

L'EXPÉRIENCE CANADIENNE EN MATIÈRE DE SURVEILLANCE

(Exposé destiné à l'atelier sur la justice à Basra parrainé par le PNUD, les 8 et 9 août 2009, par Peter A. Tinsley, président de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire du Canada et président de l'Association canadienne de surveillance civile du maintien de l'ordre)

MOT D'INTRODUCTION

LES 30 DERNIÈRES ANNÉES – SURVOL DES FAITS

Au cours des 30 dernières années au Canada, la notion de surveillance civile indépendante des policiers est passée du stade plus ou moins théorique et ce, que de par quelques nouveaux organismes ayant peu d'expérience, à une étape où l'on compte actuellement au moins un organisme complet dans chacune des dix instances provinciales et au niveau fédéral. La cadence de cette évolution a accéléré au fil des années. Au cours des deux dernières années, par exemple, trois nouveaux organismes plus robustes ont vu le jour. Deux organismes existants feront peau neuve et seront dotés de pouvoirs accrus par leurs gouvernements respectifs.

Tel ci-dessus décrit, les changements ou les nouveautés ne se sont pas limités au nombre d'organismes de surveillance. De manière bien plus substantielle, on constate une tendance nouvelle vers des changements au rôle même des organismes de surveillance et aux processus à leur disposition. Voici deux types de changements à noter :

- Auparavant, les organismes de surveillance des modèles canadiens se chargeaient des examens, des appels ou de la vérification des plaintes, à la suite d'un suivi interne à la plainte par la police et sous l'autorité du chef de police. Cette norme historique, dans de nombreux organismes nouveaux et refondus, cède à un changement ou, à tout le moins, à un partage du champ de compétence « de première instance » par rapport aux plaintes d'inconduite présentées aux organismes de surveillance;
- Dans deux instances provinciales, la compétence pour les enquêtes criminelles impliquant des agents de police et leurs fonctions policières revient dorénavant à des organismes civils indépendants. Ce même changement de régime dans le contexte criminel sera adopté sous peu dans une troisième province et est demandé ailleurs.

Une troisième évolution, une qui surprend quelque peu et coïncide avec les changements notés ci-dessus, est l'attitude même de la police vis-à-vis la surveillance indépendante. On peut affirmer avec justesse que depuis toujours la surveillance est source de rancœur et suscite même de la résistance active de la part des dirigeants de la police et des agents de première ligne. Chez certaines personnes cette situation demeure inchangée, mais, dans l'ensemble, il est également juste d'affirmer qu'une telle surveillance est maintenant acceptée dans l'ensemble et suscite un degré de coopération bien supérieur. Elle est reconnue comme un élément essentiel du professionnalisme policier et du maintien de la relation de confiance au sein de la collectivité. Au cours d'une conférence annuelle récente de l'Association canadienne de surveillance civile du maintien de l'ordre, environ le tiers des délégués étaient membres de services policiers ou d'associations représentant les agents de première ligne. Cette présence de plus en plus marquée au cours des dernières années est perçue comme étant représentative d'un effort déployé en vue

de comprendre la surveillance indépendante et de participer activement à l'amélioration de celle-ci, d'une façon qui était inconnue même quelques années auparavant.

L'augmentation du nombre d'organismes de surveillance citée ci-dessus et le rôle changeant et plus robuste de ceux-ci nous mène à poser les questions suivantes : pourquoi en est-il ainsi et pourquoi est-ce nécessaire au Canada? Le Canada compte-t-il des services de police aussi imparfaits ou déficients?

Les lacunes ou les déficiences évidentes ne sont clairement pas les mobiles de base des changements. Le Canada jouit d'une norme de services policiers élevée. Les services sont bien financés et efficaces. Si l'on effectuait un sondage, la majorité des Canadiens indiqueraient avoir une estime élevée pour la police en général. Le service de police fédéral, la Gendarmerie royale du Canada, est en fait fort apprécié à titre de symbole national historique.

Je dirais, toutefois, que c'est cette importance même qu'accordent les Canadiens à la police et à son rôle au sein de notre appareil de justice et par rapport à leur qualité de vie et la détermination des Canadiens à ne jamais laisser passer les cas inévitables d'inconduite ou un rendement insatisfaisant de la part d'un agent de police qui ont motivé en grande partie le changement. Cet avis généralisé est éclairé, selon moi, par des facteurs contribuant tels que les suivants :

- L'importance singulière accordée à la primauté du droit et au principe selon lequel tous sont égaux et sont considérés comme étant égaux devant la loi;
- L'exigence de voir les services policiers offerts selon l'esprit des principes de police moderne de Peel, formulation préliminaire de principes aussi d'actualité qu'ils l'étaient en 1829. On pourrait noter aussi que, conformément à ces principes, notre terminologie policière au cours des 30 dernières années a changé. On disait couramment naguère que c'était des « forces policières ». Il s'agit maintenant de « services » policiers;
- Une tolérance moins élevée, dans l'ensemble, pour les infractions des droits d'un particulier par le gouvernement ou par un agent de celui-ci;
- La vraisemblance de l'ère électronique où on peut maintenant obtenir de manière pratiquement instantanée des nouvelles, bonnes ou mauvaises, et où on peut tout aussi facilement nuire à la confiance portée à une institution.

LA RAISON D'ÊTRE DE LA SURVEILLANCE INDÉPENDANTE

Il faut comprendre, tel qu'entendu dans les commentaires précédents, que la raison d'être générale de la surveillance indépendante est la promotion et le maintien de la confiance de la collectivité dans la police, les services policiers et les agents.

Comme institutions, les agences de surveillance sont des organismes indépendants et, on le souhaite, crédibles à qui un particulier peut adresser une plainte s'il estime avoir été offensé par la conduite d'un policier, qui est un agent de l'État exerçant des pouvoirs extraordinaires. Certes, cela s'avère important pour le citoyen particulier, mais revêt une plus grande valeur encore pour la collectivité dans l'ensemble qui constate qu'on donne suite aux préoccupations d'un concitoyen.

De même, si les plaintes des particuliers portent généralement sur l'inconduite de policiers dont ils ont été témoins ou dont ils ont fait directement l'objet de la part d'un ou de plusieurs policiers, l'inconduite en question comporte bien souvent des causes inconnues du plaignant; citons, par exemple, des lacunes au niveau de la formation, de l'équipement et de la supervision. Pour qu'on puisse profiter de sa pleine valeur et de toute son efficacité, la surveillance doit porter sur bien d'autres facteurs que la simple conduite de l'agent faisant l'objet d'une plainte. Elle doit constituer un mécanisme d'examen des facteurs de cause systémiques.

MODÈLES DE SURVEILLANCE

J'ai déjà traité du nombre croissant d'organismes de surveillance au Canada, de même que leur nature différente et changeante. Il faut donc en conclure que nous ne déclarons aucunement avoir trouvé le meilleur modèle de surveillance ni le plus parfait. En fait, l'expérience nous a démontré qu'aucun modèle particulier d'organisme de surveillance ne répond aux besoins de toutes les collectivités, qui sont toutes différentes en raison de leur taille, de leur constitution démographique et d'autres facteurs liés au milieu.

Si l'on tient compte du fait, une fois de plus, que les modèles de surveillance au Canada sont tous différents et qu'ils ne cessent d'évoluer en fonction des besoins et des demandes changeants de leurs collectivités constituantes, on peut affirmer qu'il existe actuellement quatre regroupements principaux de modèles au Canada, tel que le définissent les divers processus et pouvoirs propres à chacun. Ces pouvoirs, qui vont de la capacité d'auto-lancer une plainte, de mener enquête, de rendre une décision ou de présenter une disposition définitive, contribuent clairement à définir les effets potentiels ou les conséquences de l'organisme de surveillance particulier.

Malgré les processus et les pouvoirs propres aux divers modèles aussi admissibles les uns que les autres, l'expérience canadienne en matière de surveillance a également démontré que certaines caractéristiques fondamentales sont inaltérables, si l'on compte conserver toute chance de voir le modèle réaliser son objectif, à savoir susciter la confiance de la communauté. Voici en quoi consistent quelques-unes de ces caractéristiques communes essentielles :

- Indépendance – véritable et perçue. Les organismes de surveillance font clairement partie de l'appareil gouvernemental de par leur structure, leur financement, etc., mais l'exécution de leur mandat doit se faire sans aucune directive du gouvernement;
- Une habilitation convenable par des lois et non pas par des instruments de moindre importance tels que des politiques ou des directives gouvernementales;
- Des ressources en quantité suffisante pour bien exécuter leur mandat et faire preuve de professionnalisme. Susciter de grandes attentes au sein de la collectivité sans la prestation de ressources suffisantes aura pour effet de détruire la crédibilité de l'organisme et de son mandat;
- La transparence du processus et le traitement équitable de toutes les personnes, y compris la police. Assurer le maintien de l'intégrité du processus d'enquête exigera une certaine confidentialité, mais, au bout du compte, toute l'information existante doit être mise à la

disposition de toutes les parties concernées, tant le plaignant que l'agent de police faisant l'objet de la plainte;

- Les connaissances spécialisées et l'expérience de toutes les parties intéressées visées par le processus de surveillance doivent être suffisantes pour que ces personnes puissent assumer leur rôle dans le cadre de l'enquête ou de la prise de décisions et être crédibles par conséquent;
- Il faut établir une communication ou faire de la « sensibilisation » auprès de la collectivité dans l'ensemble et de la police pour s'assurer que tous comprennent la raison d'être et les processus de l'organisme de surveillance. « Il n'y a pas de droits si ceux-ci ne sont pas connus ».

LA COMMISSION D'EXAMEN DES PLAINTES CONCERNANT LA POLICE MILITAIRE

Création, structure et composition

La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire est un exemple d'organismes canadiens de surveillance civile parmi d'autres. Elle est unique en ce sens que son champ de compétence englobe la police militaire des Forces canadiennes et qu'elle est le seul organisme de surveillance du genre au monde à s'intéresser à la police militaire. La Commission est un organisme fédéral quasi-judiciaire indépendant créé par le Parlement du Canada. Elle est chargée d'examiner les questions touchant la conduite de policiers militaires et de procéder à l'enquête des plaintes d'ingérence provenant de policiers militaires dans l'exécution de leurs fonctions.

La Commission a été créée au lendemain des modifications apportées à la *Loi sur la défense nationale* en 1998, à la suite d'un examen approfondi du système judiciaire militaire précipité par des incidents d'inconduite de soldats canadiens en Somalie, dans le cadre d'une mission des Nations Unies. Elle a été créée afin d'« assurer une plus grande imputabilité publique de la conduite de la police militaire et de la chaîne de commandement lors d'enquêtes concernant la police militaire ». Son modèle est fondé sur l'organisme de surveillance existant pour la Gendarmerie royale du Canada.

Voici ce qu'ont entraîné les modifications à la *Loi sur la défense nationale* : « Est constituée la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire composée d'au plus sept membres, dont le président, nommés par le gouverneur en conseil. » Ces personnes nommées sont les décideurs chargés du traitement des plaintes reçues.

Pour répondre à l'exigence essentielle de l'indépendance, la Commission n'est pas redevable aux Forces canadiennes ni au ministère de la Défense nationale et ne fait pas partie de ces entités. Elle est financée directement par le Parlement et rend des comptes annuellement au Parlement par l'entremise du ministre de la Défense nationale.

Outre un président et trois membres, la Commission compte actuellement 24 employés répartis selon deux divisions : ceux qui s'occupent directement du règlement des plaintes ou des opérations et ceux qui appuient l'administration de la Commission dans son ensemble.

Pour répondre aux exigences essentielles en matière d'expertise et d'expérience et dans le but premier d'assurer sa crédibilité perçue, la Commission compte parmi son personnel :

- Des membres (décideurs) aux capacités d'analyse fort appréciées et qui ont le sens des normes communautaires, certains possédant de l'expérience à titre de dirigeants supérieurs antérieurs de la police;
- Du personnel juridique possédant une grande expérience dans les domaines du droit criminel et administratif et la surveillance et la discipline policières;
- Des enquêteurs possédant, en moyenne, 34 années d'expérience à titre d'enquêteurs experts de la police;
- Un personnel de soutien qualifié connaissant bien la technologie informatique et la gestion de dossiers, de même qu'un spécialiste en communications.

Savoir s'il est à propos de recourir aux services d'anciens agents de police qui s'acquittent des fonctions de surveillance civile indépendante a toujours été un sujet de débat. Selon la pratique actuelle, toutefois, faire appel à d'anciens agents est acceptable à condition de les choisir judicieusement en fonction de leurs aptitudes et de leur intégrité et d'éviter tout conflit d'intérêt évident. Ce qui compte avant tout, c'est d'assurer l'exactitude et la crédibilité des résultats du processus d'enquête.

Mandat et mission

La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire a pour mandat d'examiner deux types de plaintes :

- Des plaintes du public concernant la conduite de policiers militaires;
- Des plaintes de policiers militaires au sujet de l'ingérence dans leur travail de la part de cadres supérieurs du gouvernement ou de la chaîne de commandement militaire.

La catégorie d'« ingérence » est relativement unique à la Commission, mais pourrait être pertinente pour tout service de police relevant d'une structure hiérarchique exposant potentiellement les membres à une influence non convenable.

L'énoncé de mission de la Commission est le suivant :

Promouvoir et assurer, chez les policiers militaires, l'application des normes déontologiques les plus élevées dans l'exercice de leurs fonctions policières, ainsi que dissuader toute forme d'ingérence dans les enquêtes de la police militaire.

Processus et procédures

La Commission s'acquitte de son mandat et de sa mission comme suit :

- Surveiller les enquêtes sur les plaintes qui sont menées par le personnel du grand prévôt des Forces canadiennes dans le cadre de l'exercice de son champ de compétence « de première instance ». La Commission offrira des conseils, au besoin, au sujet de ces enquêtes;
- À la demande du plaignant, examiner le traitement réservé par le grand prévôt à une plainte quelconque, notamment en poussant davantage l'enquête au besoin;
- S'occuper de l'enquête sur des plaintes pour ingérence provenant de la police militaire;

- Entamer et mener des enquêtes d'intérêt public et, au besoin, tenir des audiences.

Toute personne, qu'elle ait ou non subi un préjudice, peut déposer une *plainte pour inconduite* portant sur la conduite des policiers militaires. Il s'agit d'une disposition d'importance significative, car il est possible que la personne directement touchée soit peu disposée ou incapable de déposer la plainte. Comme on l'a indiqué auparavant, les plaintes d'inconduite sont habituellement traitées en première instance par le grand prévôt des Forces canadiennes, à moins que le président de la Commission n'exerce sa compétence en se chargeant du dossier « dans l'intérêt public ».

D'autre part, un membre de la police militaire qui mène ou supervise une enquête de la police militaire peut déposer une *plainte pour ingérence* s'il estime qu'un membre des Forces canadiennes ou un cadre supérieur du ministère de la Défense nationale s'est ingéré dans une enquête policière ou a tenté de le faire. La Commission a compétence exclusive pour traiter les plaintes pour ingérence.

Les *enquêtes et audiences dans l'intérêt public* constituent le pouvoir ultime le plus large du président de la Commission. Le président jouit de grands pouvoirs discrétionnaires vis-à-vis des plaintes dans l'intérêt public, mais l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire doit se faire de manière modérée et doit être justifié dans une décision officielle. Dès qu'une plainte est assujettie à la compétence de la Commission dans l'intérêt public, le président ou un membre assigné de la Commission occupant le rôle de décisionnaire mène une enquête ou tient une audience. S'il est question d'une audience, mais non d'une enquête, la Commission jouit de pouvoirs supplémentaires lui permettant de sommer des témoins à comparaître et d'imposer leur présence pour qu'ils témoignent sous serment ou fournissent des preuves documentaires.

Le rôle du grand prévôt

Dans l'exécution de sa compétence de première instance concernant une plainte pour inconduite, le grand prévôt des Forces canadiennes, qui s'acquitte normalement de ses responsabilités par le truchement de son délégué, le grand prévôt adjoint (Normes professionnelles), peut tenter de régler certains types de plaintes de manière officieuse ou grâce à la médiation entre le plaignant et le policier ou les policiers militaires s'intéressant à la plainte.

Dans tous les cas, le grand prévôt jouit des pouvoirs discrétionnaires lui permettant de faire enquête sur la plainte pour établir les faits et trouver des mesures correctives adaptées, le cas échéant, ou de refuser de faire enquête sur la plainte s'il estime que celle-ci est frivole, par exemple. Que le dossier soit mené jusqu'à sa conclusion ou non, le grand prévôt est tenu d'aviser le plaignant de son droit de demander un examen de la part de la Commission.

Par conséquent, on considère que le processus de plaintes touchant la conduite de policiers militaires, à part lorsque la Commission s'impose comme compétence de première instance, compte deux parties, le tout allant du bureau du grand prévôt à la Commission, à la demande du plaignant.

Le rôle de la Commission

La plupart des « examens » de plaintes d'inconduite entrepris par la Commission impliquent une enquête plus approfondie, y compris des entrevues de témoins, des demandes de présentation de

documents, etc. Ce sont les enquêteurs de la Commission qui se chargent de ces examens, y compris les enquêtes plus approfondies. Ils ont l'appui de conseillers juridiques qui, ensemble, sont sous la direction du président ou d'un membre assigné.

Après avoir terminé l'examen, la Commission fait état de ses conclusions concernant la plainte et présente ses recommandations quant aux mesures de redressement à envisager au grand prévôt, dans un rapport intérimaire. Les conclusions et les recommandations peuvent se rapporter à l'incident particulier au cœur de la plainte ou être de nature plus générale et porter sur des questions d'ordre systémique. L'enquêteur peut conclure, bien sûr, que la plainte n'est pas fondée et, si les circonstances le justifient, ce dernier peut conclure que la conduite du policier militaire visé par la plainte était justifiée ou même que ce comportement est digne de mention.

Le grand prévôt doit donner suite au rapport intérimaire dans ce qu'on appelle un avis d'action, document où il indique les mesures qui seront adoptées par rapport aux recommandations. S'il ne compte adopter aucune mesure de redressement, le grand prévôt doit en fournir les raisons par écrit.

Après avoir pris connaissance de l'avis d'action du grand prévôt, y compris toute raison le motivant à ne pas suivre les recommandations, la Commission émet un rapport final qui est transmis au plaignant, au policier militaire ou aux policiers militaires ayant fait l'objet de la plainte et aux autorités supérieures spécifiées des Forces canadiennes et du ministère de la Défense, y compris le ministre.

Les conclusions et les recommandations de la Commission par rapport aux dossiers de plaintes sont aussi présentées au public, du moins en forme de résumés, sur le site Web de la Commission et ailleurs. Le rapport annuel de la Commission au Parlement porte aussi principalement sur les conclusions, les recommandations et les suivis du grand prévôt. Ce modèle de surveillance est largement tributaire de la persuasion des autorités policières qui savent fort bien que leurs actions ou leur inaction feront l'objet d'un examen détaillé du public.

Réussites

La nature humaine étant ce qu'elle est, on comptera toujours certaines tensions entre les organismes de surveillance civile indépendantes et les services policiers qu'ils surveillent. Selon l'expérience canadienne toutefois, cette relation ne doit pas forcément être un rapport d'opposition si toutes les parties concernées adoptent une approche convenable. Il peut s'agir de rapports axés sur la collaboration par souci de professionnalisme et qui appuient l'objectif ultime, soit de favoriser la confiance de la collectivité dans les services policiers.

Pour ce qui est de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, nous croyons fermement avoir noué une relation de la sorte avec les hauts gradés de la police militaire, en particulier avec l'unité des Normes professionnelles avec qui nous avons de grands intérêts communs. À preuve de cette bonne relation de travail, la totalité des recommandations de la Commission au cours des trois dernières années ont été acceptées. Quelques-unes de ces recommandations exigeaient des changements importants aux politiques et aux procédures de la police militaire.

Il ne faut jamais sous-estimer l'importance dans ce travail des communications ou de la « sensibilisation ». La Commission a travaillé d'arrache-pied pour assurer cette sensibilisation en organisant des visites aux policiers militaires et aux effectifs généraux dans les bases militaires à travers le Canada. Ces efforts ont fait connaître la Commission et ont contribué à mieux faire comprendre son rôle et ses processus – « Il n'y a pas de droits si ceux-ci ne sont pas connus ».

L'avenir

La nature et le rôle de la surveillance civile indépendante de la police ont beaucoup évolué au cours des 30 dernières années, et cette évolution se poursuivra. Dans le cas particulier de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, des dossiers sont actuellement devant les tribunaux, notamment en ce qui concerne l'étendue du champ de compétence de la Commission par rapport à la conduite de policiers militaires dans le cadre d'opérations militaires comme celle en Afghanistan. On peut obtenir de plus amples renseignements à ce propos sur le site Web de la Commission.

Pour de plus amples renseignements

Voici l'emplacement des bureaux de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire :

270, rue Albert, 10^e étage
Ottawa (Ontario) Canada K1 5G8

L'adresse du site Web de la Commission est la suivante :

www.mpcc-cppm.gc.ca

L'adresse électronique pour communiquer avec la Commission est la suivante :

commission@mpcc-cppm.gc.ca