La situation actuelle ne cadre pas avec les attentes que notre pays nourrit à l'égard de ses forces armées ainsi qu'avec l'éthique et les valeurs fondamentales que nos chefs militaires prétendent respecter.

Nos chefs militaires doivent prendre cette alarme au sérieux. Leur solution ne peut plus se limiter à un autre exercice « de contrôle ». Ils doivent examiner rigoureusement la culture qui, enracinée dans les forces armées, a perpétué ces problèmes et prendre des mesures pour réviser en profondeur leurs mécanismes et leurs protocoles internes de recours dans l'intention de regagner la confiance des militaires et de notre pays. Ils n'auront pas la tâche facile.

Peu importe les mesures qu'ils adopteront ou les dispositions qu'ils prendront pour opérer le changement culturel nécessaire, il faudra toujours un mécanisme de surveillance civil indépendant.

Nécessité d'une surveillance civile

Le Bureau de l'ombudsman a été créé il y a vingt-trois ans, en dehors de la chaîne de commandement, mais il a des liens administratifs avec le ministère de la Défense nationale et il rend compte à un ministre nommé par le parti politique au pouvoir. Nous réclamons une indépendance totale depuis la création du Bureau, mais la volonté politique de la concrétiser a été nulle. Le scandale récent axé sur l'inconduite sexuelle dans les Forces armées canadiennes illustre tristement comment des commettants sont laissés pour compte dans un système fermé ne comportant aucun mécanisme de recours totalement indépendant.

Des témoins ayant comparu devant le Comité parlementaire au sujet de l'inconduite sexuelle dans les Forces armées canadiennes ont mis en lumière le fait que les victimes et les témoins sont moins susceptibles de se manifester quand ils doivent faire valoir leur point de vue en passant par un système qu'ils perçoivent comme contribuant à la création des circonstances qui ont mené à l'inconduite ou à la mauvaise gestion qu'ils ont subie. Il semble exister un consensus selon lequel il faut un régime de surveillance extérieur à la chaîne de commandement et à tout autre intérêt direct, qu'il soit politique ou administratif.

Les membres de la communauté de la Défense peuvent déjà recourir au Bureau de l'Ombudsman et en attendre une intervention indépendante et confidentielle et une

évaluation impartiale et équitable de leur cas. Toutefois, le Bureau pourrait mieux servir ses commettants s'il n'était pas entravé par un mandat insuffisant, ou s'il n'était pas exposé à l'ingérence.

Examen de la justice militaire – Le rapport du juge Fish

Parallèlement, mais sans que ce soit lié au scandale axé sur l'inconduite sexuelle, une autorité chargée de l'examen indépendant des dispositions de la *Loi sur la défense nationale* concernant la justice militaire faisait son travail sous la direction de Morris Fish, ancien juge de la Cour suprême. Le Bureau de l'ombudsman a été invité à comparaître devant l'autorité susmentionnée, non pas parce qu'il est mentionné dans ces dispositions, mais parce que cette dernière a reconnu que le Bureau joue un rôle dans le fonctionnement global du système de justice militaire.

Dans son rapport publié le 2 juin 2021¹, le juge Fish a souligné qu'un examen du Bureau de l'ombudsman se situait en dehors de la portée de son mandat, mais il a reconnu l'importance d'une surveillance indépendante. Le juge Fish a fait valoir dans une recommandation qu'il « [faudrait] un examen indépendant des mécanismes de surveillance et de redressement pour les Forces armées canadiennes ». Plus précisément, il a déclaré que l'examen devait viser à établir si des mesures supplémentaires s'imposaient pour renforcer l'indépendance et l'efficacité du Bureau de l'ombudsman.

Avec le plus grand respect, j'affirme qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un autre examen indépendant. Il y a eu dans le passé un certain nombre d'examens et d'études et aussi des tentatives d'adopter des demi-solutions pour régler le problème, mais il n'y a eu aucun impératif politique pour agir. Je suis d'avis que ce tout dernier scandale est peut-être ce qui incitera ceux et celles qui exercent le pouvoir à réagir et à passer à l'action pour introduire des changements institutionnels.

Études antérieures et appels en faveur d'un mécanisme de surveillance indépendant

La nécessité d'assujettir les forces armées à un mécanisme de surveillance indépendant a été étudiée *ad nauseum*. Cette question a fait l'objet d'études par diverses autorités dès 1977. Les contextes et les mécanismes proposés ont varié, mais le thème commun est qu'un mécanisme de surveillance indépendant est nécessaire pour réduire le nombre d'abus dans le système

1 L'honorable Morris J. Fish, Rapport de l'autorité chargée du troisième examen indépendant présenté au ministre de la Défense nationale, Ottawa, Autorité d'examen indépendant, 2021.

militaire fermé. L'annexe A du présent exposé de position fait voir une chronologie plus complète et une liste détaillée des études antérieures. Cependant, le survol suivant des études les plus pertinentes aide à comprendre l'étendue de l'analyse qui a abouti à la création du Bureau de l'ombudsman.

Le concept d'un ombudsman fédéral général dont le domaine de compétence inclurait aussi les Forces armées canadiennes a été envisagé pour la première fois en 1977; il a été débattu, mais il n'a suscité aucun intérêt politique véritable². Dans la deuxième moitié des années 1990, la réputation des Forces armées canadiennes était à son plus bas, avec la couverture médiatique constante du scandale en Somalie et du mauvais traitement fait aux femmes militaires, particulièrement en matière d'agression sexuelle et de harcèlement. Ces incidents ont mis en évidence un certain nombre de faiblesses dans l'administration, la reddition de comptes et les mécanismes de règlement des plaintes au sein des Forces armées canadiennes. Tout cela a entraîné une série d'enquêtes, de rapports et d'analyses de la part des forces armées elles-mêmes et aussi d'experts de l'extérieur engagés pour examiner les systèmes défectueux.

En 1995, le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes ont chargé le brigadier-général (retraité) Doshen de recommander des solutions de rechange aux « mécanismes de recours » existants³. Il a conclu qu'un bureau de l'ombudsman classique serait le meilleur mécanisme pour régler les plaintes, mais que la création d'un bureau institutionnel de l'ombudsman coûterait peut-être moins cher. Le Bgén Doshen s'est ensuite vu confier le soin de dresser le plan de mise en œuvre d'un bureau de l'ombudsman⁴. Le plan a été mis en sommeil en 1997 par les chefs supérieurs des forces armées, parce qu'ils craignaient qu'un mécanisme de surveillance indépendant érode l'autorité et le leadership militaires.

En 1996, un examen complet du leadership et de la gestion des Forces armées canadiennes a été entrepris par feu le juge en chef du Canada Brian Dickson à la demande du ministre de la Défense nationale de l'époque⁵. Le *Rapport Dickson* précisait ce qui suit :

[...] 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. Car, au sens le plus large, le système de justice militaire doit comprendre un mécanisme efficace et indépendant qui permette aux militaires d'exprimer leur opinion sur tout aspect de l'institution militaire, sans qu'ils estiment n'avoir d'autre recours que de s'adresser aux médias. Un tel mécanisme aurait pour effet, éventuellement, de renforcer la chaîne de commandement.

2 Voir le projet de loi C-43, Loi sur l'ombudsman, 3e session de la 30e législature, 1978.

3 Brigadier-général (ret.) Larry T. Doshen, Rapport sur les mécanismes de recours / règlement des plaintes dans les Forces canadiennes, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 1995. [Étude Doshen no 1]

4 Brigadier-général (ret.) Larry T. Doshen, Plan de mise en œuvre proposé – Ombudsman organisationnel, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 1996. [Étude Doshen no 2]

5 Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire, Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 1997.

...Nous tenons à souligner qu'il ne faut pas de mécanisme de surveillance seulement pour le système de justice militaire et la police militaire. Un mécanisme de surveillance est aussi essentiel pour traiter de toutes les questions à l'égard desquelles les membres des Forces canadiennes voudraient pouvoir s'exprimer et être entendus.

...Nous recommandons qu'un bureau indépendant d'examen des plaintes et de surveillance du système, par exemple un ombudsman militaire relevant directement du ministre de la Défense nationale, soit créé dans les Forces canadiennes.

Le *Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie* (juin 1997)⁶ recommandait de modifier la *Loi sur la défense nationale* afin de mettre en place un corps d'examen civil indépendant (appelé inspecteur général) aux compétences indépendantes et bien définies, aux pouvoirs exhaustifs et relevant directement du Parlement. La Commission a insisté sur la nécessité d'un engagement renouvelé en faveur des principes d'indépendance, d'impartialité, de transparence, d'objectivité et de protection contre les représailles pour tous les membres de l'institution :

[...] si l'on ne fait rien pour y remédier, les problèmes qui ont surgi dans le désert somalien et dans les salles de réunion du Quartier général de la Défense nationale continueront d'engendrer l'ignominie dans les milieux militaires. Les victimes en seront le Canada et sa réputation internationale.

Création du Bureau de l'ombudsman du MDN et des FAC

Le ministère de la Défense nationale a rejeté la recommandation de la Commission d'enquête sur la Somalie qui demandait de mettre sur pied un bureau de l'Inspecteur général qui rendrait compte au Parlement. En fin de compte, le Bureau de l'ombudsman a été créé avec une structure qui le faisait relever du ministre de la Défense nationale. En 1998, le premier ombudsman a été nommé et chargé d'élaborer un cadre opérationnel pour son organisation. Les résultats d'une vaste consultation, menée à l'étranger et au Canada, sont décrits dans le rapport intitulé *Allons de l'avant – Plan directeur du Bureau de l'ombudsman* (janvier 1999)⁷.

6 Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, *Un héritage déshonoré : Les leçons de l'affaire somalienne*, Ottawa, Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, 1997.

7 Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, *Allons de l'avant*, Ottawa, Ombudsman du MDN et des FC, 1999. [*Allons de l'avant – Plan directeur du bureau de l'Ombudsman*]

Conformément aux recommandations du rapport *Allons de l'avant*, le mandat du Bureau de l'Ombudsman a été établi en vertu de *Directives ministérielles* qui contenaient une disposition explicite selon laquelle le Bureau serait indépendant de l'administration du Ministère et de la chaîne de commandement militaire.

L'intention était que le Bureau de l'ombudsman fonctionnerait aux termes des *Directives ministérielles* pour une période initiale de six mois afin de permettre aux intervenants d'évaluer son efficacité, avant que sa création soit sanctionnée par une loi. Après la publication des *Directives ministérielles*, les consultations et les négociations concernant le libellé de la loi se sont poursuivies entre les intervenants pendant l'été de 2001, date où elles ont été rompues. Le Bureau de l'ombudsman s'est ainsi trouvé pris avec une structure de gouvernance inadéquate qui n'avait jamais été conçue pour durer longtemps.

Études faites par l'Ombudsman

Au cours de nos vingt-trois années d'existence, chaque titulaire du poste d'ombudsman a constaté les effets de la structure de gouvernance inadéquate et a souligné la nécessité de l'indépendance et de la permanence que confirmerait un mandat prescrit par la loi. Notre bureau a publié de multiples rapports pour demander une loi qui remédierait au piètre régime de gouvernance et aux effets de l'ingérence administrative minant son indépendance. Sans un élément saisissant qui capte l'attention du public, les rapports de ce genre tendent à n'avoir aucune suite. En ce qui concerne nos multiples demandes réclamant l'indépendance de notre bureau et l'adoption d'une loi, personne dans les milieux politiques ou autres ne s'y est intéressé. Malheureusement, il faut qu'un scandale se produise pour sensibiliser le public à l'importance et à toutes les répercussions de ces enjeux.

Précédents internationaux

Le juge Fish a recommandé que d'autres études portent sur la façon dont d'autres démocraties gèrent le régime de surveillance de leurs forces armées. L'annexe B du présent exposé de position décrit les pouvoirs et les compétences de nos homologues internationaux. D'autres pays ont choisi de donner à leurs organismes de surveillance de l'appareil militaire des pouvoirs législatifs avec suffisamment de mordant pour qu'une suite soit donnée à leurs recommandations. Il est honteux que le Canada soit le seul pays du Groupe des cinq qui ne l'ait pas fait.

Pourquoi un régime de surveillance indépendant n'existe-t-il pas déjà?

Les études et les autorités affirment toutes que, pour être efficace, le régime de surveillance ne doit aucunement être assujéti à l'influence et au contrôle de ceux qu'il vise. Dans le contexte de nos institutions militaires, cela signifie que le régime doit être indépendant de la chaîne de commandement militaire et de l'administration du ministère civil dans lequel les forces armées sont intégrées. De plus, l'organisme de surveillance doit rendre compte à une entité n'ayant aucun intérêt politique à protéger l'image et l'administration du Ministère et des Forces armées canadiennes.

En dépit d'un accord de principe apparent, tous les efforts faits pour négocier la mise sur pied d'un régime d'indépendance pour le Bureau ont été sabordés par les chefs militaires et les dirigeants du Ministère qui ne voulaient aucunement qu'un organisme extérieur soit autorisé à examiner leur comportement.

La même résistance à toute forme de surveillance indépendante est évidente dans la façon dont les Forces armées canadiennes et le Ministère ont donné suite aux recommandations du *Rapport Deschamps* (2015)⁸ sur l'inconduite sexuelle. Sept ans après la publication de ce document et face à une nouvelle vague d'indignation publique, les dirigeants militaires et ministériels font leur *mea culpa* et promettent de faire mieux cette fois-ci. Ils ont même admis que les recommandations de Deschamps en 2015 avaient en grande partie été traitées comme une « liste de contrôle »⁹.

Cette admission prouve incontestablement à elle seule que les dirigeants des Forces armées canadiennes et du Ministère ne doivent pas avoir voix au chapitre lorsqu'il s'agit de décider si et comment ils doivent faire l'objet d'une surveillance.

8 L'honorable Marie Deschamps, Examen externe sur l'inconduite sexuelle et le harcèlement sexuel dans les Forces armées canadiennes, Ottawa, Responsable de l'examen externe, 2015.

9 Voir les observations de la sous-ministre Jody Thomas et du chef d'état-major de la Défense intérimaire, le lieutenant-général Wayne Eyre, sur Matt Galloway, « Interview with A/CDS - Part I », CBC Radio 1, The Current (25 mai 2021); voir aussi les observations de la sous-ministre Jody Thomas dans Ashley Burke, « Ottawa failed to properly implement sexual misconduct report, top Defence Civil Servant says », CBC News (25 mai 2021); voir aussi les observations du Lgén Steve Whelan dans Lee Berthiaume, « Military's failure on sexual misconduct feels like existential threat », National Post, 9 juin 2021.



PARTIE II – L’OMBUDSMAN : UNE PARTIE DE LA SOLUTION

La raison d'être d'un ombudsman est de faire la lumière sur des questions que les responsables des contrôles bureaucratiques conventionnels ont négligées ou auxquelles ils sont passés outre. L'ombudsman s'intéresse aux cas éventuels d'abus de pouvoir ou de mauvaise gestion qui touchent ceux et celles qui sont sans voix. De par sa nature, l'ombudsman accroît la confiance dans le système, car les membres des Forces armées canadiennes et le grand public savent qu'il y a un organisme de surveillance indépendant dont la seule raison d'être est d'attirer l'attention sur les problèmes et de formuler des recommandations pour améliorer le système quand il fait défaut.

Loi proposée

Le Bureau de l'ombudsman a été mis sur pied pour régler les plaintes concernant l'injustice et la mauvaise gestion dans les Forces armées canadiennes et au ministère de la Défense nationale. Le Bureau fonctionne en se conformant aux principes régissant la fonction de tout ombudsman : l'équité, l'indépendance, l'objectivité et la confidentialité.

L'ombudsman se penche sur diverses questions au niveau tant individuel que systémique, et il formule des recommandations visant à remédier aux injustices et à apporter des changements positifs durables. Quand les commettants du Bureau estiment que les mécanismes en place leur ont fait faux bond, il peut examiner le processus et la décision concernés afin d'établir si le critère de l'équité a été respecté. Le Bureau examine toutes les questions avec impartialité et en se fondant sur la preuve et il se peut qu'il conclut parfois qu'une plainte est sans fondement.

Nous avons rempli notre mandat avec succès, gagné la confiance de nos commettants et contribué au mieux-être continu de la communauté de la Défense, mais nous avons dû le faire avec nos mains liées par diverses entraves organisationnelles. Afin de desserrer ces dernières, tout en conservant nos fonctions fondamentales, nous proposons l'adoption de la loi dont le libellé provisoire fait l'objet de l'annexe C du présent exposé de position.

La loi proposée ne s'écarte ni des principes qui fondent le Bureau ni des fonctions essentielles qu'il a remplies au cours des 23 dernières années. Les éléments de son mandat qui ont produit de bons résultats ont été conservés, et ceux qui ont été déficients ont été renforcés. La version provisoire de la loi vise à confirmer la permanence du Bureau, à lui procurer une indépendance administrative totale à l'égard des institutions qu'il supervise, à lui garantir une structure hiérarchique lui permettant de sensibiliser le Parlement aux questions délicates, et à favoriser l'adoption d'autres mesures pour renforcer son efficacité et son efficience.

Pouvoirs stables

À ce stade-ci, le Bureau de l'ombudsman n'existe pas aux termes d'une loi. Il existe plutôt en vertu de *Directives ministérielles*¹⁰ qui peuvent être annulées ou modifiées n'importe quand. Ces directives ne sont en vigueur que par le biais d'un décret signé par les dirigeants des institutions que le Bureau supervise. Cela signifie que ce dernier pourrait en fait être dissous ou rendu inefficace n'importe quand par l'apport de changements aux directives ou au décret.

Sans pouvoirs stables intégrés dans la loi, les seuls éléments protégeant le Bureau de l'ombudsman sont le bon travail qu'il accomplit et les retombées politiques éventuelles que pourrait produire son démantèlement.

Le projet de loi présenté dans l'annexe C procure au Bureau de l'Ombudsman la permanence et la stabilité qu'il lui faut pour continuer son travail à l'appui de la communauté de la Défense.

Indépendance

Le mandat actuel du Bureau de l'ombudsman comprend une disposition explicite selon laquelle le Bureau est indépendant de la chaîne de commandement militaire et de l'administration du ministère de la Défense nationale, mais il se heurte constamment à des problèmes de gouvernance et à une ingérence dans ses activités.

En l'absence d'une loi, l'Ombudsman dépend du sous-ministre de la Défense nationale pour obtenir les autorisations nécessaires relativement à ses ressources humaines et financières. Le Bureau est constamment en train de négocier ses pouvoirs délégués et d'affirmer son indépendance, et il obtient souvent des résultats décevants. Il a publié divers rapports mettant en lumière les difficultés administratives et opérationnelles inhérentes à cette structure et à la façon dont elles nuisent à l'efficacité du Bureau¹¹.

Aspect plus troublant, le Bureau de l'ombudsman risque de voir ses pouvoirs modifiés ou supprimés en représailles de la surveillance exercée. Par exemple, les membres du personnel du Bureau sont actuellement considérés comme étant des employés du Ministère; c'est là un fait que ce dernier a cité pour justifier son ingérence dans les affaires du Bureau. Des cas

10 Canada, ministre de la Défense nationale, *Directives ministérielles concernant l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes*, Ottawa, gouvernement du Canada, 2001. [Directives ministérielles]; *Directives et ordonnances administratives de la défense*, 5047-1, Bureau de l'ombudsman, Ottawa, ministère de la Défense nationale et Forces canadiennes, 2001. [DOAD 5047-1].

11 Voir *Allons de l'avant*, note 7 ci-dessus; *Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, Remaniement de la surveillance : livre blanc de l'Ombudsman*, Ottawa, Ombudsman du MDN et des FAC, 2005; *Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, Plaidoyer en faveur d'un Bureau d'Ombudsman permanent et indépendant*, Ottawa, Ombudsman du MDN et des FAC, 2017; *Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, Un chemin vers l'avenir : Plan d'action pour le Bureau de l'Ombudsman*, Ottawa, Ombudsman du MDN et des FAC, 2017; *Vérificateur général du Canada, 2015, Rapports du printemps du vérificateur général du Canada, Rapport 7 – Le Bureau de l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes*.

subtils et insidieux ont porté à croire qu'il existe une tendance à user de représailles d'ordre personnel et institutionnel¹².

La loi proposée procurerait à l'Ombudsman une indépendance administrative et structurelle complète par rapport au Ministère; il pourrait donc remplir ses fonctions sans entrave. D'autres dispositions protégeraient le Bureau contre les poursuites au criminel ou au civil pour des mesures prises de bonne foi dans le cadre de ses fonctions¹³.

Structure hiérarchique

Le fait que le Bureau de l'ombudsman relève du ministre chargé des institutions qu'il supervise suscite des préoccupations également. Peu importe le parti qui forme le gouvernement, le ministre responsable du portefeuille de la Défense voudra contrôler tout ce qui se dira au sujet du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes. Bien qu'il soit en général facile d'entretenir une relation hiérarchique objective et apolitique avec le ministre de la Défense nationale, les intérêts politiques risquent de se manifester juste avant une période électorale ou en période de crise.

Aux termes de notre mandat actuel, nos rapports sont d'abord mis en attente chez le ministre, ce qui en retarde la publication et la diffusion. Le Bureau a reçu des instructions ministérielles sur l'exécution d'enquêtes systémiques, mais ces instructions ont ensuite été révoquées sans justification opérationnelle. Nous avons aussi vu les dirigeants se cantonner dans l'inaction à l'égard de renseignements délicats risquant de s'avérer peu flatteurs pour les Forces armées canadiennes et le Ministère. Cette situation ne peut plus durer.

Si le Bureau relevait directement du Parlement, toute influence politique serait éliminée, et les recommandations et renseignements pertinents concernant les Forces armées canadiennes et le Ministère parviendraient à tous les députés en temps opportun. Dans le projet de loi constituant l'annexe C, il est proposé que l'Ombudsman relève directement du Parlement.

Confidentialité

La confidentialité est l'un des principes fondamentaux de la fonction d'ombudsman. À moins d'une solide garantie de confidentialité, les commettants risquent d'hésiter à venir exposer à l'ombudsman leurs plaintes sur la mauvaise gestion ou l'inconduite.

¹² Par exemple, le 15 juin 2021, le ministère de la Défense nationale a tenté d'exercer un contrôle sur l'examen et l'approbation de questions préparées pour nos commettants dans le cadre d'une enquête systémique du Bureau de l'ombudsman sur l'équité en matière d'emploi. Le bureau a refusé, car le processus d'approbation du ministère aurait compromis l'indépendance de l'enquête.; Voir aussi Lee Berthiaume, "Ombudsman accuses National Defence of 'insidious' attacks, demands independence", La Presse canadienne, 2 April 2017 et Murray Brewster "Former military ombudsman claims DND vendetta drove him into retirement", CBC News, 23 September 2019).

¹³ Voir le témoignage de l'ancien ombudsman, Gary Walbourne dans Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité permanent de la défense nationale, Délibérations, 43e lég, 2e sess, No 018, 3 mars 2021.

Tant lors des délibérations des comités parlementaires que dans la presse, des militaires ont déclaré qu'ils avaient choisi de ne pas s'adresser aux mécanismes internes de règlement des plaintes au sein de l'appareil militaire parce qu'ils craignaient des représailles ou des conséquences pour leur carrière. C'est une des raisons pour lesquelles il est essentiel qu'existe une voie confidentielle que nos commettants pourraient emprunter pour signaler des problèmes sans crainte de représailles.

En l'absence d'une loi, les moyens dont le Bureau de l'ombudsman se sert pour protéger la confidentialité de ses commettants peuvent être légalement déjoués par n'importe quel organisme ayant l'autorité légale d'exiger des documents. Nous avons constamment fait obstacle à de telles exigences et nous avons toujours fait valoir avec succès la confidentialité. À ce jour, nous n'avons jamais divulgué des renseignements confidentiels de nos commettants sans leur consentement. Malgré tout, il est essentiel que ce principe clé soit protégé par la loi.

Le projet de loi présenté à l'annexe C protège par le sceau de la confidentialité les communications des commettants avec le Bureau et il contient une disposition protégeant explicitement l'Ombudsman et son personnel contre toute obligation de témoigner ou de fournir des preuves au sujet de questions liées à l'exercice des fonctions du Bureau.

Un mandat prescrit par la loi protégerait aussi les renseignements recueillis pendant les enquêtes en les catégorisant dans les exceptions prévues par les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels et par les règlements connexes.

Signalement et transmission aux échelons supérieurs

Le principal moyen dont le Bureau de l'ombudsman dispose pour favoriser l'apport de changements positifs consiste à formuler des recommandations. Cependant, ces dernières ont peu de valeur pour la communauté de la Défense si elles ne sont pas mises en œuvre. Heureusement, le Bureau possède des outils qui aident à garantir qu'un suivi leur soit donné.

La majorité des demandes de renseignements que nous recevons proviennent de militaires des Forces armées canadiennes en activité de service. Cela signifie que la plupart des efforts opérationnels que nous faisons pour régler les problèmes comportent des communications avec des autorités des Forces armées canadiennes. En général, celles-ci coopèrent avec nous, et nous pouvons parvenir à une solution sans qu'il faille aller plus loin.

Aucune organisation n'aime qu'une autre partie supervise ou examine ses activités. Il faut s'attendre à de la résistance.

Un des principaux outils dont mon bureau dispose pour exercer des pressions est sa capacité de rendre ses rapports et constatations accessibles au public. Il peut aussi contrôler ses

communications et faire des déclarations à la presse. Le projet de loi faisant l'objet de l'annexe C consacrerait ces pouvoirs en permanence¹⁴.

Ce sont là de puissants outils, mais ils ne conviennent pas dans toutes les circonstances. Mon bureau doit souvent traiter des plaintes de nature délicate qui sont déposées par des commettants ne voulant pas nécessairement que nous rendions leur cas public, ou que leur identité soit révélée. Nous cherchons toujours à régler les problèmes au niveau le plus bas possible de la hiérarchie, mais sans la possibilité de rendre l'affaire publique, nous devons pouvoir la porter à l'attention d'autorités supérieures en cas d'inaction ou de retards inacceptables.

C'est pourquoi le projet de loi présenté à l'annexe C contient des dispositions exigeant des autorités qu'elles répondent à nos recommandations et nous permettant de transmettre les dossiers aux paliers supérieurs de la hiérarchie du Ministère et de la chaîne de commandement militaire, jusqu'au ministre, au premier ministre et, en fin de compte, au Parlement.

14 En ce qui concerne les structures hiérarchiques officielles, en vertu d'un mandat prescrit par la loi, les rapports de l'Ombudsman de la Défense seraient tout d'abord déposés devant le Président de la Chambre, puis devant le Comité permanent de la défense nationale qui les examinerait et leur donnerait suite.



PARTIE III – CONCLUSION

Le cycle des scandales, suivis par des études, des recommandations émanant de mécanismes de surveillance indépendants, des demi-solutions et la résistance du Ministère ou des Forces armées canadiennes, ne sera brisé que si des mesures sont prises.

Le Bureau de l'ombudsman réclame l'indépendance dans son rôle d'organe de surveillance objectif au service de la communauté de la Défense. Il a fait de son mieux pour remplir cette fonction avec des pouvoirs insuffisants, mais il est clair qu'il lui faut un mandat sanctionné par la loi et ayant le mordant voulu. Le Bureau a exercé des pressions morales avec succès, et ses recommandations sont acceptées en principe, mais il lui faut des outils de protection et des pouvoirs plus grands pour mieux servir la communauté susmentionnée et tenir les dirigeants responsables de la mise en œuvre de nos recommandations.

Annexe A Études sur les mécanismes de surveillance militaires et évolution de ces derniers dans le contexte canadien

ÉTUDES SUR LES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE INDÉPENDANTS MILITAIRES DANS LE CONTEXTE CANADIEN		
ANNÉE	ÉTUDE	IMPORTANCE
Nov. 1995	<p>Rapport Doshen</p> <p><i>Rapport sur les mécanismes de recours / règlement des plaintes dans les Forces canadiennes</i></p> <p>Brigadiergénéral (ret.) Larry T. Doshen, <i>Rapport sur les mécanismes de recours / règlement des plaintes dans les Forces canadiennes</i>, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 1995.</p>	<p>Le brigadiergénéral (retraité) Larry Doshen a été chargé de trouver des façons de renforcer les mécanismes de recours dans les Forces canadiennes. Parmi les options examinées figuraient un organisme d'examen externe, un inspecteur général, un syndicat du personnel militaire et le bureau classique d'un ombudsman organisationnel.</p> <p>Dans son rapport, il a conclu que la nomination d'un inspecteur général ou la mise sur pied d'un bureau classique de l'ombudsman « contribueraient tous deux à faire en sorte que les militaires croient fermement que leurs griefs seraient réglés de façon juste ». Cependant, un bureau d'ombudsman organisationnel a été présenté comme étant la meilleure option, car il serait moins coûteux.</p> <p>Le rapport Doshen ne comprenait aucune indication des coûts projetés d'une telle option et il ne comportait aucune forme d'analyse coûtsavantages relative aux diverses options envisagées.</p>
Juillet 1996	<p>2^e rapport Doshen</p> <p><i>Plan de mise en oeuvre proposé – Ombudsman organisationnel</i></p> <p>Brigadiergénéral (ret.) Larry T Doshen, <i>Plan de mise en oeuvre proposé – Ombudsman organisationnel</i>, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 1996</p>	<p>Le brigadiergénéral (retraité) Larry Doshen a présenté un rapport qui décrivait les étapes à franchir pour créer un bureau de l'ombudsman pour les Forces canadiennes, en fonction d'un modèle d'ombudsman organisationnel.</p>

ÉTUDES SUR LES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE INDÉPENDANTS MILITAIRES		
DANS LE CONTEXTE CANADIEN		
ANNÉE	ÉTUDE	IMPORTANCE
Mars 1997	<p>Rapport Dickson</p> <p><i>Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire</i></p> <p>https://military-justice.ca/wp-content/uploads/2018/12/Report-of-the-Special-Advisory-Group-on-Military-Justice-and-Military-Police-Investigation-Services.pdf</p>	<p>L'ancien juge en chef du Canada Brian Dickson a été nommé chef du Groupe consultatif spécial (GCS) pour formuler des recommandations sur la responsabilisation et la surveillance du système de justice militaire et de la police militaire.</p> <p>Outre ces recommandations, le GCS a conclu qu'il fallait un mécanisme indépendant qui examinerait et superviserait toutes les activités des Forces canadiennes en dehors de la chaîne de commandement.</p> <p>« 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. Car, au sens le plus large, le système de justice militaire doit comprendre un mécanisme efficace et indépendant qui permette aux militaires d'exprimer leur opinion sur tout aspect de l'institution militaire, sans qu'ils estiment n'avoir d'autre recours que de s'adresser aux médias. Un tel mécanisme aurait pour effet, éventuellement, de renforcer la chaîne de commandement.</p> <p>[...] Nous tenons à souligner [...] qu'il ne faut pas de mécanisme de surveillance seulement pour le système de justice militaire et la police militaire. En outre, un mécanisme de surveillance est aussi essentiel pour traiter de toutes les questions à l'égard desquelles les membres des Forces canadiennes voudraient pouvoir s'exprimer et être entendus. Par conséquent :</p> <p>Nous recommandons qu'un bureau indépendant d'examen des plaintes et de surveillance du système, par exemple un ombudsman militaire relevant directement du ministre de la Défense nationale, soit créé dans les Forces canadiennes. »</p>

ÉTUDES SUR LES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE INDÉPENDANTS MILITAIRES DANS LE CONTEXTE CANADIEN		
ANNÉE	ÉTUDE	IMPORTANCE
Mars 1997	<p>Rapport Young</p> <p><i>Rapport au Premier ministre sur le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes</i></p> <p>L'honorable Douglas Young, <i>Rapport au Premier ministre sur le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes</i>, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1997</p>	<p>L'ancien ministre de la Défense nationale Douglas Young a amorcé un examen approfondi sur l'état des Forces canadiennes, après le déploiement en Somalie. L'examen a compris 12 études distinctes faites par des conseillers universitaires indépendants sur les thèmes de l'autorité, de la responsabilité et de la responsabilisation dans les forces armées.</p> <p>Tous les auteurs ont convenu qu'il fallait réformer les structures de responsabilisation, mais ils ne s'entendaient pas sur la meilleure démarche à suivre à cet égard.</p> <p>Dans son rapport, le ministre Young a accepté les recommandations formulées dans le <i>Rapport Dickson</i>, et un engagement a été pris de créer un bureau de l'ombudsman qui se situerait en dehors de la chaîne de commandement, mais qui relèverait du chef d'état-major de la Défense et du sous-ministre.</p>

ÉTUDES SUR LES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE INDÉPENDANTS MILITAIRES		
DANS LE CONTEXTE CANADIEN		
ANNÉE	ÉTUDE	IMPORTANCE
Juin 1997	<p>Enquête sur l'affaire somalienne</p> <p><i>Un héritage déshonoré : Les leçons de l'affaire somalienne : Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie.</i></p> <p>https://publications.gc.ca/site/fra/9.644263/publication.html</p>	<p>La Commission d'enquête sur la Somalie a été chargée d'étudier des problèmes systémiques liés au leadership avant, pendant et après le déploiement des Forces canadiennes en Somalie en 1993.</p> <p>La Commission a conclu que la surveillance des forces armées par le Parlement était entravée par le manque de renseignements fournis à ce dernier. Elle a aussi mis en lumière la nécessité d'assujettir les Forces canadiennes à une surveillance plus rigoureuse par une entité civile et elle a recommandé de créer le poste d'inspecteur général (doté de pouvoirs semblables à ceux d'un ombudsman parlementaire classique) qui relèverait directement du Parlement.</p> <p><u>Constatations :</u></p> <p>« Les mécanismes de surveillance du ministère de la Défense nationale et des activités militaires par le Parlement sont inefficaces. [...] Le Parlement est particulièrement efficace pour encourager les organismes à lui rendre compte en recevant, étudiant et diffusant les rapports que ceux-ci doivent lui soumettre (comme ce serait le cas, par exemple, des responsabilités que nous proposons de confier à un inspecteur général). »</p> <p>« Les Canadiens et les membres des FC veulent pouvoir compter sur un processus d'examen qui soit direct et indépendant. Nous croyons également qu'un inspecteur général civil, dûment appuyé par le Parlement et directement responsable devant lui, doit constituer une partie essentielle du mécanisme dont se servent les Canadiens pour surveiller et contrôler les FC et « l'establishment » de la Défense. Le travail de ce nouveau bureau serait principalement axé sur les FC et leurs membres, mais l'inspecteur général devrait agir également au nom des employés du MDN, en raison des liens étroits qui existent entre les FC et le MDN et les fonctionnaires de celui-ci, en particulier au QGDN. »</p>

ÉTUDES SUR LES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE INDÉPENDANTS MILITAIRES		
DANS LE CONTEXTE CANADIEN		
ANNÉE	ÉTUDE	IMPORTANCE
Oct. 1997	<p>Rapport du ministère de la Défense nationale</p> <p><i>Une volonté de changement – Rapport sur les recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie</i></p> <p>http://publications.gc.ca/collections/collection_2015/mdn-dnd/D2-111-1997-eng.pdf</p>	<p>Le ministère de la Défense nationale a publié un rapport pour répondre aux recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie. La recommandation concernant la création d'un inspecteur général qui relèverait du Parlement a été rejetée, car le MDN et les FAC craignaient qu'une telle entité « obscurcisse l'autorité du ministre devant le Parlement et rende ambiguës les responsabilités et l'obligation de rendre compte du chef d'état-major de la Défense et du sous-ministre tant en pratique qu'en droit. Par conséquent, nous ne créerons pas de poste d'IG. »</p> <p>Le Ministère a plutôt fait valoir que les objectifs des recommandations seraient atteints grâce à d'autres moyens, plus particulièrement la création d'un Comité des griefs des Forces canadiennes, de la division du Service national des enquêtes de la Police militaire, de la Commission d'examen des plaintes concernant la Police militaire et du Bureau de l'ombudsman.*<small>Voir la remarque</small></p> <p>Le rapport faisait état de la nomination d'un « ombudsman du MDN et des FC qui aura directement accès au ministre, au chef d'état-major de la Défense et au sous-ministre et qui sera indépendant de la chaîne de commandement et capable de traiter les problèmes individuels ou systémiques; tous les membres des FC et du MDN pourront s'adresser à lui sans craindre des représailles ».</p> <p>*Remarque :</p> <p>Soulignons ici que la création de toutes ces entités, sauf le Bureau de l'ombudsman, a été intégrée dans la loi. Ce dernier bureau a été mis sur pied aux termes d'une <i>Directive ministérielle</i>, et les autorités ont alors promis que la question serait réexaminée six mois plus tard, puis qu'elle ferait l'objet d'une loi.</p>
Janv. 1999	<p>Rapport de l'Ombudsman (A. Marin)</p> <p><i>Allons de l'avant – Plan directeur du Bureau de l'ombudsman</i></p> <p>http://www.ombudsman.forces.gc.ca/assets/OMBUDSMAN_Internet/docs/fr/wf-aa-fra.pdf</p>	<p>En 1998, le premier ombudsman militaire a été nommé et chargé de définir le mandat de son bureau.</p> <p>Une étude a été menée et elle a porté sur d'autres organisations d'ombudsman au Canada et sur des mécanismes de surveillance militaires de divers pays du monde. Des praticiens et des experts en entités de surveillance militaires ont aussi été consultés.</p> <p>Après l'étude, un plan d'action a été dressé; il décrivait les pouvoirs dont le bureau nouvellement mis sur pied aurait besoin.</p>

ÉTUDES SUR LES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE INDÉPENDANTS MILITAIRES DANS LE CONTEXTE CANADIEN		
ANNÉE	ÉTUDE	IMPORTANCE
Sept. 2003	<p>Rapport Lamer</p> <p><i>Le premier examen indépendant par le très honorable Antonio Lamer C.P., C.C., C.D. sur les dispositions et l'application du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence, conformément à l'article 96 des Lois du Canada (1998), ch. 35</i></p> <p>https://www.canada.ca/content/dam/canada/military-grievances-external-review/migration/documents/lamer-fra.pdf</p>	<p>L'ancien juge en chef du Canada, Antonio Lamer, a été chargé par le ministre de la Défense nationale d'exécuter un examen indépendant des dispositions sur la justice militaire ajoutées à la <i>Loi sur la défense nationale</i> en 1998.</p> <p>Comme le Bureau de l'ombudsman n'a été créé par aucune des dispositions étudiées, le juge Lamer a décidé de ne pas en tenir compte dans son examen. Dans son rapport, cependant, il a souligné l'importance de l'indépendance et de l'autonomie par rapport à la chaîne de commandement, dans le contexte des nouveaux pouvoirs d'examen.</p>
Mars 2005	<p>Rapport de l'Ombudsman (A. Marin)</p> <p><i>Remaniement de la surveillance : Livre blanc de l'Ombudsman</i></p> <p>http://ombudsman.forces.gc.ca/assets/OMBUDSMAN_Internet/docs/fr/remaniement.pdf</p>	<p>À la fin de son mandat, le premier ombudsman a publié un document décrivant les difficultés inhérentes au travail dans les limites des attributions définies dans les <i>Directives ministérielles</i>.</p> <p>L'ombudsman a réclamé un bureau créé par une loi et doté des mécanismes de protection et des pouvoirs d'enquête robustes propres aux organisations d'ombudsman classiques.</p>
Déc. 2011	<p>Rapport LeSage</p> <p><i>Rapport de l'autorité indépendante chargée du deuxième examen à l'honorable Peter G. MacKay, ministre de la Défense nationale</i></p> <p>https://military-justice.ca/wp-content/uploads/2018/12/07_LeSage_Report1.pdf</p>	<p>L'ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario Patrick LeSage a été chargé de mener un deuxième examen indépendant des dispositions sur la justice militaire contenues dans la <i>Loi sur la défense nationale</i>.</p> <p>Comme le deuxième examen indépendant avait des paramètres semblables à ceux du premier, le juge LeSage a choisi d'adopter le raisonnement du juge Lamer et d'exclure le Bureau de l'ombudsman de son examen.</p> <p>« La question de savoir si le Bureau de l'ombudsman était visé par l'examen a été soulevée dans le rapport Lamer. L'ancien juge en chef Lamer a conclu que, comme le Bureau de l'ombudsman n'avait pas été créé par le projet de loi C25, il était hors de la portée de son examen. En raison de la similitude des paramètres du mandat rattaché au présent examen, je souscris à cette démarche de l'ancien juge en chef Lamer. » [Traduction]</p>

ÉTUDES SUR LES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE INDÉPENDANTS MILITAIRES		
DANS LE CONTEXTE CANADIEN		
ANNÉE	ÉTUDE	IMPORTANCE
Mars 2015	<p>Rapport Deschamps</p> <p><i>Examen externe sur l'inconduite sexuelle et le harcèlement sexuel dans les Forces armées canadiennes</i></p> <p>https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/inconduite-sexuelle/examen-externe-sexuelle-hd-2015.html</p>	<p>L'honorable Marie Deschamps, autrefois juge de la Cour suprême, a été nommée pour mener un examen externe sur la façon dont les cas d'inconduite sexuelle étaient gérés dans les Forces armées canadiennes.</p> <p>La juge Deschamps « a entendu à plusieurs reprises des participants mentionner que la seule façon d'augmenter le nombre de signalements est de créer un mécanisme à cet effet, à l'extérieur de la chaîne de commandement. En fait, un certain nombre d'autres organismes militaires – par exemple aux États-Unis, en Australie et en France – ont créé des bureaux indépendants chargés de recevoir les signalements sur les cas d'inconduite sexuelle, d'offrir du soutien aux victimes et une formation [...] et de faire un suivi des données. La plupart de ces bureaux permettent aux victimes de choisir si elles souhaitent ou non que leur plainte soit déposée de façon officielle et fasse l'objet d'une enquête. Les victimes se font offrir un traitement et du soutien, peu importe leur décision. »</p>
Prin-temps 2015	<p>Printemps 2015 – Rapport du vérificateur général</p> <p><i>Rapport 7 – Le Bureau de l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes – Rapports du vérificateur général parus au printemps de 2015</i></p> <p>https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201504_07_f_40353.html</p>	<p>Le vérificateur général a fait porter un audit régulier sur le rendement du Bureau de l'ombudsman et sur les contrôles qui y existaient.</p> <p>Le vérificateur général a mis en lumière des problèmes de gouvernance se rapportant aux liens administratifs entre le ministère de la Défense nationale et le Bureau de l'ombudsman. Il a notamment souligné que ce bureau dépendait du sous-ministre pour l'obtention de ses pouvoirs délégués et que le personnel de l'Ombudsman était assujéti à des enquêtes et à des examens de la part du Ministère.</p> <p>Le rapport a précisé que les « situations d'examen mutuel [devaient] être soigneusement négociées » et que les examens visant le Bureau et menés par le Ministère « [pourraient] être perçus comme une menace à l'indépendance du Bureau ». Le rapport a fait une mise en garde : les contrôles sont nécessaires, mais ils « ne devraient pas nuire à l'indépendance des activités de l'Ombudsman ».</p>

ÉTUDES SUR LES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE INDÉPENDANTS MILITAIRES DANS LE CONTEXTE CANADIEN		
ANNÉE	ÉTUDE	IMPORTANCE
Mars 2017	<p>Rapport de l'Ombudsman (G. Walbourne)</p> <p><i>Plaidoyer en faveur d'un Bureau d'Ombudsman permanent et indépendant</i></p> <p>http://www.ombudsman.forces.gc.ca/assets/OMBUDSMAN_Internet/docs/en/gouvernance_avec-reponse_30-nov-2017.pdf</p>	<p>L'Ombudsman a publié un rapport fondé sur les faits et décrivant les problèmes liés au fonctionnement assujéti à des <i>Directives ministérielles</i> plutôt qu'à une loi. Il a proposé que la loi envisagée à l'origine pour le Bureau soit mise en vigueur.</p> <p>« Pour qu'un ombudsman soit efficace, les principes d'indépendance, d'impartialité, d'équité et de confidentialité sont essentiels. Bon nombre des difficultés pratiques du Bureau de l'ombudsman sont le résultat direct de la structure de gouvernance qui est en conflit avec [au moins un] des principes [propres à] la fonction d'ombudsman, en particulier l'indépendance et la confidentialité. »</p>
Oct. 2017	<p>Rapport de l'Ombudsman (G. Walbourne)</p> <p><i>Un chemin vers l'avenir : Plan d'action pour le Bureau de l'ombudsman</i></p> <p>http://www.ombudsman.forces.gc.ca/assets/OMBUDSMAN_Internet/docs/en/un-chemin-vers-lavenir.pdf</p>	<p>Le ministre de la Défense nationale n'a pas accepté la recommandation concernant l'adoption d'une loi sur le mandat de l'Ombudsman et il a ordonné à ce dernier de dresser un plan qui lui permettrait de travailler au sein du cadre existant d'une manière qui respecterait le besoin d'indépendance.</p> <p>Tout en soulignant que cette solution n'était pas optimale, l'Ombudsman a proposé un cadre qui maximisait l'indépendance administrative de son Bureau par rapport au Ministère.</p> <p>Remarque :</p> <p>Le Bureau a reçu une lettre précisant que le ministre avait accueilli la proposition favorablement, mais aucune suite n'a été donnée à aucune des recommandations formulées dans le rapport, et les problèmes de gouvernance qui y étaient mis en évidence persistent à ce jour.</p>

ÉTUDES SUR LES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE INDÉPENDANTS MILITAIRES		
DANS LE CONTEXTE CANADIEN		
ANNÉE	ÉTUDE	IMPORTANCE
Juin 2021	<p>Rapport Fish</p> <p><i>Rapport de l'autorité du troisième examen indépendant au ministre de la Défense nationale</i></p> <p>https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/nouvelles/2021/06/troisieme-examen-independant-de-la-loi-sur-la-defense-nationale.html</p>	<p>L'ancien juge de la Cour suprême Morris Fish a été chargé de mener le troisième examen indépendant des dispositions portant sur la justice militaire dans la <i>Loi sur la défense nationale</i>.</p> <p>Le Bureau de l'ombudsman se situait en dehors de la portée de l'examen exécuté par le juge Fish, mais il a malgré tout été pris en compte, vu le rôle qu'il joue dans le grand contexte de la justice militaire. Certains problèmes de gouvernance touchant le Bureau ont été abordés, et le juge Fish a recommandé un nouvel examen pour voir s'il fallait au Bureau d'autres mesures pour renforcer son indépendance et son efficacité.</p> <p>Recommandation n° 103 : « Un examen indépendant des mécanismes de surveillance et de redressement pour les Forces armées canadiennes devrait être effectué.</p> <p>Cet examen devrait porter sur le fonctionnement du Bureau de l'ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes, ainsi que sur la nécessité de mesures additionnelles pour renforcer son indépendance et son efficacité. Il devrait également porter sur l'expérience d'autres démocraties et les pratiques exemplaires dans d'autres secteurs du gouvernement. Il devrait considérer les rôles et les responsabilités d'un organisme général de surveillance [par rapport à ceux] d'organismes ayant un mandat particulier dans le portefeuille de la Défense. »</p>
Juin 2021	<p>Rapport du Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes (FEWO)</p> <p>Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité permanent de la condition féminine, <i>Éliminer l'inconduite sexuelle au sein des forces armées canadiennes: Rapport du Comité permanent de la condition féminine</i>, 43e lég, 2e sess, 8 juin 2021, Présidente: Marilyn Gladu.</p>	<p>Le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes (FEWO) a tenu des audiences sur les allégations d'inconduite sexuelle formulées à l'endroit de chefs supérieurs des Forces armées canadiennes.</p> <p>Le Comité a entendu de nombreux témoins et experts qu'un mécanisme de surveillance externe indépendant était nécessaire pour s'assurer que les initiatives visant à générer un changement de culture et à éliminer l'inconduite sexuelle soient effectivement mises en œuvre.</p> <p>Le Comité a publié ses conclusions dans un rapport le 18 juin 2021. Dans le rapport, le Comité a recommandé que le Canada établisse un bureau d'inspecteur général entièrement indépendant, dirigé par un haut fonctionnaire du Parlement et relevant directement du Parlement.</p>

ÉTUDES SUR LES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE INDÉPENDANTS MILITAIRES DANS LE CONTEXTE CANADIEN		
ANNÉE	ÉTUDE	IMPORTANCE
À confirmer	<p>Rapport du Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes (NDDN)</p> <p><i>Aucun rapport déposé avant l'ajournement de la session</i></p>	<p>Le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes (NDDN) a tenu des audiences sur les allégations d'inconduite sexuelle formulées à l'endroit de chefs supérieurs des Forces armées canadiennes.</p> <p>Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur les allégations, notamment du ministre de la Défense nationale, d'officiers supérieurs de l'armée, de l'ombudsman actuel Lick et de l'ancien ombudsman Walbourne.</p> <p>Le Comité devait publier ses conclusions au cours de l'été 2021. Cependant, de longs débats et de l'obstruction systématique liés à l'appel de témoins ont entraîné l'ajournement du Comité le 21 juin 2021 sans que le Comité dépose un rapport.</p>
À confirmer	<p>Examen externe de la juge Arbour</p> <p><i>Examen externe indépendant et complet des politiques, des procédures, des pratiques, des programmes et de la culture actuellement en vigueur au MDN et dans les FAC</i></p> <p><i>Mandat :</i></p> <p>https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/campagnes/mandat-examen-externe.html</p>	<p>L'honorable Louise Arbour, autrefois juge à la Cour suprême, a été chargée par le ministre de la Défense nationale de mener un examen et une enquête sur l'inconduite sexuelle dans les forces armées.</p> <p>Le mandat confié à la juge Arbour lui demande de « cerner les causes de la présence continue des cas de harcèlement et d'inconduite sexuelle en dépit des efforts pour les éradiquer, de déterminer les obstacles à leur signalement, et d'évaluer la pertinence des politiques, procédures et pratiques quant à la façon de réagir aux cas signalés ».</p>



Annexe B Tableau comparatif des ombudsmans militaires dans le monde

PAYS*	CRÉÉ PAR LÉ- GISLATION	ANNÉE D'ÉTABLISSE- MENT	STRUCTURE HIÉRAR- CHIQUE	PROCÉDURE DE NOMINA- TION	POUVOIR DE FAIRE EN- QUÊTE	POUVOIRE FAIRE DES RECOMMAN- DATIONS	PRINCIPES D'OMBUDSMAN CLASSIQUES				
							INDÉPEN- DANCE COMPLÈTE	CONFI- DENTIALI- TÉ	IMPARTIA- LITÉ	ÉQUITÉ	
AUSTRA- LIE	OUI Partie II de l' <i>Ombudsman Act</i> de 1976	1977	Présente des rap- ports an- nuels au ministre de la Défense nationale aux fins de dépôt de- vant le Par- lement	Nommé par le gouver- neur géné- ral	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI		
CANADA	NON Directives ministérielles et Directives et ordonnanc- es adminis- tratives de la Défense	1998	Relève du ministre de la Défense nationale	Nommé par le gou- verneur en conseil sur la recom- mandation du ministre de la Dé- fense natio- nale	OUI	OUI	NON	OUI	OUI		
DANE- MARK	OUI <i>Loi sur l'om- budsmann</i> de 1996	1996	Relève di- rectement du Folke- ting	Élu par le Folketing (l'assem- blée natio- nale) après chaque élection gé- nérale ou lorsque le poste de- vient va- cant	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI		

PAYS*	CRÉÉ PAR LÉGISLATION	ANNÉE D'ÉTABLISSEMENT	STRUCTURE HIÉRARCHIQUE	PROCÉDURE DE NOMINATION	POUVOIR DE FAIRE ENQUÊTE	POUVOIRE FAIRE DES RECOMMANDATIONS	PRINCIPES D'OMBUDSMAN CLASSIQUES				
							INDÉPENDANCE COMPLÈTE	CONFIDENTIALITÉ	IMPARTIALITÉ	ÉQUITÉ	
ALLEMAGNE	OUI Constitution allemande, article 45b, et Loi sur le commissaire parlementaire des Forces armées	1959	Relève directement du Bundestag	Élu par les membres du Bundestag lors d'un vote secret	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	
IRLANDE	OUI Ombudsman (Défence Forces) Act, 2004	2005	Relève du ministre de la Défense	Nommé par le président, sur la recommandation du gouvernement	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	
ISRAËL	OUI Loi sur la justice militaire, partie II, 1972	1972	Relève du ministre de la Défense et du comité des affaires étrangères et de la défense de la Knesset	Nommé par le ministre de la Défense en consultation avec le ministre de la Justice et avec l'approbation du comité des affaires étrangères et de la défense de la Knesset	OUI	Information non disponible	NON	OUI	OUI	OUI	
NOUVELLE-ZÉLANDE	OUI Ombudsmen Act 1975	1962	Relève directement de la Chambre des représentants	Nommé par le gouverneur général sur la recommandation de la Chambre des représentants.	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	

PAYS*	CRÉÉ PAR LÉGISLATION	ANNÉE D'ÉTABLISSEMENT	STRUCTURE HIÉRARCHIQUE	PROCÉDURE DE NOMINATION	POUVOIR DE FAIRE ENQUÊTE	POUVOIRE FAIRE DES RECOMMANDATIONS	PRINCIPES D'OMBUDSMAN CLASSIQUES			
							INDÉPENDANCE COMPLÈTE	CONFIDENTIALITÉ	IMPARTIALITÉ	ÉQUITÉ
NORVÈGE	AUCUNE législation - il s'agit d'un poste d'élu parlementaire <i>Instructions for the Ombudsman Board for the Armed Forces</i>	1952	Releve directement du Storting	Élu par le Storting (l'assemblée nationale) après chaque élection générale ou lorsque le poste devient vacant.	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	
AFRIQUE DU SUD	OUI <i>Military Ombud Act 4 of 2012</i>	2012	Relève du ministère responsable de la défense	Nommé par le président	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	
ROYAUME-UNI	OUI <i>The Armed Forces (Service Complaints and Financial Assistance) Act 2015</i>	2006	Relève du Parlement et du Conseil de la défense	Nommé par Sa Majesté, sur la recommandation du secrétaire d'État	OUI	OUI, et les recommandations sont contraignantes dans certains cas	OUI	OUI	OUI	

PAYS*	CRÉÉ PAR LÉGISLATION	ANNÉE D'ÉTABLISSEMENT	STRUCTURE HIÉRARCHIQUE	PROCÉDURE DE NOMINATION	POUVOIR DE FAIRE ENQUÊTE	POUVOIRE FAIRE DES RECOMMANDATIONS	PRINCIPES D'OMBUDSMAN CLASSIQUES			
							INDÉPENDANCE COMPLÈTE	CONFIDENTIALITÉ	IMPARTIALITÉ	ÉQUITÉ
ÉTATS-UNIS	OUI Établi par le Congrès à l'article 1117 de la <i>Department of Defense Authorization Act of 1983</i> et par l' <i>Inspector General Act of 1978</i>	1982	Relève du Secrétaire de l'Armée des États-Unis et du Chef d'état-major de l'Armée des États-Unis	Nommé par le président, avec les conseils et le consentement du Sénat. L'inspecteur général ne peut être un membre actif ou un réserviste des forces armées	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	

* Ce tableau compare les ombudsmans militaires à différents endroits du monde, soit les membres de l'accord d'échange de renseignements "Five Eyes" (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, États-Unis) et les participants à l'International Conference of Ombuds Institutions for the Armed Forces (ICOAF) ayant des organes consacrés à la surveillance de l'armée.

Bien que l'ICOAF compte 80 États membres, ces derniers n'ont pas tous établi une organisation consacrée à la surveillance de l'armée. Ils sont nombreux à envisager activement la mise sur pied d'un ombudsman des forces armées, tandis que d'autres ont choisi de confier ces fonctions à des organisations ayant un mandat général plus large, comme les commissions nationales des droits de la personne.



Annexe C Loi constituant le Bureau de l'ombudsman de la Défense nationale

Loi constituant le Bureau de l'ombudsman de la Défense nationale

PRÉAMBULE

Reconnaissant :

qu'un des principes du gouvernement démocratique en place au Canada est une armée qui rend des comptes à la législature civile élue;

que la surveillance du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes rehausse la confiance du public en l'intégrité de ces institutions et contribue au bien-être à long terme des membres de la communauté militaire;

que la surveillance du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes doit être indépendante de ces deux institutions afin de favoriser la reddition de comptes et la confiance du public;

que la surveillance du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes doit être menée selon les principes d'équité, d'indépendance, d'impartialité et de confidentialité;

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte la loi suivante :

TITRE ABRÉGÉ

1 *Loi sur l'ombudsman de la défense.*

Titre abrégé



INTERPRÉTATION

2 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

cadets Participants aux Organisations de cadets auxquelles fait référence l'article 46 de la *Loi sur la défense nationale*;

Forces armées canadiennes Forces armées auxquelles fait référence l'article 14 de la *Loi sur la défense nationale*;

Code de discipline militaire Dispositions de la partie III de la *Loi sur la défense nationale*;

Ministère Ministère de la Défense nationale;

Personnel des Fonds non publics Personnes nommées au Personnel des Fonds non publics par le ministre de la Défense nationale aux termes de l'article 3 du Règlement sur le personnel des fonds non publics;

Bureau Bureau de l'ombudsman de la défense;

ombudsman Personne nommée en vertu de l'article 4 de la présente loi;

grand prévôt Personne nommée en vertu du paragraphe 18.3 (1) de la *Loi sur la défense nationale*.

Définitions

BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE LA DÉFENSE

Établissement du Bureau	<p>3 Est constitué le Bureau de l'ombudsman de la défense.</p> <p>4 (1) Le gouverneur en conseil nomme l'ombudsman de la défense par commission sous le grand sceau, après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes et approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes.</p> <p>(2) L'ombudsman occupe son poste à titre inamovible pour un mandat de cinq ans non renouvelable, sous réserve de révocation motivée par le gouverneur en conseil.</p>
Nomination	<p>5 L'ombudsman a le rang et les pouvoirs d'un administrateur général de ministère fédéral.</p> <p>6 L'ombudsman rend compte au Parlement.</p> <p>7 (1) L'ombudsman reçoit le traitement fixé par gouverneur en conseil et a droit aux frais de déplacement et de séjour raisonnables entraînés par l'exercice de ses fonctions en vertu de la présente loi.</p>
Durée en poste	<p>(2) L'ombudsman est réputé appartenir à la fonction publique, pour l'application de la <i>Loi sur la pension de la fonction publique</i>, être un agent de l'État pour l'application de la <i>Loi sur l'indemnisation des agents de l'État</i> et appartenir à l'administration publique fédérale pour l'application des règlements pris en vertu de l'article 9 de la <i>Loi sur l'aéronautique</i>.</p>
Rang	
Relève du Parlement	
Salaire	
Autres avantages	

Administration du Bureau

- | | |
|-------------------------------|--|
| Gestion et contrôle du Bureau | <p>8 L'ombudsman assure le contrôle et la gestion de tout ce qui concerne le Bureau de l'ombudsman.</p> <p>9 L'ombudsman peut, dans l'exécution des travaux du Bureau, établir des marchés, des protocoles d'entente et d'autres arrangements.</p> <p>10 L'ombudsman peut employer le personnel qu'il juge nécessaire à la bonne marche des opérations du Bureau, et ces employés sont nommés conformément à la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i>.</p> |
| Personnel et conseillers | <p>11 L'ombudsman peut retenir les services des agents, conseillers et consultants qu'il juge nécessaires à l'exécution des travaux du Bureau.</p> <p>12 Les salaires du personnel du Bureau et les dépenses liées aux opérations et à la gestion du Bureau sont payés par les fonds affectés par le Parlement à cette fin.</p> |
| Budget | <p>13 (1) L'ombudsman doit désigner, parmi les employés du Bureau, une personne qui agira comme ombudsman temporaire en cas d'absence ou d'incapacité de l'ombudsman.</p> <p>(2) En cas d'absence ou d'incapacité de l'ombudsman, l'ombudsman temporaire exerce les pleins pouvoirs et assume les fonctions de l'ombudsman.</p> |
| Ombudsman temporaire | <p>(3) Lorsque l'ombudsman temporaire exerce les pleins pouvoirs et assume les fonctions de l'ombudsman, il est rémunéré au même taux que l'ombudsman.</p> <p>14 L'ombudsman a son propre conseiller juridique.</p> |
| Absence ou incapacité | <p>15 Sauf disposition contraire ou si le contexte en exige autrement, les modalités qui s'appliquent à l'ombudsman s'appliquent au représentant de l'ombudsman et au personnel de l'ombudsman lorsqu'ils exécutent des tâches ou des fonctions au nom de l'ombudsman.</p> |

Conseiller juridique

Délégation

- 16 Tous les pouvoirs, tâches et fonctions de l'ombudsman en vertu des présentes dispositions, autres que les pouvoirs de délégation et le devoir ou pouvoir de soumettre ou publier des rapports conformément à l'article 50, peuvent être délégués par l'ombudsman à tout employé du Bureau de de l'ombudsman.

Délégation

Comité consultatif

- 17 (1) L'ombudsman peut mettre sur pied un comité consultatif qui le conseillera sur les questions relatives aux activités du Bureau.
- (2) La composition au comité est déterminée par l'ombudsman dans l'optique d'assurer une vaste représentation.

Connaissances
spécialisées

Comité consultatif

Serment

- 18 Tous les membres du personnel de l'ombudsman, au moment de leur nomination, et toute autre personne qui exécutent des tâches ou fonctions en vertu de la présente loi doivent prêter serment du secret.

Serment

FONCTIONS ET RESPONSABILITÉS

19 Responsabilités de l'ombudsman :

Fonctions et responsabilités

- (1) Agir comme enquêteur et rapporteur neutre et objectif pour les questions relatives au Ministère et aux Forces armées canadiennes;
- (2) Constituer une source directe d'information, d'orientation et d'éducation en vue d'aider les personnes à accéder aux services d'aide et de redressement de griefs existants;
- (3) Recevoir et traiter les plaintes conformément aux dispositions de la présente loi;
- (4) Contribuer à l'amélioration substantielle et durable du bien-être de la communauté militaire.

20 L'ombudsman contrôle ses propres relations médiatiques et communications.

21 L'ombudsman exerce ces pouvoirs et assume ces fonctions et responsabilités conformément à toute autre loi du Parlement ou du gouverneur en conseil.

22 Les pouvoirs conférés à l'ombudsman peuvent être exercés même si des dispositions législatives stipulent qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission est définitive, ou qu'elle ne peut faire l'objet d'aucun recours, ou qu'aucune démarche ou décision de la personne ou organisation à l'origine de cette décision, cette recommandation, cet acte ou cette omission ne peut être contestée, révisée, annulée ou remise en question.

Communications et relations avec les médias

23 L'ombudsman peut, sous réserve des présentes dispositions, enquêter de son propre chef sur toute question concernant le Ministère ou les Forces armées canadiennes.

Directives données à l'ombudsman

Exercice du pouvoir

Initiative d'enquête

Confidentialité

24 (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.

Bureau administré de manière confidentielle

(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.

Information protégée

Caractère privilégié des travaux

25 Sauf pour défaut de compétence, aucune contestation, révision, annulation ou remise en question des constatations, rapports et recommandations de l'ombudsman n'est recevable devant un tribunal ou une entité administrative.

Travaux privilégiés

26 Aucune poursuite ni action criminelle ou civile n'est recevable contre l'ombudsman ou contre toute personne qui agit en son nom ou sous son autorité, pour une action, un rapport ou une déclaration faite dans l'exercice des fonctions, pouvoirs et devoirs de l'ombudsman.

Immunité

27 Ne peuvent donner lieu à des poursuites pour diffamation verbale ou écrite,

(1) 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;

(2) les rapports ou comptes rendus établis de bonne foi par l'ombudsman, ainsi que le relai qui est en fait de bonne foi dans les médias.

28 En ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exécution des fonctions, pouvoirs ou devoirs de l'ombudsman, ce dernier et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité n'ont pas qualité pour témoigner et ne peuvent y être contraints.

Libelle et diffamation

Non contraignable

COMPÉTENCE

Plaintes

29 Sous réserve des restrictions établies à l'article 32, l'ombudsman peut traiter les plaintes sur tout sujet lié à l'administration du Ministère ou des Forces armées canadiennes, y compris en ce qui a trait aux pouvoirs et processus applicables au chef d'état-major et au sous-ministre de la Défense nationale.

30 Les personnes suivantes peuvent déposer une plainte directement et gratuitement auprès du Bureau de l'ombudsman :

Matière des plaintes

- (1) Militaires et ex-militaires des Forces armées canadiennes;
- (2) Membres et ex-membres des cadets;
- (3) Employés et ex-employés du Ministère;
- (4) Employés et ex-employés du Personnel des Fonds non publics, Forces canadiennes;
- (5) Personnes qui font une demande d'enrôlement dans les Forces armées canadiennes;
- (6) Famille immédiate d'un membre des groupes mentionnés aux paragraphes (1) à (5);
- (7) Personnes qui, en vertu de la loi ou d'une entente entre le Canada et l'État dont l'armée emploie la personne, servent dans les Forces armées canadiennes ou sont détachées ou prêtées aux Forces armées canadiennes à titre d'officier ou de militaire du rang.

Droit de formuler une plainte

Discrétion

31 (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) Aux fins du paragraphe (1), l'ombudsman doit tenir compte des facteurs suivants :

Interruption

- (a) le caractère frivole ou vexatoire de la plainte, ou autre marque de mauvaise foi;
- (b) la possibilité que la question ne touche pas d'assez près la personne qui porte plainte;
- (c) la date de la plainte et l'effet du passage du temps sur un ou l'autre de ces facteurs :
 - i. la disponibilité des preuves,
 - ii. la possibilité d'une résolution significative;
- (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 l'ombudsman;
- (e) le recours par le plaignant aux mécanismes de plainte existants, dans les délais prescrits;
- (f) l'existence d'un mécanisme plus approprié.

Restrictions

32 L'ombudsman ne doit enquêter sur aucune plainte ou question relative à un des cas suivants :

- (1) une décision d'un juge militaire, une cour martiale ou un procès sommaire;
- (2) l'exercice du pouvoir discrétionnaire de déposer des accusations de la part de la chaîne de commandement, du Service national des enquêtes des Forces canadiennes ou du directeur des Poursuites militaires;
- (3) les questions relevant de la compétence exclusive du Conseil du Trésor à titre d'employeur et d'agent de négociation, en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*;
- (4) une question liée à la police militaire qui est traitée aux termes de la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*;
- (5) la conduite professionnelle et les normes professionnelles relevant de la juridiction d'une organisation établie par une loi canadienne qui émet un code de déontologie.

33 (1) Lorsque l'ombudsman enquête sur une plainte dont un aspect comporte une allégation d'activité criminelle, l'enquête de l'ombudsman ne doit pas traiter de cet aspect de la plainte.

- (1) Si, à quelque moment que ce soit pendant le traitement d'une affaire, l'ombudsman est d'avis qu'il y a des indications :
 - (a) qu'un acte criminel ou une infraction au Code de discipline militaire a été commise par un employé ou un militaire du Ministère ou des Forces armées canadiennes, l'ombudsman peut signaler l'affaire au grand prévôt; ou
 - (b) qu'un acte criminel commis par une personne non assujettie au Code de conduite militaire, l'ombudsman peut signaler l'affaire aux autorités compétentes.

Plaintes contenant des allégations d'activité criminelle

(3) Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe (2), l'ombudsman doit tenir compte, s'il est connu, du souhait de la ou des personnes les plus touchées par l'acte criminel ou l'infraction au Code de discipline militaire

PLAINTES ET ENQUÊTES

Résolution des plaintes

- 34 L'ombudsman doit tenter de résoudre les plaintes au niveau où elles peuvent être réglées le plus efficacement possible et faire des recommandations au plus bas niveau décisionnel capable d'apporter les changements qu'il juge nécessaires.
- 35 Si l'exécution du mandat de l'ombudsman nécessite la tenue d'une enquête relativement à une plainte, l'ombudsman doit mener une enquête exhaustive de manière indépendante et objective.

Résolution au plus bas niveau décisionnel

- 36 Lorsqu'une plainte lui est soumise, l'ombudsman peut la traiter selon l'approche qu'il juge la plus appropriée, notamment parmi les suivantes :
- (1) Orienter les personnes vers un mécanisme de recours approprié;
 - (2) Aider les personnes détenant les pouvoirs au sein du Ministère ou des Forces armées canadiennes à résoudre la question;
 - (3) Examiner la façon dont un mécanisme a traité la plainte pour déterminer s'il y a eu équité;
 - (4) Enquêter sur un sujet pour déterminer s'il y a eu équité;
 - (5) Mener une enquête systémique sur un vaste enjeu qui affecte l'ensemble ou une portion de la communauté militaire.

- 37 On considère qu'une plainte soumise à l'ombudsman est résolue lorsqu'une des situations suivantes se présente :

- (1) L'ombudsman refuse de traiter la plainte ou interrompt le processus conformément à l'article 31;
- (2) Le plaignant ne souhaite plus que l'ombudsman traite la plainte;
- (3) L'objet de la plainte a été résolu à la satisfaction de l'ombudsman;
- (4) L'ombudsman a publié un rapport qu'il juge approprié, dans lequel il conclut si le plaignant a reçu un traitement équitable;
- (5) L'ombudsman a envoyé un rapport aux pouvoirs compétents conformément à l'article 43.

Enquête

Pouvoirs d'enquête

- | | |
|-----------------------------|---|
| Pouvoir de contraindre | <p>38 Dans le cadre d'une enquête, l'ombudsman peut demander à toute personne</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) de lui fournir les renseignements qu'elle peut, selon lui, lui donner au sujet de l'enquête; (2) produire les documents ou les objets qui, selon lui, sont utiles à l'enquête et qui peuvent être en la possession de cette personne ou sous son contrôle; (3) de faciliter l'accès à des installations ou l'entrée dans celles-ci. |
| Audiences | <p>39 Au cours d'une enquête, l'ombudsman peut ordonner la tenue d'une audience et poser les questions qu'il juge appropriées; toutefois, nul n'a le droit d'exiger une audience devant lui.</p> <p>40 L'ombudsman peut assigner et interroger sous serment ou sous affirmation solennelle toute personne, et peut à cette fin administrer le serment ou l'affirmation solennelle.</p> |
| Administration des serments | <p>41 Sauf les cas où une personne est poursuivie pour l'infraction de parjure se rapportant à une déclaration faite à l'ombudsman sous serment ou sur affirmation solennelle, les dépositions faites devant l'ombudsman au cours de la procédure et le fait de l'existence de ces procédures ne sont pas admissibles contre le déposant devant une cour ni dans aucune autre procédure.</p> |

Restrictions d'accès temporaires

- | | |
|---|--|
| Inadmissibilité de la preuve dans d'autres procédures | <p>42 (1) L'accès de l'ombudsman décrit à l'article 38 est sous réserve de ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Priorités impérieuses opérationnelles ou de sécurité, confirmées par écrit par le chef d'état-major de la défense; (b) Nécessité de protéger l'intégrité d'une enquête de la police militaire en cours, confirmée par écrit par le grand prévôt. |
| Priorités opérationnelles et de sécurité | <p>(1) La confirmation écrite mentionnée aux alinéas (1) (a) et (b) doit comprendre l'information suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Motif pour refuser de fournir l'information et l'accès; |
| Intégrité d'une enquête de la police militaire | <ul style="list-style-type: none"> (b) Durée prévue des circonstances et moment auquel l'ombudsman sera en mesure d'obtenir l'information et l'accès. |

Rapports aux autorités appropriées

- 43 L'ombudsman doit soumettre à l'autorité appropriée un rapport comprenant ses recommandations, avis et motifs si, à la fin de son enquête, il juge qu'une des situations suivantes s'applique :

- (1) La question devrait être soumise à l'attention de l'autorité appropriée;
- (2) Une omission devrait être corrigée;
- (3) Une décision ou recommandation devrait être annulée ou modifiée;
- (4) Une loi, un politique ou une pratique sur laquelle s'appuie une décision, une recommandation, un acte ou une omission devrait être réexaminée;
- (5) Les motifs d'une décision ou d'une recommandation auraient dû être donnés;
- (6) Un retard devrait être rectifié;
- (7) D'autres démarches devraient être entreprises pour améliorer le bien-être des membres de la communauté militaire.

- 44 (1) L'autorité qui reçoit un rapport soumis aux termes de l'article 43 doit informer l'ombudsman dans un délai raisonnable, tel que déterminé par l'ombudsman, 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) Si, selon l'ombudsman, les mesures proposées par l'autorité appropriée en réponse au rapport sont insuffisantes ou si aucune réponse n'est reçue, l'ombudsman peut faire parvenir une copie de son rapport à l'autorité supérieure jusqu'au ministre concerné, et dans une telle éventualité l'autorité supérieure doit informer l'ombudsman dans un délai raisonnable, tel que déterminé par l'ombudsman, 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) Si, selon l'ombudsman, la réponse du ministre concerné est insuffisante ou qu'aucune réponse n'a été reçue, l'ombudsman peut en informer par écrit le premier ministre en incluant l'information et les documents qu'il juge nécessaires.

Rapport aux
autorités

Réponse
insuffisante

Refus ou manquement concernant l'assistance à l'ombudsman

Défaut de prêter assistance

45 (1) Lorsque l'ombudsman en fait la demande, toute personne doit coopérer pleinement avec l'ombudsman, prêter assistance à celui-ci et faciliter son travail.

(2) Il est interdit à quiconque, délibérément et sans raison légitime,

- (a) de refuser ou omettre d'accéder à toute demande légitime présente par l'ombudsman à l'appui de son travail ou dans l'exercice de ses fonctions;
- (b) de faire une fausse déclaration ou tenter de tromper l'ombudsman dans son travail ou dans l'exercice de ses fonctions;
- (c) d'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 :

Infractions

- i. qui réside dans une base, escadre ou formation des Forces armées canadiennes, ou un membre de sa famille, ou
- ii. qui est détenue, incarcérée ou hospitalisée;

(d) d'intercepter, de consulter ou de violer la confidentialité de toute communication adressée à l'ombudsman ou de toute information en la possession de l'ombudsman;

Amendes

(e) de faire preuve de discrimination à l'endroit d'une personne, d'user de représailles envers elle, de tenter de lui nuire ou de 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 l'exercice de son travail et de ses fonctions;

(f) de 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.

46 (1) Toute infraction aux dispositions de l'article 45 sera considérée comme ayant nui au travail ou à l'exercice des fonctions de l'ombudsman ou l'ayant entravé.

(2) Quiconque commet une infraction sous la présente loi est passible d'une amende maximale de mille dollars pour une première infraction et de cinq mille dollars pour toute infraction ultérieure.

47 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.

Information aux plaignants et aux autres parties

Information sur
la progression des
travaux

- 48 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.

Commentaires
défavorables
de la part de
l'ombudsman

- 49 (1) S'il produit, aux termes de l'article 43, un rapport contenant des commentaires défavorables au sujet d'une personne, 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 le faire de vive voix, s'il le juge opportun compte tenu des circonstances.
- (4) L'ombudsman doit joindre aux rapports produits aux termes de l'article 43 une copie de toute explication écrite qui lui est fournie

Envoi de la
représentation

Représentation par
écrit seulement



RAPPORTS

50 (1) L'ombudsman

- (a) doit présenter au Parlement un rapport annuel décrivant les activités du Bureau;
- (b) peut présenter au ministre concerné des rapports pour constater la mise en œuvre des recommandations formulées par l'ombudsman.

Rapport annuel

- (1) L'ombudsman 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) Lorsqu'il évalue si la publication d'un rapport est dans l'intérêt public, l'ombudsman peut examiner si une réponse a été reçue de l'autorité concernée et, dans l'affirmative, tenir compte du caractère adéquat de cette réponse, selon le jugement de l'ombudsman.

Rapports spéciaux

Publication de
rapports

RÉVISION DE LA LOI

- 51 Au début de la cinquième année suivant le jour de sanction de la présente loi, celle-ci doit être soumise au Parlement ou à un comité pour une révision.

Révision par le
Parlement

MODIFICATIONS CORRÉLATIVES

L'annexe IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques* devrait être modifiée pour y inclure le Bureau de l'ombudsman de la Défense, pour que l'ombudsman puisse répondre aux exigences de la définition d'un « administrateur général » à l'alinéa 11 (1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et puisse être admissible à la délégation des pouvoirs mentionnés dans le rapport.

Le *Règlement sur les contraventions* devrait être modifié pour énumérer les amendes établies à l'article 46 de la présente loi, afin que les amendes émises en vertu de cette loi soient pour des infractions réglementaires et ne conduisent pas à un casier judiciaire.

Le *Règlement sur la protection des renseignements personnels* devrait être modifié afin d'ajouter le Bureau de l'ombudsman de la Défense à l'annexe II.

WE ARE READY TO HELP.
NOUS SOMMES PRÊTS
À VOUS AIDER.

WWW.OMBUDS.CA

1-888-828-3626

