

MILITARY POLICE
C O M P L A I N T S
C O M M I S S I O N



COMMISSION D'EXAMEN
DES PLAINTES CONCERNANT
LA POLICE MILITAIRE

**Notes pour une allocution
M^e Louise Cobetto, présidente
Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire
12 juin 2000**

**La création de la Commission d'examen
des plaintes concernant la police militaire**

Naissance d'une commission

Conseil des tribunaux administratifs canadiens – 16^e Conférence annuelle
Ottawa (Ontario)

Mesdames et messieurs, bonjour. Je suis très heureuse de me trouver parmi vous aujourd'hui. Je tiens à remercier tout particulièrement le président de cette 16^e conférence du CTAC, M^e Philippe Rabot, de m'avoir si aimablement invitée à partager avec vous mon expérience entourant la création de la nouvelle Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire que j'ai l'honneur de présider depuis le 1^{er} décembre 1999.

Ceux et celles qui ont vécu la mise sur pied d'un nouvel organisme savent l'énergie et les ressources qui doivent être déployées pour réaliser un tel projet. Pour ceux et celles qui n'ont pas encore eu à relever un tel défi, je crois approprié de partager avec vous mon expérience.

Cette nouvelle Commission n'existe que depuis six mois et demi. Autant dire qu'elle en est à ses premiers balbutiements.

Et comme tout enfant qui grandit, elle connaît des crises de croissance.

L'on m'a donc demandé de vous faire part des bonnes expériences et des défis de ces derniers mois, et de faire des suggestions qui pourront peut-être vous être utiles lors de la mise sur pied d'un nouvel organisme.

Avant de commencer permettez-moi d'abord de me présenter.

Je suis avocate depuis plus de 19 ans, dont 10 ans comme membre et adjudicateur au sein d'organismes quasi judiciaires au Québec. Mes fonctions de Secrétaire de la Commission de police du Québec et de commissaire adjointe à la déontologie policière au Québec m'ont permis d'acquérir une solide connaissance de la surveillance civile des activités du maintien de l'ordre.

C'est une annonce parue dans la Gazette du Canada, suivie d'une entrevue avec des membres de la Direction du personnel supérieur du Bureau du Conseil privé, qui m'ont amenée à la Commission.

Je mentionne ceci dans le contexte du processus général de nomination des membres d'organismes administratifs et quasi judiciaires. À la conférence du CTAC de l'an dernier, le professeur Alastair Lucas de l'Université de Calgary a déclaré que le mode de nomination des membres des organismes expliquait en partie les résultats décevants desdits organismes, et qu'il était fort rare que les postes soient annoncés ou que l'on sollicite des candidatures.

Je constate que le gouvernement fédéral a pris des mesures ces dernières années pour régler certaines préoccupations soulevées par le professeur Lucas. Ma nomination en est la preuve.

Avant de partager avec vous quelques-unes des leçons que j'ai tirées de la mise sur pied de la Commission, j'aimerais vous faire la genèse de la Commission.

Conception de la Commission

Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ont connu d'énormes changements dans les années 1990. La modernisation du système de justice militaire était une nécessité inhérente à ces changements. D'ailleurs, au cours des trois dernières années, deux Groupes consultatifs spéciaux et une Commission d'enquête se sont penchés tout spécialement sur la question de la justice militaire.

Le 14 mars 1997, le Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire, qu'a présidé le très honorable Brian Dickson, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada, a produit un rapport sur l'évaluation du Code de discipline militaire.

Un deuxième Groupe consultatif, également présidé par le juge en chef Dickson, a examiné les fonctions quasi judiciaires du ministre de la Défense nationale aux termes du Code de discipline militaire et a remis son rapport au gouvernement le 25 juillet 1997.

Il y a également eu, comme vous le savez, le *Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des forces canadiennes en Somalie*, qu'a présidé l'honorable juge Gilles Létourneau.

Ces trois rapports concluaient tous que des changements s'imposaient.

En réponse aux recommandations des rapports Dickson et de l'enquête sur la Somalie, le gouvernement canadien a présenté de nombreuses modifications à la *Loi sur la défense nationale* afin de moderniser et de renforcer le système de justice militaire.

Les changements adoptés en 1998 sont les plus importants qu'ait connus la *Loi sur la défense nationale* en 50 ans. Et parmi ces changements, le projet de loi C-25 a créé la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire. Cette Commission se veut un mécanisme d'examen et de contrôle en vue d'accroître l'imputabilité et la transparence de la police militaire et de la chaîne de commandement.

Seuls des civils, et non des militaires, qui ne relèvent aucunement du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes en font partie. La Commission dépose un rapport annuel devant le Parlement et le Sénat par l'entremise du ministre de la Défense nationale.

Le pouvoir d'examiner des plaintes concernant l'ingérence d'un officier, d'un militaire du rang ou d'un haut fonctionnaire du ministère de la Défense nationale dans des enquêtes de la police militaire constitue, à ma connaissance, une première dans les milieux de la police militaire et civile du monde entier.

Ce changement majeur comporte, par ailleurs, un certain nombre de défis qui, dans un contexte militaire, peuvent se résumer en trois qualificatifs : nouveau, indépendant, civil. Je ne saurais trop insister sur l'importance de cette nouveauté qui représente un pas de géant pour les militaires et la justice militaire en général.

Naissance de la Commission

J'ai été nommée présidente désignée de la Commission, à compter du 1^{er} septembre 1999. Deux membres à temps partiel ont été nommés au même moment que moi, soit: Paul Duffie, c.r., avocat-criminologiste du Nouveau-Brunswick et Thomas Flanagan, ancien chef de la police de la ville d'Ottawa.

Il était déjà prévu par décret du gouverneur en conseil que la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire entrerait en vigueur le 1^{er} décembre 1999, soit 3 mois plus tard.

Ainsi, la création de la Commission a exigé un travail préparatoire considérable, commençant par la rédaction de règlements et de règles de procédures. Il a aussi fallu organiser des rencontres avec les différents intervenants au cours de ce processus initial.

L'idée seule de l'installation des locaux de la Commission avait de quoi décourager. Après ma nomination, je me suis rendu compte que je ne disposais que de trois mois pour rendre opérationnel l'organisme que je présidais. Pour me seconder, le gouvernement m'a gracieusement offert un exemplaire de la *Loi sur la défense nationale*, avec les modifications pertinentes, et m'a souhaité bon succès.

Comme tout bon parent en quête du bien-être de sa progéniture, je me suis démenée pour trouver à la Commission un foyer sûr. Ma première réaction en entrant dans le nouveau local que nous avait trouvé le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a été de dire : « Jolis bureaux, mais où sont donc passés les meubles ? »

À ce moment là, je dois admettre que j'étais décontenancée par l'ampleur de la tâche qui m'attendait!

Devoir remuer ciel et terre pour obtenir les outils de travail les plus élémentaires, tels les meubles, les accessoires de bureau, a été une expérience unique que je ne souhaite à personne de vivre.

Des dossiers aussi simples à régler que ceux concernant les indemnités de déménagement et de déplacement sont devenues de véritables frustrations. Lorsque nous avons à mettre sur pied un organisme de l'importance de celle de la Commission nous ne devrions dépenser notre énergie à nous soucier de tels détails.

La question de l'obtention de ma cote de sécurité est devenue problématique quand j'ai appris que la police militaire devait s'en charger. Il m'a fallu expliquer qu'il était déraisonnable que l'enquête concernant les cotes de sécurité des membres et du personnel d'un organisme qui a pour mandat d'examiner les plaintes déposées contre la police militaire et la chaîne de commandement, soit confiée à des personnes qui feraient l'objet d'une telle surveillance. J'ai dû faire valoir que ces formalités devaient plutôt être confiées à un organisme comme le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ce qui a finalement été le cas.

Je mentionne ceci pour illustrer que la présidente d'une toute nouvelle Commission a d'autres chats à

fouetter et des questions bien plus sérieuses à régler.

À force d'être ballottée des Travaux publics à la Défense nationale, en passant par le Conseil privé, j'en suis arrivée à penser que la Commission, que le gouvernement avait créée avec tant d'enthousiasme quelques mois auparavant, était maintenant une enfant abandonnée.

Les premiers pas

Une fois la Commission bien logée et munie des produits de première nécessité, je me suis concentrée à donner une personnalité et du caractère à la Commission.

(1) Ainsi, j'ai identifié notre mandat, nos pouvoirs et nos responsabilités au regard de la loi.

(2) J'ai ensuite fait appel aux services d'un spécialiste en déontologie policière afin de m'aider à établir les procédures d'examen des plaintes qui devaient être en place le 1^{er} décembre 1999. Cette personne a joué un rôle-clé dans la préparation des nombreuses rencontres qui ont eu lieu avec les instances de la Défense nationale, des Forces canadiennes et de la police militaire.

Sachez qu'il est essentiel de ne jamais perdre de vue votre mandat. Soyez toujours préparés. Établissez vos priorités; priorisez vos priorités. Faites preuve de souplesse – vous aurez à ajuster et à réajuster votre tir à maintes occasions, car la cible est en perpétuel mouvement. Commencez également dès le début à dresser votre plan d'activités.

(3) Je considère que le recrutement du personnel est une des tâches les plus importantes auxquelles nous sommes confrontés. J'ai eu à la fois de la chance et de la malchance. J'ai appris, et cela est important, que le personnel des agences de travail temporaire ne demeure jamais très longtemps au sein d'une organisation. Même à court terme, il est difficile d'arriver à un semblant de continuité avec des services temporaires. On se retrouve à constamment répéter les mêmes directives à différentes personnes et ce, en un très court laps de temps.

Il est essentiel de comprendre que le recrutement du personnel aura une influence sur le succès de la Commission. Je le sais par expérience, car j'ai dû pourvoir plusieurs fois un même poste. Cela se produira. Prenez le temps nécessaire pour embaucher votre personnel permanent, même si cela vous demande plus de temps que vous ne le souhaiteriez.

Cela comprend recourir aux services de spécialistes en ressources humaines, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de la fonction publique, afin de bien respecter les nombreuses règles et directives strictes. À moins que vous ne soyez déjà familiers avec les règles de classification et de dotation de la fonction publique, vous les découvrirez certainement à vos dépens.

Comme vous le savez, il est impératif de trouver du personnel qui soit capable de composer avec le stress qu'engendre la mise sur pied d'un nouvel organisme. Ces personnes doivent être très souples, pleines de ressources, autonomes et très motivées.

Le plus important en ce qui concerne le recrutement du personnel, c'est de bien garder à l'esprit votre mandat! N'oubliez jamais la raison pour laquelle votre organisme a été créé et que le personnel que vous choisissez jouera un rôle-clé dans la réalisation de votre mandat. C'est pourquoi vous devez participer activement au recrutement afin de choisir les bonnes personnes.

(4) Dès ma nomination, j'ai commencé à préparer l'organigramme de la Commission et les descriptions de poste requis. Même s'il vous faudra revoir et modifier votre organigramme à plusieurs reprises, commencez à le concevoir dès le premier jour. N'attendez pas les conseillers pour le faire.

(5) Tel que mentionné auparavant, j'ai tout d'abord engagé un spécialiste en déontologie policière. Il s'est, entre autres, occupé de la préparation des réunions que j'ai eues au cours des trois mois initiaux avec des représentants du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes.

Il était essentiel à mes yeux de commencer dès que possible à promouvoir le rôle, le mandat et la vision de la Commission.

J'espérais que ces réunions serviraient plusieurs objectifs :

1. Permettre de connaître quelques-uns des principaux acteurs du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, et donner à ces derniers la possibilité de me rencontrer et de connaître les objectifs de la Commission.
2. Permettre d'expliquer et de clarifier le rôle de la Commission et son *modus operandi*. Je jugeais très important à cette étape de réfuter tous mythes et malentendus avant qu'il ne soit trop tard.

3. Mettre en pratique les principes d'indépendance, d'autonomie, d'ouverture, d'équité et d'impartialité – qui constituent la pierre angulaire de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire.
4. Amorcer un dialogue qui garantirait le succès continu de la Commission.

Donc, comme vous le voyez, ces trois premiers mois ont été fébriles. En tant que présidente, je devais servir de catalyseur et aider les Forces canadiennes, la police militaire et le ministère de la Défense nationale à comprendre le rôle, l'éthique, la mission, la vision et les valeurs de la nouvelle Commission.

J'ai eu d'autres défis à relever chemin faisant, dont ceux-ci :

- Démontrer au personnel du ministère de la Défense nationale que les déplacements et les dépenses de la Commission sont régis par les directives du Conseil du Trésor et non par celles de la Défense nationale.
- Démontrer au ministère de la Défense nationale, aux Forces canadiennes et à la police militaire que nous sommes totalement indépendants et ce, dans tous les sens du terme, soit au niveau administratif, opérationnel, etc.
- Traiter avec le ministère des Travaux publics pour obtenir des locaux permanents.
- Déménager dans la région de la Capitale nationale. Il a fallu déterminer quel programme s'appliquait à moi : celui régissant les militaires ou celui en vigueur pour les cadres de direction?

Étant donné l'environnement dans lequel la Commission évolue, la période de trois mois impartis pour la mettre en place a été définitivement trop courte, particulièrement dans un contexte où le temps moyen pour classer et doter un poste permanent au gouvernement fédéral est de six mois. Tout un défi! J'ai donc dû faire preuve de concentration et je n'ai ménagé aucun effort pour arriver à mes fins.

Il faut bien comprendre que la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire est le premier organisme entièrement indépendant du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes. Ceux-ci n'avaient donc pas l'expérience de traiter avec un tel organisme, contrairement au Solliciteur général, par exemple, qui traite avec un certain nombre d'organisations de ce genre, telle la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Autres étapes – d'autres pas

La Commission devait évidemment être prête à recevoir des plaintes le 1^{er} décembre 1999. Elle était prête et elle en a effectivement reçues.

En plus d'avoir à recevoir officiellement des plaintes, d'embaucher du personnel et de peaufiner l'organigramme, nous devons également être en mesure de donner de l'information sur la Commission; débiter la tournée des différentes bases des Forces canadiennes; donner un visage à la Commission; préparer une importante présentation au Conseil du Trésor; et présenter notre premier rapport annuel.

Communications

La communication étant l'une des grandes priorités, il est impératif d'adopter d'emblée une démarche dynamique afin de garantir l'accessibilité et la transparence. Le mandat de la Commission, son rôle et sa vision doivent être communiqués à tous les intéressés en des termes simples. Cela signifie que l'on doit utiliser tous les moyens dont nous disposons : les communiqués, les conférences de presse et les troupes d'information. Un programme de sensibilisation est également essentiel.

Même s'il est plus aisé pour certaines personnes d'accorder des entrevues, il est primordial de faire passer votre message. Une conférence de presse et des entrevues comportent l'avantage supplémentaire de permettre aux médias de placer un visage sur la Commission.

Si vous avez peu ou pas d'expérience en communications, ou si vous ne vous sentez pas aussi à l'aise que vous ne le souhaiteriez avec les médias, n'hésitez pas à suivre des cours de formation. Vous ne le regretterez pas. Il s'agit d'un excellent investissement.

Présentation au Conseil du Trésor

Pour acquérir le statut d'organisme indépendant sur le plan financier et administratif, il faut se soumettre au processus de présentation au Conseil du Trésor. Le défi, lorsque l'on prépare ce type de présentation, est d'évaluer la charge de travail, les ressources et les besoins pour les années à venir. Et tout cela sans le bénéfice de précédents ou de données historiques. Parce que vous êtes en train d'écrire l'histoire.

Le processus d'établissement du budget est tout aussi important. À l'instar de tout autre ministère ou organisme, vous devrez présenter un plan de dépenses. Car c'est en s'appuyant sur le Rapport annuel des plans et priorités que le Parlement votera le budget de votre organisme. Ce rapport fournit plus de détails que votre rapport annuel sur vos plans et priorités et un aperçu de résultats financiers et non financiers de votre organisme.

Néanmoins, je recommande fortement à quiconque qui met sur pied un nouvel organisme de se familiariser sans tarder avec les questions financières et avec le cadre de gestion financière.

Rapport annuel

En commençant d'exister officiellement le 1^{er} décembre, il a fallu présenter un rapport annuel au ministre de la Défense nationale, pour qu'il le dépose à la Chambre des communes et au Sénat. La loi exige que nous remettions un tel rapport tous les ans en fin d'année civile. Et c'est ainsi qu'après seulement un mois d'opération, nous étions en train de préparer notre premier rapport annuel.

Étapes suivantes – les pas suivants

À la lumière de mon expérience dans la mise sur pied de la Commission, j'aimerais maintenant faire certaines suggestions qui, à mon avis, devraient aider tout nouvel organisme à ne pas devoir sans cesse tenter de réinventer la roue et de tourner en rond.

(1) Le gouvernement devrait désigner une équipe de liaison, composée de hauts fonctionnaires des ministères et des organismes centraux, qui prêterait main-forte aux nouveaux organismes et leurs gestionnaires dès le début. Le président, les membres et le personnel de tout nouvel organisme tireraient grand profit de la collaboration d'une telle équipe qui, entre autres, pourrait aider tout nouvel organisme à s'organiser, depuis l'obtention de locaux jusqu'à la budgétisation, en passant par la classification et la dotation du personnel et toutes les nombreuses subtilités de la bureaucratie fédérale. Le Bureau du conseil privé pourrait la diriger, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux.

Dans le cas de la Commission, cette équipe de liaison m'aurait certainement permis de concentrer davantage mon énergie et mes efforts sur le mandat de l'organisme, sur sa mission et sur le service à la clientèle – ce pourquoi la Commission a été créée.

En l'absence de connaissances et d'expérience, des questions insignifiantes et de simples tâches mobilisent inutilement le temps et les ressources que l'on pourrait pleinement consacrer au mandat et aux affaires du nouvel organisme.

Ironiquement, tous semblent tenir pour acquis l'établissement, la dotation et le démarrage de votre organisme.

(2) Je pense aussi que les répertoires téléphoniques, les politiques et règlements, les directives ainsi que les manuels pertinents devraient être systématiquement fournis dès le départ à tout nouveau président et à sa future équipe. Une personne-ressource, possiblement du Bureau du Conseil privé, devrait agir comme coordonnateur et voir à la transmission d'un avis officiel annonçant la mise sur pied de l'organisme aux groupes clients, aux parties intéressées et aux ministères et organismes centraux concernés.

Chaque fois que j'ai communiqué avec une personne pour obtenir de l'aide et que cette personne ne m'a pas transférée à une autre, c'était pour me dire d'aller voir sur Internet! Quoique je reconnaisse que l'Internet est certes un outil utile, à ce que je sache, il ne peut pas encore mettre sur pied un organisme. De plus, pour naviguer sur Internet afin d'y découvrir ses trésors, il faut avoir un ordinateur. Et l'obtention d'un ordinateur ... laissez-moi vous dire qu'il s'agit là d'une toute autre aventure.

Cela dit, j'ai eu beaucoup de chance de connaître la présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC, M^e Shirley Heafey. Elle a été pour moi une source de précieux conseils et de connaissances, et elle a fait preuve à mon égard d'une infinie compréhension. Je ne saurais assez la remercier du soutien qu'elle et son équipe nous ont offert, à moi et mon équipe, et je pense que de tels contacts sont indispensables.

(3) Je proposerais donc également d'établir officiellement une relation de parrainage qui soit coordonnée par un ministère ou un organisme tel que le Bureau du Conseil privé. Ce dernier pourrait faire en sorte que les présidents d'organismes établis communiquent avec leurs homologues de nouveaux organismes afin de leur offrir leur collaboration. Cela faciliterait le passage de la petite enfance à l'âge adulte.

En terminant, permettez-moi de vous dire que, malgré les obstacles, l'aventure a été et continue d'être exaltante. Je n'échangerais pour rien au monde les neuf derniers mois et demi.

À n'en pas douter, pour réussir et faire en sorte que les choses s'accomplissent, il faut faire preuve d'acharnement et posséder certains atouts personnels, dont:

- Une bonne santé.
- Un sens du dévouement.
- De la patience et de la détermination.
- Une volonté de servir.
- Un bon sens de l'humour.

Aujourd'hui, j'en suis à l'étape où comme tout fier parent, je me rappelle le chemin parcouru et je me tourne vers l'avenir. Je vois ainsi la Commission croître, s'épanouir et atteindre son plein potentiel.

Je vous remercie de votre attention.