

LE RAPPORT

DE LA

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES PLAINTES

DU PUBLIC, LA DISCIPLINE INTERNE ET LE

RÈGLEMENT DES GRIEFS AU SEIN DE LA

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA



Ottawa, le 16 janvier, 1976

L'Honorable Warren Allmand, C.P., C.R., M.P.
Solliciteur général du Canada
340 ouest, avenue Laurier
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Monsieur le Ministre,

La Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada, créée par l'arrêté en conseil C.P. 1974-1338 tel qu'amendé par C.P. 1974-2415, a l'honneur de vous présenter son rapport final.

Agréez, monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

(Président)

(Commissaire)

(Commissaire)

(Commissaire)

(Commissaire)

CHAIRMAN

PRÉSIDENT

LA COMMISSION

LES COMMISSAIRES

Le juge René J. Marin, président

Robin P. Bourne

Robert A. Potvin

Donald K. Wilson

M^e Ross Wimmer, c.r.

LE SECRÉTAIRE «EXÉCUTIF»

D^r Charles E. Belford

LE PERSONNEL DE RECHERCHE

Clifford D. Shearing, B.Soc.Sci. (Sociologie), M.A., Directeur

Lawrence A. Rotenberg, B.A. (Psychologie)

Shayna Keces, B.A. (Histoire), M.L.S.

Maureen Callon, B.A.

LES CONSEILLERS JURIDIQUES

M^e David W. Scott, c.r.

M^e Harvey W. Yarosky

M^e Gérald E. Desmarais

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
PREMIÈRE PARTIE—INTRODUCTION	01
La création de la Commission	03
Méthodologie	05
L'interprétation du mandat	05
Les communications	05
Les audiences	06
Les exposés verbaux	06
Autres rencontres	07
Les visites à l'étranger	07
La vérification des dossiers	08
Remerciements	09
Le personnel administratif de soutien	09
Le personnel de recherche et son programme	09
Les conseillers juridiques	10
Le rapport	11
DEUXIÈME PARTIE—LA DISCIPLINE INTERNE, LES GRIEFS ET LES PLAINTES DU PUBLIC; HISTORIQUE: 1873-1975	13
Introduction	15
La nécessité d'une force policière	15
Les origines de la Gendarmerie	16
La tradition militaire de la Gendarmerie	17
Le maintien de l'ordre dans les régions frontalières: conditions de service	18
Procédure en matière de discipline	21
Le système disciplinaire	21
L'administration de la justice dans les territoires du Nord-Ouest	21
Le fondement de la discipline	22
Règles de comportement	23
L'administration de la discipline	27

La discipline des officiers	27
La discipline des membres de la Gendarmerie: procédure établie	27
L'application régulière de la loi	28
Les pouvoirs du commissaire	29
Les peines	30
Les appels	32
L'évolution de la discipline au sein de la Gendarmerie	33
Changements apportés au régime disciplinaire	33
Règles de comportement	34
«Tribunaux de service»	34
L'application régulière de la loi	35
Les peines	35
Les appels	37
Procédure en matière de griefs	40
Procédure de griefs au sein de la Gendarmerie	40
L'évolution de la procédure de griefs	42
Les plaintes du public	44
Introduction	44
Le maintien de la paix et les plaintes du public	44
TROISIÈME PARTIE—LES PLAINTES DU PUBLIC	47
<i>Chapitre 1—Les méthodes actuelles de traitement des plaintes du public portées contre les membres de la Gendarmerie royale du Canada.</i>	<i>49</i>
Introduction	49
Les citoyens et leurs plaintes	50
Qu'est-ce qu'une plainte?	51
De quoi les citoyens se plaignent-ils?	53
La formulation des plaintes	54
La Gendarmerie et ses réactions aux plaintes	57
Comment se sont développées les procédures actuelles	57
Le traitement des plaintes	57
La procédure non officielle	58
La procédure officielle	60
L'enregistrement des plaintes	62
L'enquête menée à la suite d'une plainte	63
Les réponses données au plaignant	67

L'attitude et l'opinion des membres relativement aux plaintes du public.....	68
Les nouvelles procédures de la Gendarmerie en matière de plaintes.....	69
Solutions de rechange.....	74
Introduction.....	74
Les principes applicables aux procédures concernant les plaintes du public.....	74
Modèles de procédures en matière de plaintes du public.....	75
<i>Chapitre II—Une nouvelle procédure en matière de plaintes du public</i>	79
Introduction.....	79
Une solution de rechange.....	81
Un système curatif de traitement des plaintes du public.....	82
La plainte et sa réception.....	83
Les communications avec le plaignant.....	84
Les plaintes et leur classification.....	85
L'enregistrement des plaintes.....	85
Communications avec le membre impliqué.....	87
Le rapport sur la plainte.....	87
L'analyse de la plainte.....	88
Les mesures curatives.....	88
Les dossiers de plaintes.....	89
Le règlement non officiel de la plainte.....	91
La plainte et l'enquête.....	92
Les plaintes imputant un comportement criminel.....	95
La protection des droits des membres.....	96
Indépendance des autorités responsables des poursuites.....	97
La décision d'intenter des poursuites.....	98
Le rapport à présenter suite à une plainte imputant un comportement criminel.....	98
Le rôle du tribunal.....	99
L'enquête sur la plainte n'imputant pas un comportement criminel.....	100
<i>QUATRIÈME PARTIE—L'OMBUDSMAN DE LA POLICE FÉDÉRALE..</i>	101
Introduction.....	103
La nécessité de l'instauration d'un organisme indépendant.....	104

L'ombudsman: une autorité de révision	107
La spécialisation du rôle d'ombudsman	112
Un ombudsman de la police.....	113
Les pouvoirs de l'ombudsman de la police fédérale.....	114
La nomination de l'ombudsman de la police fédérale	115
Le rôle de l'ombudsman de la police fédérale	117
CINQUIÈME PARTIE—LES PROCÉDURES DE DISCIPLINE INTERNE	121
<i>Chapitre I—Le système actuel de discipline</i>	<i>123</i>
Introduction	123
La discipline et l'évolution de la Gendarmerie	123
Le système disciplinaire actuel	126
L'application de la discipline	133
Les sanctions disciplinaires	135
Les procédures disciplinaires	138
L'enquête	138
Le tribunal de service	139
Les appels	142
Questions connexes.....	144
La discipline des officiers	144
L'orientation des membres	144
Le droit à la vie privée	145
La multiplicité des procédures.....	146
<i>Chapitre II—Un système disciplinaire innovateur</i>	<i>147</i>
Introduction	147
Les mesures correctionnelles	149
La décentralisation.....	150
La protection des droits des membres	151
Un organisme de révision	152
Un système disciplinaire curatif.....	153

Introduction	153
Les procédures officieuses	153
La remontrance verbale	153
Autres options	155
Options non punitives	158
(i) La probation	158
(ii) L'attribution d'un travail sous surveillance	159
(iii) Une période temporaire de formation, dans un domaine particulier	159
(iv) Les soins d'un conseiller professionnel	159
(v) La recommandation de mutation	160
Options punitives	162
(i) La perte de congé régulier	162
(ii) La réprimande	162
(iii) La réprimande stricte	162
Les procédures officielles	164
L'enquête	165
La suspension	170
Le tribunal disciplinaire	171
Infractions enregistrées dans le dossier de service	176
 <i>Chapitre III—Questions connexes et incidentes à la discipline</i>	 179
Introduction	179
Le «licenciement administratif»	179
Les mutations	182
Les promotions	186
La retraite	187
L'évaluation du personnel	189
Le traitement médical	190
Les affectations éloignées	191
Les certificats de licenciement	192
Le maintien de l'ordre chez les autochtones	193
 SIXIÈME PARTIE—LA PROCÉDURE DE RÉGLEMENT DES GRIEFS	 199
 <i>Chapitre VI—La procédure actuelle de règlement des griefs</i>	 201

Introduction	201
Le règlement officieux des griefs	201
Le règlement au niveau local	201
La direction de la Dotation en personnel	203
La direction des Relations de travail	203
Les procédures officielles de règlement des griefs	205
Les griefs hors du champ de compétence du commissaire.....	212
<i>Chapitre II—La procédure révisée de règlement des griefs</i>	215
Introduction	215
La présentation d'un grief	215
La connaissance du résultat des griefs	215
Le caractère confidentiel	216
Le choix de la langue officielle.....	218
L'aide aux membres	219
Les dédommagements	219
La consultation de la documentation par le demandeur	220
Les justifications du règlement des griefs.....	221
Les comités divisionnaires de révision.....	221
La représentation au sein des comités divisionnaires de révision	222
L'accès à l'information par le comité divisionnaire de révision	224
La réclamation contre des instructions administratives.....	224
Le rôle de l'officier commandant	225
La participation du demandeur au sein du comité de révision	225
La procédure de règlement des griefs au quartier général	226
Le rôle de l'ombudsman de la police fédérale dans la procédure de règlement des griefs	227
La révision systématique des griefs	227
Les griefs collectifs.....	228

Annexes A	233
B	235
C	237
D	239
E	241

LE FORMAT DES RECOMMANDATIONS

Aux fins d'identification et de clarification, voici un tableau expliquant les préfixes utilisés lors de la numérotation des recommandations. Les préfixes indiquent la matière auquel se rapporte la recommandation.

PUBLI.	Les plaintes du public
OMB.	L'ombudsman de la police fédérale
DISCI.	La discipline
ADM.	Les questions connexes et incidentes à la discipline
GRIEF.	Les griefs

PREMIÈRE PARTIE

INTRODUCTION

LA CRÉATION DE LA COMMISSION

Le décret accordant au Solliciteur général du Canada le pouvoir d'instituer cette Commission d'enquête, C.P. 1974-1338 en date du 6 juin 1974, tel qu'il a été modifié par le C.P. 1974-2415 en date du 31 octobre 1974 se lit comme suit:

Le Comité du Conseil privé recommande que, en vertu de la Partie II de la Loi sur les enquêtes, le Solliciteur général du Canada soit autorisé à nommer Son Honneur le juge René J. Marin, des cours de comtés et de districts de l'Ontario, le sous-ministre adjoint du ministère du Solliciteur général, M. Robin Bourne, M. Ross Wimmer, avocat de Régina, l'inspecteur Donald K. Wilson et le sergent d'état-major Robert A. Potvin de la Gendarmerie royale du Canada, au poste de commissaires pour faire enquête et rapport sur l'état et la gestion de la partie des affaires du ministère du Solliciteur général se rattachant

- a) à la façon dont on traite actuellement les plaintes déposées par le public contre des membres de la Gendarmerie royale du Canada;*

- b) à la question de savoir s'il y aurait lieu de réviser les lois, lignes de conduite, règlements, directives et règles actuels relatifs à la discipline et à la procédure applicable aux griets au sein de la Gendarmerie royale du Canada et, dans l'affirmative, de quelle façon cette révision devrait être faite; et*

- c) à toute question accessoire ou relative à l'une ou l'autre des questions mentionnées aux alinéas a) et b).*

Le Comité recommande en outre

1. Que les commissaires soient autorisés à adopter les règles et méthodes qu'ils pourront de temps à autre juger nécessaires à la poursuite de ladite enquête et à siéger au moment et aux lieux qu'ils pourront de temps à autre déterminer; lesdits commissaires auront pleinement accès au personnel et aux renseignements dont dispose le ministère du Solliciteur général et on leur procurera les bureaux et les commis aux écritures dont ils pourront avoir besoin;

2. Que les commissaires soient autorisés à retenir les services du personnel et des conseillers techniques qu'ils jugent nécessaires ou opportuns, ainsi que les services d'avocats pour les aider et les assister dans leur enquête, et à leur verser la rémunération et les indemnités qu'approuvera le Conseil du Trésor; et

3. Que les commissaires fassent rapport au Solliciteur général du Canada dans les meilleurs délais.

Le Comité recommande en outre que, en vertu de l'article 37 de la Loi sur les juges, Son Honneur le juge René J. Marin soit autorisé à agir comme commissaire aux fins de ladite enquête.

Le Comité recommande en outre que Son Honneur le juge René J. Marin soit désigné comme président de la commission d'enquête.

MÉTHODOLOGIE

L'interprétation du mandat

Une première analyse des termes du mandat a amené les commissaires à définir de façon plus précise la portée de l'enquête qui leur était confiée. Une interprétation restreinte aurait pu nous priver d'informations utiles. Une interprétation trop large nous aurait amenés à traiter de questions totalement étrangères à notre mandat. Après considération, nous avons décidé de recueillir suffisamment de renseignements et d'opinions pour nous permettre d'obtenir une vue d'ensemble de tous les facteurs en cause. En conséquence, nous avons reçu des mémoires qui contenaient des renseignements parfois non pertinents, parfois accessoires ou marginaux aux termes du mandat. Nous avons favorisé une interprétation plus large des termes de notre mandat et nos efforts furent récompensés. Nous croyons qu'aucun point important n'a été délaissé. De plus, notre mandat était suffisamment défini pour encourager la présentation de mémoires sur toutes questions pertinentes.

Les communications

Dans le but de nous assurer que le public connaisse l'existence de la Commission, nous avons fait des efforts particuliers pour le renseigner sur nos activités. Pour ce faire, nous avons utilisé cent douze journaux canadiens. A trois reprises, soit en septembre 1974, en novembre 1974 et en février 1975, nous avons fait insérer un avis public exposant le mandat de la Commission. On en trouvera un exemplaire à l'annexe «A». L'avis publié en septembre annonçait l'établissement de la Commission et invitait le public à y participer. Celui de novembre annonçait, dans chaque région, les dates des audiences privées et publiques qui devaient s'y tenir. L'avis publié en février indiquait la date finale de la réception des mémoires. Un quatrième avis a été publié dans divers journaux à des moments différents. Le dernier avis fut envoyé aux journaux desservant les régions où devaient avoir lieu les audiences environ une semaine avant celles-ci. On y indiquait l'heure et l'endroit des audiences en cette

région. A l'époque de la publication du quatrième avis public, un bulletin d'information comprenant soit un communiqué de presse soit un article de fond fut distribué à tous les «média» d'information, y compris la presse, la radio, la télévision et la câblovision. Divers articles portant sur la Commission ont paru pendant la période des audiences. Chaque jour, avant et après les audiences, les commissaires se sont entretenus avec les représentants des divers «média» d'information.

Conscients de l'intérêt que la Commission susciterait chez les autochtones du Canada, nous avons communiqué avec eux par l'intermédiaire de messages publicitaires à la radio et dans les journaux et ce, dans leurs propres langues. Ainsi, avec l'aide du ministère des Affaires indiennes et du Nord et du Service du Nord de la Société Radio-Canada, nos messages publicitaires reçurent une très large diffusion. Un exemplaire de ces messages se trouve à l'annexe «B».

Une partie du mandat de la Commission se rapportant aux règles de régie interne de la Gendarmerie, nous avons eu recours au Bulletin de la Gendarmerie royale du Canada pour faire connaître nos travaux. Par la suite, nous avons, à deux reprises, écrit à tous les membres actifs de la Gendarmerie royale du Canada. Copies de ces communications se trouvent aux annexes «C», «D» et «E». De plus, la Commission a rendu visite à plusieurs détachements et envoyé des questionnaires à un nombre important de membres.

Les audiences

Afin de connaître l'opinion du public et des membres de la Gendarmerie royale du Canada, nous avons, durant la période de novembre 1974 à juillet 1975, tenu des audiences et des réunions à divers endroits dans toutes les provinces canadiennes. Des audiences particulières eurent lieu en septembre et octobre 1975. Toute personne qui a comparu devant la Commission a été prévenue que l'audition pouvait être de caractère privé ou public, selon son choix. Dans les deux cas, les membres de la Commission ont tenté de créer une ambiance favorable aux échanges de vues.

Les exposés verbaux

Nous avons recherché activement à obtenir l'opinion de ceux qui pourraient être affectés par le mandat de la Commission, qu'ils aient communiqué ou non avec nous. Parmi ceux-ci se trouvaient des représentants d'autochtones, d'associations pour les libertés civiles, d'avocats

et d'associations des anciens membres de la Gendarmerie royale du Canada. Nous avons de plus entrepris des démarches particulières afin de rencontrer ceux qui n'avaient pas présenté de mémoires, en rendant visite aux divers quartiers généraux des divisions, détachements et messes; nous avons également eu des rencontres officielles avec les cadres supérieurs de la Gendarmerie. Nous avons visité plusieurs groupements autochtones un peu partout au Canada y compris le grand Nord, afin de rencontrer les gens qui vivent dans des régions où le travail policier comporte des problèmes inhabituels et où les gens croyaient peut-être qu'il était illusoire de porter plainte à l'autorité policière en place.

Autres rencontres

Outre les rencontres avec les gens qui avaient été affectés par des questions relevant du mandat de la Commission ou étaient susceptibles de l'être, nous avons cherché à rencontrer d'autres personnes et fonctionnaires, capables de nous fournir des conseils et le fruit de leur expérience, eu égard aux termes de notre mandat. Parmi ces personnes, nous incluons les Procureurs généraux, les Solliciteurs généraux et les Ministres de la Justice, plusieurs membres de la Chambre des communes, les membres de diverses Commissions de police, ainsi que les membres de plusieurs départements et organismes de police.

Il convient de mentionner deux personnes de façon particulière. M^e Arthur Maloney, c.r., président du Metropolitan Toronto Review of Citizen-Police Complaints Procedure, et les membres de son personnel ont eu l'amabilité de s'entretenir avec nous à plusieurs reprises. Nos discussions avec eux nous ont aidés à approfondir nos connaissances sur l'administration policière. M. le juge Donald Morand, président de la Commission royale d'enquête sur les pratiques de la police de la communauté urbaine de Toronto nous a aussi beaucoup aidés. Tous deux ont contribué grandement à nos travaux et nous les en remercions.

Les visites à l'étranger

La Commission a fait appel à des experts d'autres pays. Aux États-Unis, les membres de la Commission se sont rendus à Berkeley, Los Angeles, Riverside et Fremont, en Californie, ainsi qu'à Washington. En Europe, la Commission a visité l'Angleterre, la Hollande et la Suède. En Angleterre, nous avons discuté avec des représentants du Ministère de l'Intérieur, de la Section britannique de la Commission internationale de

juristes (mieux connus en anglais sous le nom de «Justice»), des cadres supérieurs de New Scotland Yard et de la Fédération de la police, le directeur et les officiers supérieurs de la force constabulaire de Surrey et des spécialistes à l'Université de Bristol. En Hollande, les membres de la Commission ont eu l'occasion de rencontrer le Commissaire de la police de La Haye ainsi que le Commissaire adjoint et d'autres hauts fonctionnaires, plusieurs délégués du Ministère de la Justice représentant divers groupes reliés au problème de police et, finalement, des membres des trois principales associations de policiers. Pendant que trois commissaires étaient en Hollande, les autres commissaires et le directeur des recherches se sont rendus à Stockholm en Suède. Ils ont eu l'occasion de s'entretenir avec des universitaires, des membres du bureau de l'Ombudsman, des représentants du bureau du Procureur en chef, divers employés de la police, des membres de la Commission nationale de la police suédoise et des membres de l'Enquête judiciaire suédoise sur les plaintes portées par le public contre la police.

La vérification des dossiers

Plusieurs membres du public et de la Gendarmerie royale nous ont fait part d'expériences au sujet desquelles celle-ci possède dans ses dossiers certains renseignements. Afin de vérifier et d'évaluer les faits rapportés, nous avons entrepris d'examiner les dossiers des plaintes et des membres impliqués. Bien que cette tâche exige d'innombrables heures de travail, l'examen des dossiers nous a apporté une masse considérable de renseignements que nous n'aurions pu obtenir autrement.

REMERCIEMENTS

Plusieurs personnes sont dignes de mention pour leur aide généreuse à la Commission. Par contre, deux contraintes nous empêchent de le faire. Premièrement, plusieurs personnes qui nous ont apporté leur aide préfèrent garder l'anonymat et il serait injuste de taire leur nom tout en nommant les autres. Deuxièmement, il est virtuellement impossible de nommer les centaines de personnes qui ont présenté des mémoires ou qui nous ont fait partager leur expérience et leur sagesse d'une manière moins formelle.

Aux nombreux membres de la Chambre des communes qui n'ont pas ménagé leur temps et leur aide; aux professionnels du système de justice pénale qui ont apporté leur compétence; aux membres et aux cadres de la Gendarmerie qui ont coopéré étroitement; et, surtout, aux membres du public qui ont partagé avec nous leurs critiques positives et constructives; à tous, nos remerciements les plus sincères.

Le personnel administratif de soutien

Afin que les commissaires puissent se consacrer à leur tâche dans une atmosphère dénuée de contraintes administratives, le personnel administratif de soutien s'occupait des tâches quotidiennes. Nous avons retenu les services du D^r C. E. Belford à titre de secrétaire «exécutif». Il était secondé par un directeur administratif, quatre secrétaires, une préposée à la réception, un coordonnateur des audiences et un archiviste. Tous nous ont beaucoup aidés à réaliser les objectifs de la Commission. Nous sommes également reconnaissants au D^r Belford pour son apport dans la préparation du présent rapport.

Le personnel de recherche et son programme

M. Clifford D. Shearing, associé chercheur principal, au Centre de criminologie de l'Université de Toronto, a accepté le poste de directeur

des recherches. Il était secondé par trois adjoints à plein temps et deux à temps partiel. De plus, trois membres de la Gendarmerie royale du Canada nous ont prêté leur concours: M. S. W. Horrall, historien officiel; le sergent-major d'état-major J. Price; et le sergent d'état-major H. J. Clark.

Le personnel de recherche a procuré aux commissaires les renseignements de base et d'ordre historique qui leur étaient indispensables pour bien concevoir l'administration policière. Les membres du personnel de recherche ont voyagé au Canada et le directeur s'est également rendu aux États-Unis et en Europe. Les renseignements accumulés lors de ces voyages leur ont permis d'aider à la préparation des documents préliminaires. Nous soulignons l'aide précieuse que M. Shearing et son personnel ont apportée au travail de la Commission et nous tenons à leur exprimer notre gratitude.

Les conseillers juridiques

Il était évident dès le début que nous aurions besoin de l'apport de conseillers juridiques au cours des audiences publiques et privées ainsi qu'en matière de droit. Ces fonctions nécessitant beaucoup de temps et nos travaux exigeant de nombreux déplacements à travers le Canada et à l'étranger, nous avons donc décidé de répartir le travail entre trois conseillers juridiques. Cette méthode s'est avérée fructueuse. Nous pouvons nous louer d'avoir pu obtenir les services de Messieurs David W. Scott, c.r., d'Ottawa, Harvey Yarosky de Montréal et Gérald E. Desmarais de Sherbrooke, à titre de conseillers juridiques.

LE RAPPORT

L'analyse des procédures sur lesquelles porte le mandat de la Commission nous permet de conclure que, dans le passé, elles furent très utiles à la Gendarmerie. L'examen de la loi touchant la Gendarmerie n'a connu, pendant ses 102 ans d'existence, que très peu de changements. Toutefois, notre étude a révélé qu'au cours de ces dernières années, la direction de la Gendarmerie royale du Canada a cherché à évoluer beaucoup plus que ne le croient certains membres du public ou de la Gendarmerie.

Notre rapport est caractérisé surtout par la nature curative de nos recommandations. Nous estimons que nos recommandations sont conformes à la théorie moderne de gestion de police et qu'elles peuvent être appliquées sans en compromettre l'efficacité opérationnelle. Nos recommandations visent à répondre aux besoins présents du public et des membres de la Gendarmerie royale du Canada. Leur application est un défi lancé à la direction et nous sommes confiants qu'il sera accepté spontanément. Nous croyons que toutes nos recommandations sont nécessaires et opportunes. Bien que certaines seront adoptées plus facilement que d'autres, nous espérons que celles qui semblent présenter des difficultés ne seront pas abandonnées pour autant, car cela pourrait bien nuire aux objectifs fondamentaux du présent rapport.

La mise en œuvre de nos recommandations exigera la révision de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Nous reconnaissons, d'autre part, qu'il pourra en résulter un surcroît administratif. Toutefois, nous sommes d'avis que, suite à une loi habilitante et à sa mise en œuvre, nos recommandations s'avéreront, pendant longtemps, efficaces, bénéfiques et utiles tant au public canadien qu'à la Gendarmerie royale du Canada.

DEUXIÈME PARTIE

LA DISCIPLINE INTERNE, LES GRIEFS ET
LES PLAINTES DU PUBLIC

HISTORIQUE: 1873-1975

INTRODUCTION

La nécessité d'une force policière

En assumant les responsabilités qui lui incombait envers ses nouveaux territoires de l'Ouest, le gouvernement canadien faisait face à un ensemble de difficultés plus ou moins grandes.

En premier lieu, la colonisation des territoires devait s'effectuer d'une façon ordonnée. Le gouvernement avait eu connaissance de l'expérience américaine lors de la colonisation de l'Ouest américain; il était donc naturel qu'il cherche à éviter la répétition des guerres avec les autochtones, lesquelles se poursuivaient encore avec violence dans l'Ouest américain. Par conséquent, il s'avérait nécessaire d'établir des institutions destinées à assurer la justice et l'ordre, avant d'entreprendre la colonisation à plus grande échelle. La négociation d'un traité avec les autochtones réglerait uniquement les questions de juridiction; encore fallait-il convaincre les bandes indiennes de la nécessité juridique d'une coexistence pacifique et protéger les autochtones et les colons les uns contre les autres jusqu'à ce qu'un gouvernement local soit mis en place. En second lieu, le massacre d'autochtones assiniboines à Cypress Hills, en mai 1873 par des citoyens américains, a non seulement multiplié les craintes du gouvernement qui pensait qu'une guerre avec les autochtones était fort possible, mais a également démontré qu'à cette époque, le gouvernement canadien n'était pas en mesure d'assurer la paix dans ses propres territoires. Le fait que les Américains, responsables du massacre, aient erronément été identifiés comme étant des commerçants de whisky a doublement confirmé le gouvernement dans sa décision de créer une force policière le plus tôt possible. Le commerce du whisky dans les territoires constituait non seulement une menace réelle et manifeste au bien-être des autochtones, mais portait aussi atteinte aux principes d'un public important qui, au Canada, et particulièrement en Ontario, faisait bien connaître ses vues. Alexander MacKenzie, nouveau premier ministre et homme bien connu en raison de ses vues prohibitionnistes, a rapide-

ment donné suite au texte législatif⁽¹⁾ adopté par le gouvernement Macdonald le 23 mai 1873, lequel prévoyait la création d'une force policière.

Les origines de la Gendarmerie

Les règlements initiaux régissant la procédure en matière de discipline interne, de griefs et de plaintes du public avaient été envisagés dans un contexte mettant à la fois l'accent sur les traditions militaires et sur les exigences pratiques: le maintien de l'ordre public dans les régions colonisées. Selon l'ensemble de facteurs sur lequel ils mettaient l'accent, les différents commissaires nommés à la tête de la Gendarmerie prenaient de nouvelles mesures ou s'en tenaient aux anciennes. Il demeure néanmoins que ces deux ensembles de facteurs ont contribué à l'évolution de cette procédure et continuent à le faire.

Dès l'époque où le gouvernement a commencé à se préparer à assumer sa souveraineté sur les terres anciennement détenues par la Compagnie de la baie d'Hudson, Sir John A. Macdonald avait songé à créer une force policière devant être affectée aux Territoires du Nord-Ouest. En 1869, Macdonald écrivait ce qui suit: (*traduction*)

«Il me semble que la meilleure force policière serait composée de fusiliers à cheval, ayant une formation de cavaliers, mais également initiés à l'exercice du tir. Ils devraient également être initiés, comme le sont certaines troupes de ligne, à l'artillerie; cet organisme ne devrait pas être expressément militaire; il devrait plutôt constituer une force policière et être doté des mêmes attributs militaires que l'*Irish Constabulary*.»⁽²⁾

En choisissant le *Royal Irish Constabulary* comme modèle de ce qui serait par la suite appelé la Gendarmerie du Nord-Ouest, Macdonald suivait l'exemple d'autres territoires de l'Empire britannique. En 1869, le *Royal Irish Constabulary* avait servi de modèle à de nombreuses forces de police coloniale à travers l'Empire britannique. Deux éléments caractérisaient le *Royal Irish Constabulary*: sa structure militaire et sa fonction policière. La première caractéristique se manifestait non seulement par l'emploi de grades militaires, mais également par les uniformes, les armes⁽³⁾ et un code de discipline militaire. La seconde caractéristique, soit la fonction policière, se manifestait par la dispersion de très petits détachements à travers toute l'Irlande. Or, en cas d'invasion ou de rébellion générale, l'éparpillement de ces effectifs humains permettait

⁽¹⁾ C.C. Vic. c. 35, art. 10-35, le 23 mai 1873.

⁽²⁾ *Macdonald Papers*, vol. 516, Macdonald à Cameron, 21 décembre 1869.

⁽³⁾ Contrairement aux «constables» anglais qui n'étaient pas armés.

difficilement de se servir des hommes ainsi dispersés de façon à former des unités militaires.

Fait encore plus important, les hommes affectés à des petits détachements devaient assumer une responsabilité individuelle plus importante que dans le cas de véritables organismes militaires. Deux ou trois hommes cantonnés dans des postes isolés ont une plus grande liberté d'action et un plus grand sens du devoir que ne l'aurait un personnel militaire de grade comparable. L'ambivalence qui caractérisait le *Royal Irish Constabulary*, du point de vue de sa structure et de ses fonctions, se prêtait bien aux besoins du gouvernement. A coup sûr, le gouvernement croyait que le Nord-Ouest des années 1870 faisait face à des problèmes nécessitant des connaissances à la fois militaires et policières.

La tradition militaire de la Gendarmerie

Le respect de la tradition militaire dans la formation de la Gendarmerie s'est d'abord manifesté dans le domaine du recrutement, particulièrement parmi le corps des officiers, la plupart d'entre eux ayant servi soit dans l'armée britannique soit dans la milice canadienne. Ces officiers, dont certains ont continué à utiliser les titres militaires de préférence aux titres de force policière, ont naturellement eu une influence directe sur la nature même de la Gendarmerie. Toutefois, si la tradition militaire se faisait sentir au sein de la Gendarmerie, du moins en apparence, au niveau de la structure et de la discipline, elle était fort peu prononcée dans la législation initiale régissant la Gendarmerie. La *Loi de 1873*, autorisant la création de la Gendarmerie, ne prévoyait que deux genres de sanction, le renvoi et l'amende, cette dernière ne devant pas excéder une paie de trente jours. Le premier commissaire de la Gendarmerie, le lieutenant-colonel George A. French, était d'avis que les peines militaires étaient indignes des membres⁽⁴⁾; il se contentait de simples menaces de renvoi et d'un tarif d'amendes.

Contrairement à la milice, les membres de la Gendarmerie ne servaient pas sous le code de la justice militaire. En effet, ils s'enrôlaient plutôt par contrat civil et n'étaient donc pas assujettis aux règlements militaires traditionnels. Selon les termes mêmes du premier commissaire de la Gendarmerie, les hommes n'étaient «liés par aucune règle ni par

⁽⁴⁾ Le commissaire French au Ministre de la Justice, le 14 janvier 1874.

aucun code de justice militaire strict, mais uniquement par le lien tenu d'un contrat civil»⁽⁵⁾.

Le maintien de l'ordre dans les régions frontalières: conditions de service

La tâche de maintenir l'ordre sur le territoire qui constitue actuellement l'Alberta, la Saskatchewan et la plus grande partie du Manitoba a été confiée à une force policière composée de cent cinquante hommes engagés par contrat civil pour une période de trois ans. En décembre 1875, après deux ans de service dans l'Ouest, le commissaire French écrivait au sous-ministre de la Justice, l'avisant que, suite au problème de la désertion et en raison d'autres difficultés, il ne restait dans la Gendarmerie que soixante-neuf hommes, dont l'engagement prendrait fin en 1876. Deux ans après la création de la Gendarmerie, plus de la moitié de ses membres initiaux avaient laissé les rangs, et ce, principalement à cause des conditions de service. La désertion, l'ivresse et la mutinerie locale étaient des formes communes de protestation contre des conditions souvent pitoyables. Les conditions de vie offertes au sein de nombreux détachements, au cours du premier hiver passé dans l'Ouest, se résumaient, à proprement parler, au strict nécessaire.

Venaient s'ajouter aux conditions primitives de vie, au manque d'approvisionnement et à la lenteur du gouvernement à payer les salaires, l'isolement des membres et la monotonie routinière de leur tâche. Un éditorial paru le 23 décembre 1882 dans le *Toronto Globe* décrit avec exactitude les problèmes que la Gendarmerie, dès sa naissance, a rencontrés dans sa tâche policière: (*traduction*)

«L'un des principaux ennuis avec lesquels se trouvent aux prises les officiers de la Gendarmerie est la désertion, les hommes devant souvent être placés dans une situation où ils peuvent facilement passer au-delà de la frontière s'ils le désirent. Les déserteurs sont presque invariablement des recrues, désenchantées de leur premier contact avec le véritable «métier des armes». De fait, il n'est pas surprenant qu'ils en viennent à détester ce nouveau métier. Ils sont conduits dans un nouveau pays, loin de leurs amis et de leurs vieilles connaissances; ils sont soumis aux rigueurs d'un entraînement destiné à en faire des hommes utiles le plus rapidement possible; ils s'aperçoivent qu'il y a dans la vie d'un agent de la Gendarmerie du Nord-Ouest de nombreuses tâches qui sont décidément dures et ennuyeuses. La recrue s'aperçoit qu'en matière d'équitation, ses

⁽⁵⁾ Gendarmerie du Nord-Ouest, rapport annuel de 1874.

vues diffèrent fortement de celles du sergent-major, et que ce dernier est fermement disposé à obtenir gain de cause, même si la recrue doit sortir absolument fourbue de chaque leçon. La recrue s'aperçoit que même si elle est un « policier à cheval », elle doit accomplir de nombreuses tâches qui ne ressemblent guère au programme qu'elle s'était fixé lorsqu'elle avait d'abord décidé de s'enrôler. Elle ne commence pas sa journée par un petit déjeuner raffiné, soigneusement préparé, pour ensuite passer la matinée à soigneusement ajuster un superbe uniforme, enfourcher un cheval de bataille somptueusement paré et se promener au petit galop à travers la prairie couverte de rosée. Sa promenade à cheval se confie généralement à l'école d'équitation, sous l'œil du sergent-major; le reste du temps est généralement consacré à une variété de tâches et d'exercices auxquels l'homme n'avait jamais songé comme pouvant figurer au programme d'un « policier ». C'est un fait notoire que presque toutes les désertions ont lieu au cours de la première année de service.»

La dernière condition de service était probablement la plus lourde: la législation territoriale comprenait des lois interdisant la vente de vin, d'alcool, de spiritueux et de bière; or, il incombait aux membres non seulement d'appliquer la loi mais encore d'y obéir. De fait, les infractions à ces lois ont constitué la principale cause de renvoi au cours des premières années d'existence de la Gendarmerie.

Dans le rapport annuel qu'il a présenté pour l'année 1888, le commissaire Herchmer présente en détail les différents devoirs du maintien de l'ordre sur les Territoires: (*traduction*)

«Je pense que la nature des devoirs que la Gendarmerie est appelée à remplir n'est pas généralement connue, même par les hommes par ailleurs bien renseignés et portant un intérêt marqué aux affaires du Canada; le malheureux qui manque accidentellement à son devoir de policier fait immédiatement l'objet de commentaires de toutes parts. Le territoire actuellement occupé par la Gendarmerie a 700 milles de longueur par 350 milles de largeur et comprend une partie du Manitoba; en outre, jusqu'à récemment, nous occupions également la région de Kootenay, en Colombie britannique. Sur l'ensemble de cet énorme pays, se trouve dispersée une force policière formée de dix divisions, chacune desservant de nombreux postes, où sont placés deux ou trois hommes. Quelques-uns de ces postes sont situés à 150 milles de distance, et de nombreux postes sont situés à plus de 100 milles du lieu où se trouve l'officier le plus rapproché; il n'existe généralement aucun chemin de fer reliant ces postes. A ce jour, les hommes ne sauraient entrevoir l'avenir avec espoir; ils n'ont réellement, pour demeurer dans le bon chemin, que la discipline qui leur est inculquée et leurs hautes qualités morales; ils sont fortement tentés de se comporter d'une façon peu souhaitable et de protéger ceux qui enfreignent

les dispositions prohibitionnistes; d'autre part, ils risquent constamment de tomber dans le pétrin en outrepassant leurs devoirs. De tous les organismes policiers que je connaisse, la Gendarmerie est l'organisme où le nombre de punitions est le plus bas; et remarquablement très peu de cas d'excès de zèle se présentent. La discipline est impartialement appliquée, et bien qu'elle soit vraiment très stricte, fort peu de cas, à part de légers égarements, se sont présentés au cours de l'année. La Gendarmerie est bien entretenue mais, étant donné les tâches nombreuses et diverses dont sont chargés les hommes, ces derniers, même si on leur a inculqué un entraînement particulier, doivent naturellement passer quelques jours ensemble avant de pouvoir se montrer apte à participer à un défilé. Étant donné que le public en général n'est pas au courant des aspects multiples que peut revêtir notre tâche, et puisque, lorsque nous commettons des erreurs en notre qualité même de policiers, le public ne tient aucunement compte de nos autres qualités, je me permets d'énoncer ici quelques-unes des différentes tâches que nous accomplissons nous-mêmes, en plus de nos devoirs de force policière et de patrouilleurs. Nous sommes des soldats entraînés, tant à titre de cavaliers qu'à titre de fantassins; dans presque toutes les divisions se trouvent des pelotons initiés à fond au maniement des pièces d'artillerie; nous effectuons la plupart de nos transports; nous cultivons la terre, le cas échéant, nous éteignons les feux de prairie; nous sommes responsables des douanes et de la quarantaine; nous réparons nous-mêmes la plupart de nos chariots; nous effectuons des travaux de ferblanterie; nous réparons toutes nos selles et tous nos harnais et nous en fabriquons un grand nombre; nous détenons les prévenus ou les personnes atteintes d'aliénation mentale, et ce parfois pendant plusieurs semaines; enfin, il n'est pas une division de la Gendarmerie qui ne soit en mesure de se rendre en n'importe quel lieu et de construire au complet une baraque.»

PROCÉDURE EN MATIÈRE DE DISCIPLINE

Le système disciplinaire

La *Loi de 1873* ne prévoyait que deux sanctions disciplinaires: l'imposition d'une amende et le congédiement⁽⁶⁾. Actuellement, le système disciplinaire comporte une variété de règlements dont l'application est surveillée à tous les échelons de la Gendarmerie et nécessite l'emploi à plein temps d'un personnel permanent au quartier général de la Gendarmerie royale du Canada, à Ottawa.

Avant de procéder à l'étude de la croissance et de l'évolution du système disciplinaire de la Gendarmerie, il est nécessaire, peut-être, d'esquisser brièvement les grandes lignes de l'administration de la justice dans les territoires du Nord-Ouest⁽⁷⁾.

L'administration de la justice dans les Territoires du Nord-Ouest

L'administration de la justice dans les Territoires du Nord-Ouest fut confiée aux magistrats stipendiaires et aux juges de paix. Ceux-ci se sont vus conférer le pouvoir de juger sommairement toutes les infractions, à l'exception des plus graves. Normalement, lorsque se présentait toute violation grave, le détenu était traduit devant la Cour du Banc de la Reine du Manitoba afin de subir un procès devant juge et jury. Toutefois, lorsque la chose s'avérait nécessaire, deux juges de paix siégeant ensemble exerçaient le pouvoir d'un juge de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, dans le cas d'infractions passibles d'un maximum de sept années d'emprisonnement. Ces derniers aménagements étaient passablement justifiés, compte tenu de la densité de la population et de l'éloignement des diverses cours des territoires.

⁽⁶⁾ *Op. cit.*, art. 20-22.

⁽⁷⁾ *Ibid.*, art. 1-9

Deux facteurs de l'administration de la justice dans les territoires du Nord-Ouest ont une influence directe sur le système disciplinaire de la Gendarmerie. Premièrement, dans les Territoires, toute justice était une justice sommaire, c'est-à-dire une justice «sans l'intervention d'un grand ou petit jury»⁽⁸⁾. Deuxièmement, le commissaire de la Gendarmerie et chaque surintendant étaient juges de paix *ex officio*⁽⁹⁾. Ces officiers pouvaient non seulement procéder à l'audition des délits mettant en cause des citoyens, mais la loi leur conférait également le pouvoir de disposer des causes impliquant les membres de la Gendarmerie, lorsque l'infraction imputée ne constituait pas un manquement à la discipline de la police mais plutôt un manquement à quelque disposition du droit pénal ou civil.

Les contraintes subies par l'administration de la justice découlaient de considérations d'ordre démographique. En des régions aussi éloignées de la «civilisation» que l'étaient les Territoires, il était difficile de constituer un «panel» de jurés et la justice était donc nécessairement de nature sommaire. Aux fins de l'administration de la justice dans les Territoires, le Canada a suivi l'exemple de la Grande-Bretagne et a administré ses Territoires de la même façon que l'Empire colonial administrait ses colonies.

Le fondement de la discipline

Si les mêmes contraintes influant sur l'administration de la justice dans les Territoires influaient également sur l'application de la discipline au sein de la Gendarmerie, il est également vrai que les officiers de la Gendarmerie, avec leur respect pour la tradition militaire, ont contribué fortement au fondement de la discipline. Même si, en effet, les membres de la Gendarmerie ne servaient pas sous un code de justice militaire, et que le premier commissaire de la Gendarmerie s'opposait à l'introduction des peines militaires traditionnelles⁽¹⁰⁾, la discipline militaire s'imposait toutefois dans son ensemble aux personnes ayant autorité au sein de la Gendarmerie.

Certaines remarques d'un des premiers commissaires de la Gendarmerie dénoncent une attitude qui, au début, était commune au sein de

⁽⁸⁾ *Ibid.*, art. 4.

⁽⁹⁾ *Ibid.*, art. 15.

⁽¹⁰⁾ French, *Op. cit.* Les peines dont il est fait mention sont l'incarcération, la réclusion et l'exercice en tenue de route.

cette force policière. Dans son rapport annuel de l'année 1895, le commissaire Herchmer écrivait: (*traduction*)

«En profitant de toutes les occasions qui s'offraient à nous, ne serait-ce que pour quelques jours, nous avons pu garder nos hommes en forme. Mais nous disposons de tellement peu d'hommes, et nous avons tellement à faire à part nos devoirs de policiers, qu'il s'agisse de travaux de maréchalerie, de menuiserie, de remise en état des harnais, de charronnage, de peinture, de ferblanterie, etc., et de nos responsabilités dans le domaine des douanes et de la quarantaine, sans compter les ordres qui nous sont parfois donnés, comme celui d'effectuer un recensement de l'ensemble du territoire dans un délai d'un mois, ou quelque autre tâche imprévue dont nous pouvons être chargés, que je ne puis concevoir comment il nous est possible de nous adonner à l'équitation, à la marche à pied ou à l'artillerie. Si les hommes n'accomplissent pas l'exercice d'une façon valable pour demeurer en état physique nécessaire, il est impossible de les discipliner; or, en l'absence d'une discipline stricte, ils ne sauraient être de bons policiers à cheval en ce pays où certains d'entre eux se trouvent à 50 milles de toute surveillance immédiate.»

Finalement, bien sûr, la Gendarmerie s'est appuyée sur les règles disciplinaires de l'organisme qui lui servait de modèle, le *Royal Irish Constabulary*. Étant donné que la procédure suivie par le *Royal Irish Constabulary* était en grande partie copiée sur la procédure militaire utilisée à cette époque, tant en Angleterre qu'au Canada, il est évident que peu de choses dans la discipline de la Gendarmerie peuvent être attribuées aux traditions léguées par le *Royal Irish Constabulary* sans être en même temps liées à la pratique et à la procédure alors en vigueur dans les forces armées des deux pays.

Dès 1894, suite à de nombreuses modifications apportées à la *Loi de 1873*, le fondement du système disciplinaire était bien établi. Les ordonnances régissant la discipline au sein de la Gendarmerie émanaient de trois sources complémentaires. Le Parlement adoptait le texte législatif. Le gouverneur en conseil établissait des règlements en vertu de la Loi. Des ordonnances générales, désignées depuis lors sous le nom d'«ordonnances permanentes du commissaire», étaient établies, comme le laisse entendre leur appellation actuelle, par le commissaire de la Gendarmerie.

Règles de comportement

Initialement la *Loi de 1873* ne faisait mention d'aucun comportement précis constituant un manquement à la discipline. En 1875, des modifica-

tions ont été apportées à l'article 22 de la Loi en vue d'y inclure les infractions suivantes:

«22. Tout membre du corps de police qui sera trouvé coupable de—

Désobéissance aux ordres légitimes de son supérieur, ou qui frappera son supérieur,—ou de

Traitement dur ou tyrannique envers un inférieur,—ou de

S'être enivré, quelque légèrement que ce soit,—ou

D'avoir en sa possession ou de cacher des boissons enivrantes,—ou

D'avoir accepté, directement ou indirectement, quelque gratification sans le consentement du commissaire, ou de s'être laissé corrompre par quelque présent,—ou de

Porter quelque insigne de parti,—ou de

Faire parade de toute autre manière de ses opinions politiques,—ou de

Détenir quelque plainte,—ou de

Conduite séditieuse ou d'insubordination,—ou de

Détenir illégalement quelque allocation ou autres deniers publics qui lui auront été confiés,—ou de

Détournement de quelque somme d'argent ou des effets saisis en vertu d'un mandat ou enlevés à quelque prisonnier,—ou de

Divulguer quelque affaire ou chose dont il est obligé de tenir le secret,—ou de

Faire quelque plainte anonyme au gouvernement ou au commissaire,—ou de

Faire connaître, sans l'autorisation du commissaire, soit directement, soit indirectement, aux journaux, quelque fait ou chose concernant le corps de police,—ou de

Permettre volontairement ou par négligence ou connivence à un prisonnier de s'échapper,—ou de

Faire endurer à quelque prisonnier ou autre personne un traitement cruel, dur et injustifiable,—ou

D'abandonner un poste où il a été placé en sentinelle ou pour y remplir quelque autre devoir,—ou de

Désertre, ou s'absenter de ses devoirs ou de ses quartiers sans permission,—ou de

Se comporter d'une manière scandaleuse ou infâmante,—ou de

Se comporter d'une manière honteuse, profane ou grossièrement immorale,—ou de

Violer quelque ordre, règle ou règlement en vigueur ou qui pourra être fait par la suite,—ou de

Désordre ou négligence préjudiciable à la morale ou à la discipline, quoiqu'il n'en soit pas fait mention ni dans le présent acte ni dans aucune règle ou règlement conforme à la loi,

Sera réputé coupable d'infraction à la discipline,—et

Le commissaire, le sous-commissaire, ou l'inspecteur commandant un poste, ou un magistrat stipendiaire, devra, sur une accusation par écrit qui sera portée pour n'importe laquelle ou

lesquelles des offenses ci-dessus énumérées contre quelque membre du corps de police, autre qu'un officier nommé par commission, faire amener immédiatement devant lui la personne ainsi accusée, et il devra alors et là procéder d'une manière sommaire à l'examen de telle ou telles accusations sous serment, et s'il y a preuve à sa satisfaction, il condamnera le délinquant qui en sera trouvé coupable, et qui sera passible soit d'une amende qui n'excédera pas un mois de solde, ou d'un emprisonnement qui n'excédera pas six mois dans toute prison, aux travaux forcés, ou qui sera passible de telle amende et de tel emprisonnement tout à la fois, suivant que l'officier ou le magistrat qui aura instruit le procès l'ordonnera dans sa discrétion, sans préjudice de toute autre pénalité à laquelle le délinquant pourrait être assujetti en vertu de n'importe quelle loi en vigueur dans les Territoires du Nord-Ouest ou dans toute province où sera commise l'offense qui entraîne telle pénalité.»⁽¹¹⁾

De plus, l'article 25 fut modifié comme suit:

«25. Si quelqu'un dispose illégalement de quelque cheval, voiture, harnais, arme, fourniment, uniforme, ou de quelque autre chose employée aux fins de la police, ou les reçoit, les achète, les vend, ou les a en sa possession, sans cause légitime, ou refuse de les remettre, lorsqu'il en sera légalement requis, cette personne encourra, en conséquence, une pénalité égalant le double de la valeur de l'objet détourné, et sera passible, en outre, d'une amende n'excédant pas vingt-cinq piastres, et à défaut de paiement immédiat, elle sera passible d'un emprisonnement pour une période de temps n'excédant pas trois mois.

Si quelque constable ou sous-constable qui, pendant la durée de son engagement dans le corps de police, aura déserté, se sera absenté de son poste sans permission, ou aura refusé d'y faire son devoir, est découvert dans n'importe quelle partie du Canada autre que les Territoires du Nord-Ouest, et qui, lorsqu'on lui aura signifié un avis signé par tout officier du corps de police nommé par commission, lui ordonnant de retourner à son poste, ou lorsqu'il aura reçu un ordre verbal de tel officier à cet effet, néglige ou refuse de retourner à son poste, tel délinquant, sur conviction de cette offense, sera passible, pour chaque telle offense, d'une amende n'excédant pas cent piastres, ou d'un emprisonnement aux travaux forcés pour une période n'excédant pas douze mois, ou de l'amende et de l'emprisonnement tout à la fois; et lors du procès de tel délinquant en vertu de cette section, il ne sera pas nécessaire de produire ou de donner en preuve l'original de l'engagement ou de l'obligation de servir dans le corps de police, que tel délinquant aura signé, mais la preuve de cet engagement pourra se faire au moyen d'une preuve testimoniale, ou par la production d'un certificat qui est censé être signé par le commissaire, le

⁽¹¹⁾ Cet article (et les autres articles pertinents) de la Loi ont fait l'objet d'une nouvelle numérotation à maintes reprises au cours des années. Pour plus de précision, dans la présente section, ces articles seront désignés selon leur numérotation initiale.

sous-commissaire ou tout inspecteur du corps de police, et qui fera voir la date et la période de tel engagement; et il ne sera pas nécessaire *prima facie* de prouver la signature apposée à tel certificat, qui sera réputée réelle, à moins que le délinquant n'en nie expressément l'authenticité.

Les délinquants tombant sous le coup de la présente section pourront être poursuivis devant un commissaire, ou un magistrat stipendiaire, ou devant tout juge de paix dans n'importe quelle partie du Canada, et les différentes dispositions des lois en vigueur concernant les devoirs des juges de paix hors des sessions, relativement aux ordres et convictions sommaires, s'appliqueront à ces poursuites.»

Une autre modification apportée cette année-là prévoyait que:

«Tout constable ou sous-constable qui refusera d'obéir à un ordre intelligiblement donné par un officier supérieur du corps, ou qui résistera à son autorité, pourra être sur-le-champ et sans discussion, appréhendé et détenu pour être jugé conformément aux dispositions du présent acte.»

A quelques exceptions près, ces règlements constituaient alors et constituent toujours le fondement du système disciplinaire de la Gendarmerie. Le principe sous-jacent à ce système est révélé dans une brochure intitulée *Règlements et ordonnances*, article 25, publiée en 1889 par la Gendarmerie du Nord-Ouest: (*traduction*)

«Les agents doivent toujours se rappeler que l'obéissance est la première qualité que l'on exige d'eux. C'est là l'essence de la discipline et le chemin de l'avancement.»

Un document subséquent, intitulé *Règles et règlements*, énonçait la chose d'une façon encore plus claire. A l'article de cette édition de 1909 portant sur la discipline, nous pouvons lire: (*traduction*)

«—Tout membre de la Gendarmerie doit accepter les ordres légitimes de son supérieur avec déférence et respect et les exécuter le mieux possible, sans les contester ni les commenter.

—Les officiers et les sous-officiers—(doivent)—exiger l'obéissance et l'attention la plus absolue qu'il soit des hommes sous leur commandement.»

Compte tenu de la nature du maintien de l'ordre dans les régions frontalières, particulièrement en ce qui avait trait aux relations avec les autochtones, il fallait de toute évidence des hommes qui puissent commander et conserver le respect des citoyens sur lesquels ils devaient veiller. Ces hommes étant fort peu nombreux et dispersés au gré des vastes étendues de l'Ouest, le maintien de la paix devait, étant donné ces circonstances, être toujours et partout à la hauteur de la situation. Une discipline stricte s'imposait. Là résidait la clef du succès du maintien de l'ordre par la Gendarmerie.

L'administration de la discipline

La *Loi de 1873* autorisant la création de la Gendarmerie n'énonçait aucune ligne de conduite quant à l'administration de la discipline. Les mesures disciplinaires d'alors reflétaient les mêmes influences qui s'exerçaient sur la Gendarmerie en d'autres domaines. Chargés d'élaborer et de diriger l'application de la discipline, les divers commissaires et officiers de la Gendarmerie ont été grandement influencés par leur expérience, tant militaire que juridique, en leur qualité de magistrats stipendiaires et de juges de paix des Territoires du Nord-Ouest. En vue de remédier aux manquements à la discipline, les officiers de la Gendarmerie ont élaboré un système complémentaire au processus civil et pénal en vigueur dans les Territoires. Toute affaire civile ou pénale mettant en cause un membre de la Gendarmerie était référée aux autorités civiles compétentes afin que ces dernières en disposent.

La discipline des officiers

Au début, en matière de discipline, on fit une distinction entre officiers et simples agents. Jusqu'en 1894, les officiers ne pouvaient pas être mis en état d'arrestation par leurs supérieurs. De plus, ils n'étaient pas soumis aux procédures disciplinaires devant la «salle des rapports», connue aujourd'hui sous l'appellation «tribunal de service». Suite à une modification apportée à la Loi en 1874, les officiers devaient faire l'objet d'une enquête spéciale, laquelle devait être menée:

«... de la même manière que si les procédures avaient lieu devant des juges de paix, en vertu de l'acte concernant les devoirs des juges de paix, hors des sessions, relativement aux personnes accusées d'offenses poursuivables par voie de mise en accusation.»⁽¹²⁾

L'enquête terminée, un rapport était présenté au ministre responsable de la Gendarmerie pour que des mesures soient prises à l'encontre de l'officier en question.

La discipline des membres de la Gendarmerie: procédure établie

La discipline à laquelle étaient soumis les agents de la Gendarmerie était appliquée conformément à un ensemble de règles formalistes, qui, à quelques exceptions près, n'ont à peu près pas changé depuis lors. Tout comme à l'occasion d'une affaire devant une cour martiale, ainsi que de la plupart des affaires pénales des Territoires, pareille poursuite était

⁽¹²⁾ C.C. c. 22, art. 24, 1874.

essentiellement instruite de manière sommaire. La poursuite était invariablement menée par un officier, qui:

«... pourra... faire amener immédiatement devant lui la personne ainsi accusée, et il devra alors procéder d'une manière sommaire à l'examen de telle ou telles accusations, sous serment s'il le juge à propos, et s'il y a preuve à sa satisfaction, il condamnera le délinquant qui sera passible, soit à une amende qui n'excédera pas un mois de solde, ou à un emprisonnement qui n'excédera pas six mois dans toute prison, aux travaux forcés, ou aux deux peines à la fois, suivant que l'officier qui aura instruit le procès l'ordonnera selon sa discrétion.»⁽¹³⁾

Aux termes de cette modification, effectuée en 1879, un officier pouvait condamner sommairement un homme et ce, de surcroît, sur la foi de témoignages qui n'étaient pas donnés sous serment.

Les procès devant le tribunal de service revêtaient un caractère très officiel. Comme devant la cour martiale, l'accusé entrait solennellement dans la salle d'audience et on pouvait lui demander de se tenir au garde-à-vous durant tout le procès. Il portait son uniforme de serge rouge mais n'avait pas le droit de porter sa ceinture «Sam Browne», ses éperons, son chapeau ni ses gants.

L'application régulière de la loi

Les droits des hommes devant la «salle des rapports» différaient de ceux dont jouissaient les citoyens faisant l'objet d'une poursuite sommaire devant un tribunal pénal. Dans la «salle des rapports», les membres n'avaient pas le droit de recourir à un avocat pour préparer leur défense. En outre, la Gendarmerie n'admettait pas le recours à «l'*habeas corpus*». Dans le rapport annuel qu'il a présenté pour l'année 1885, le commissaire A. G. Irvine signale qu'il aurait inclus dans la loi: (*traduction*)

«... une disposition à l'effet qu'un contrevenant déclaré coupable, en vertu des clauses pénales de la Loi sur la Gendarmerie, d'avoir commis une infraction contre la discipline de police ne doit pas être soumis à quelque bref d'*Habeas corpus* que ce soit. A coup sûr, la discipline souffrirait de l'inexistence de pareille disposition... De plus, nul avocat ne devrait être autorisé à intervenir dans une affaire disciplinaire de la Gendarmerie.»

Quoique la Gendarmerie ait par la suite eu gain de cause en ce qui concerne la disponibilité d'un avocat pour représenter un agent dans un procès devant le «tribunal de service», aucune clause n'a jamais proscrit

⁽¹³⁾ C.C. c. 36, art. 22, 1879.

l'utilisation de brefs *d'habeas corpus* ou d'autres recours extraordinaires devant ce même tribunal.

Les pouvoirs du commissaire

En vertu de la *Loi de 1873*, le commissaire avait entre autres le pouvoir de suspendre ou de congédier un membre de la Gendarmerie. Le texte de loi n'énonce pas expressément qu'il s'agit là d'un pouvoir sommaire, mais il le laisse nettement supposer:

« . . . toute telle suspension ou renvoi prendra effet le jour où elle sera signifiée verbalement ou par écrit à la personne suspendue ou congédiée. »⁽¹⁴⁾

Une modification subséquente, apportée en 1882, conférait au commissaire le pouvoir de réduire ou de mitiger une peine de plus d'un mois d'emprisonnement. C'était la première fois qu'un commissaire de la Gendarmerie se voyait conférer le droit d'intervenir dans les mesures disciplinaires prises par ses subalternes. Également en 1894, ce droit d'intervention a été accru de façon à permettre au commissaire de réduire ou d'annuler les amendes.

On comprendra plus facilement le pourquoi de l'attribution de pouvoirs disciplinaires aux commissaires de la Gendarmerie à l'examen des questions qui furent soulevées à l'occasion d'une enquête publique menée afin de vérifier le bien-fondé des accusations de mauvaise gestion portées contre Lawrence William Herchmer, commissaire de la Gendarmerie de 1886 à 1900.

Deux questions de principe ont fait surface au cours de l'enquête Herchmer. Tout d'abord, Herchmer avait jugé bon, et ce, suivant sa routine, de mitiger les condamnations comportant des peines non expressément prévues par la Loi. De plus, le commissaire avait fait distribuer à ses officiers supérieurs des circulaires leur ordonnant d'imposer une peine donnée dans des cas précis de manquement à la discipline ou en cas de manquement grave. D'après l'une des accusations portées contre Herchmer, ce dernier avait tort de: (*traduction*)

« distribuer une circulaire illégale aux commandants de division, leur ordonnant de condamner les membres, dans tous les cas de nature grave, à douze mois de travaux forcés . . . »

Une autre accusation s'opposait au contenu de l'ordonnance 2524, datée du 30 avril 1888, dont un passage se lit comme suit: (*traduction*)

⁽¹⁴⁾ *Op. cit.*, art. 22.

«Il est nettement entendu qu'en plus de toute autre peine, une amende d'au moins \$10.00 doit invariablement être imposée dans tous les cas d'ivrognerie.»

Le commissaire président l'enquête, M. le juge Wetmore, réprimanda Herchmer pour avoir excédé les pouvoirs que la loi lui avait conférés, en distribuant ces circulaires et d'autres documents de nature semblable.

Il importe de signaler, en faveur d'Herchmer, que celui-ci, ainsi que d'autres commissaires, ont toujours cherché à assurer l'uniformité des peines imposées. Le commissaire étant en dernier ressort responsable de la discipline, la pratique consistant à dicter la peine à imposer était partiellement fondée.

Les peines

Comme nous l'avons déjà signalé, la législation initiale applicable à la Gendarmerie ne prévoyait que deux types de peine, soit l'amende et le congédiement. A la base de ce régime pénal reposaient deux principes de discipline. Le premier principe a été énoncé par le commissaire French en 1874, dans une lettre adressée au ministre de la Justice: (*traduction*)

«... à mon avis, il est à déconseiller d'appliquer aux policiers des règles militaires en ce qui a trait aux peines. L'incarcération, la réclusion et l'exercice en tenue de route auraient, à mon avis, pour effet de diminuer les hommes à leurs propres yeux.»⁽¹⁵⁾

Le second principe de discipline était fondé sur la prémisse suivant laquelle il devait être «difficile d'accéder à la Gendarmerie, mais facile d'en sortir.» Au cours des premières années d'existence de la Gendarmerie, le nombre de désertions et de renvois fut élevé. La plupart des déserteurs étaient des recrues ayant moins d'une année de service, et la plupart des renvois le furent pour cause d'ivresse. Dans le rapport annuel qu'Herchmer présenta pour l'année 1897, il est possible de constater un autre aspect de la discipline de la Gendarmerie faisant état de ses traditions militaires: (*traduction*)

«Au cours de l'année, il a été jugé nécessaire de congédier 18 hommes, presque tous pour cause d'ivresse. Avec le peu d'hommes dont je dispose maintenant, il est plus que jamais nécessaire que ceux-ci soient tous sûrs et dignes de confiance. Bon nombre de ceux qui ont été congédiés étaient des types fort intelligents et très hardis; par ailleurs, ils étaient d'excellents soldats. Mais en tant que policiers, ils ne valaient rien.»

Les peines imposées pour un manquement à la discipline ont commencé à être plus variées en 1874, année où, en plus de l'amende ou du

⁽¹⁵⁾ French, *op. cit.*

renvoi, un membre pouvait être rétrogradé. En 1875, une peine de six mois de travaux forcés fut instituée, celle-ci pouvant être imposée en même temps qu'une amende inférieure à un mois de paie. Les modifications apportées à la loi en 1875, tout en accroissant les peines, permettaient d'imposer à un membre deux peines distinctes pour la même infraction. L'article 22 se lit comme suit:

« . . . qui sera passible soit d'une amende qui n'excédera pas un mois de solde, ou d'un emprisonnement qui n'excédera pas six mois dans toute prison aux travaux forcés, ou qui sera passible de telle amende et de tel emprisonnement tout à la fois, . . . sans préjudice de toute autre pénalité à laquelle le délinquant pourrait être assujetti en vertu d'aucune loi en vigueur dans les Territoires du Nord-Ouest ou dans toute province où sera commise l'offense qui entraîne telle pénalité.»⁽¹⁶⁾

Vraisemblablement, un membre de la Gendarmerie accusé par un agent municipal d'avoir été trouvé en état d'ébriété dans un endroit public pouvait être assujetti aussi bien à la peine prévue par la loi pour cette infraction qu'aux sanctions disciplinaires du ressort de la Gendarmerie. De fait, la plupart des manquements à la discipline prévus par la loi de la Gendarmerie ne constituaient pas des infractions à l'encontre des ordonnances territoriales ou des lois provinciales, à quelques exceptions près.

Enfin, d'autres exemples d'inconduite pouvant donner lieu à des peines cumulatives ont également été ajoutées à l'article 22 à l'occasion de la refonte de 1875. Il s'agit des comportements suivants:

«Se comporter d'une manière scandaleuse ou infâmante,-ou de
Se comporter d'une manière honteuse, profane ou grossièrement immorale,-ou de
Désordre ou négligence préjudiciable à la morale ou à la discipline, quoiqu'il n'en soit pas fait mention ni dans le présent acte ni dans aucune règle ou règlement conforme à la loi.»⁽¹⁷⁾

Des règlements édictés en ces termes pouvaient avoir une portée très étendue, du moins suffisamment étendue pour autoriser l'imposition de mesures disciplinaires en sus de quelque peine imposée par les tribunaux de juridiction pénale. Au sein d'une force policière arborant une attitude aussi rigoureuse envers la discipline, tout comportement entraînant une peine devant un tribunal de juridiction pénale était de ce fait réputé être un comportement indigne d'un membre de la Gendarmerie.

⁽¹⁶⁾ C.C. c. 50, art. 22, 1875

⁽¹⁷⁾ *Ibid.*, art. 22.

Dans la *Loi de 1875*, on porta une attention particulière au problème de la désertion. La peine prévue à l'égard de pareille infraction était la plus sévère imposée par la Gendarmerie: un an de travaux forcés ou une amende de cent dollars, ou les deux peines à la fois. En 1894, en plus des peines précitées, un membre pouvait être rétrogradé. La *Loi de 1874* permettait l'imposition de cette dernière peine, mais celle-ci avait été écartée à l'occasion des modifications apportées à la loi en 1875.

Les appels

La surveillance du système disciplinaire par le commissaire de la Gendarmerie a été affermie au moyen de la procédure d'appel prescrite par la Gendarmerie. Le commissaire A. G. Irvine, dans son rapport annuel de l'année 1885 fit à ce propos les commentaires suivants: (*traduction*)

«Il m'est à l'occasion arrivé d'insister pour qu'un membre détenu ait le droit d'interjeter appel devant moi d'une sentence prononcée par son commandant, et, par mon intermédiaire, le cas échéant, devant le 'ministre responsable de la surveillance et de l'administration de la Gendarmerie'. Mais aucun autre appel n'est prévu ou ne peut être permis.»

Malgré les préférences d'Irvine, le droit d'interjeter appel, soit contre la déclaration de culpabilité, soit contre la sentence prononcée en guise de mesure disciplinaire, n'est aucunement prévu dans les premiers textes législatifs régissant la Gendarmerie. Comme nous l'avons déjà dit, le commissaire, en 1882, s'est vu conférer le droit de réduire ou d'annuler les amendes imposées et de réduire les peines d'emprisonnement de plus d'un mois. Il est intéressant de noter que pareil pouvoir fut exercé aussi sommairement qu'ont été instruits les procès dont il était possible d'appeler. A l'occasion d'un appel, l'officier instruisant le procès initial n'était pas tenu de remettre au commissaire le dossier des débats ni les preuves recueillies au moment du procès.

L'appel pouvait revêtir diverses formes. L'édition de 1909 des *Règles et règlements* les a codifiées. C'est ainsi que l'on peut lire aux deux articles pertinents: (*traduction*)

«Si quelque membre de la Gendarmerie, autre qu'un officier, se sent lésé par un verdict de culpabilité et une sentence prononcée en raison d'une infraction à l'art. 29 de la Loi⁽¹⁸⁾, il peut sans délai interjeter appel par écrit devant le commissaire, en énonçant en détail les raisons pour lesquelles il en appelle. Le commissaire peut, dans l'exercice de ses pouvoirs de commutation ou de mitigation, régler le degré de peine imposée par le commandant d'un poste, et s'assurer de la régularité du procès et de la légalité de la peine, et voir à ce qu'aucune

(18) *Ibid.*, art. 22.

sentence ne soit plus sévère qu'il ne s'avère nécessaire, dans l'intérêt de la discipline, et compte tenu du mérite de l'affaire en question. . .»

L'évolution de la discipline au sein de la Gendarmerie

Avec les années, la Gendarmerie a changé sous bien des rapports. Cependant, le régime disciplinaire établi au cours des vingt premières années n'a à peu près pas changé et, en grande partie, est demeuré incontesté, et ce, pour un certain nombre de raisons.

L'un des principaux objectifs du système disciplinaire de la Gendarmerie a été d'assurer des services policiers efficaces grâce au bon comportement des membres du service. Les problèmes auxquels la Gendarmerie s'est butée en tentant de réaliser cet objectif dans les régions frontalières ressemblent à ceux d'aujourd'hui. Compte tenu du nombre relativement peu élevé d'hommes, le maintien de la paix, pour être efficace, n'était possible que si cette paix reposait sur la présence d'hommes inspirant le respect. Il en est ainsi encore aujourd'hui. Aucun corps policier, quel qu'il soit, ne saurait fonctionner efficacement sans le respect et la collaboration des citoyens qu'il dessert. Ce respect doit et ne peut être mérité que si les agents ont un comportement irréprochable. Ainsi, les règles disciplinaires en raison desquelles les hommes peuvent mériter et conserver le respect qui leur est nécessaire pour accomplir leur tâche sont-elles, de nos jours comme par le passé, des impératifs essentiels au maintien efficace de l'ordre.

Pour que les régions frontalières puissent bénéficier d'un service de police, il fallait à la plupart des membres de la Gendarmerie assurer la patrouille, seul ou en unités de deux ou trois hommes et ce, en l'absence de toute surveillance directe. Compte tenu de l'autorité et des pouvoirs discrétionnaires et autres conférés à l'agent de la paix, la discipline personnelle et la maîtrise de soi s'avéraient des attributs nécessaires, voire essentiels. D'ailleurs, ils le sont encore.

Changements apportés au régime disciplinaire

Si l'objectif de la discipline au sein de la Gendarmerie est demeuré le même, il reste néanmoins que des modifications importantes ont été

apportées aux règles disciplinaires d'antan. L'exposé qui suit tente de retracer sommairement cette nouvelle voie dans laquelle s'est engagée la Gendarmerie en matière de discipline.

Règles de comportement

L'un des principaux changements dans le régime fut certes la modification de l'article 22 de la loi; cette réforme visait à réprimer «la conduite indigne» d'un membre. Cette appellation vise effectivement des comportements dont il n'est pas expressément fait mention dans la loi, les règlements et les ordonnances permanentes. La Gendarmerie peut recourir à cette règle afin de régir jusqu'au comportement d'un membre qui n'est pas en devoir. Suivant les directives émises par la Gendarmerie, les membres doivent se conformer à des normes exigeantes, tant dans leur vie privée que dans leur vie publique. Ainsi, cette règle disciplinaire, et d'autres de même nature, peuvent être utilisées à l'encontre d'un membre de la Gendarmerie dont le comportement, dans la vie privée, n'est pas conforme aux attentes de la Gendarmerie.

«Tribunaux de service»

Dans l'édition de 1936 des *Règles et règlements* figure, pour la première fois, une disposition en vertu de laquelle il était désormais possible à certains membres, accusés d'une violation grave de la Loi sur la Gendarmerie, de demander conseil à un autre membre de la Gendarmerie: (*traduction*)

«Les membres de la Gendarmerie qui ont moins de six mois de service et qui sont accusés d'avoir commis une infraction grave, devraient, s'ils le désirent, demander qu'un membre expérimenté de la Gendarmerie soit désigné en vue de les conseiller dans leur défense».

Il demeurait cependant interdit de se faire représenter par un avocat lors d'un procès devant le «tribunal de service.» Par après, suite à certaines modifications, il fut permis à tout membre, sans égard à son ancienneté de service, de se faire conseiller par un autre membre.

En 1959, la Loi, connue depuis 1920 sous le nom de *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, fit l'objet de changements majeurs dans le domaine de la discipline. Le changement le plus important eut trait aux «règles de la preuve» applicables en la matière.

Entre 1879 et 1894, les règlements permettaient de déclarer un membre coupable de manière sommaire sans qu'aucun témoignage ne doive nécessairement être entendu. En 1894, une modification fut apportée au dit règlement; elle édictait qu'il était désormais nécessaire de prouver toute accusation sous serment, et ce à la satisfaction du juge, afin qu'une déclaration de culpabilité puisse être rendue. En 1959, l'article 34 de la Loi fut modifié de façon à prescrire ce qui suit:

«Les règles de la preuve lors d'un procès prévu par la présente Partie sont les mêmes que les règles suivies dans les procédures relevant du *Code criminel*, devant les tribunaux de la province où le procès a eu lieu ou, si le procès a eu lieu hors du Canada, devant les tribunaux de l'Ontario.»

L'application régulière de la loi

En 1962, un changement important, touchant l'application régulière de la loi, s'est produit dans les ordonnances permanentes. Depuis toujours, la Gendarmerie avait insisté sur le fait que le premier devoir d'une gendarme était d'obéir aux ordonnances. Cette obéissance s'étendait même aux enquêtes menées sur le comportement d'un membre.

Lorsqu'au cours d'une enquête, un membre choisissait de ne pas faire de déclaration, on pouvait lui ordonner de faire une déclaration. S'il refusait de le faire, il pouvait être réprimandé en raison de son refus d'obéir à un ordre légitime d'un supérieur. La Gendarmerie était en mesure, au moyen de cette disposition, de découvrir la nature des faits ayant donné lieu à l'accusation d'inconduite. Cependant, de tels «aveux» ne pouvaient être mis en preuve devant un «tribunal de service», mais ils pouvaient être utilisés à d'autres fins.

Les peines

En 1934, autre réforme: un nouvel article prévoyait l'arrêt de versement de rémunération si un membre s'absentait sans permission. Cette année-là également, pour la première fois, un article prévoyait le dédommagement de la victime des actes d'un membre de la Gendarmerie. Un membre qui avait été trouvé coupable d'une infraction dite «de service» pouvait être condamné, en sus de toute autre peine, à indemniser la victime des dommages subis par elle, s'il était établi que ces dommages résultaient de la négligence ou du manque de diligence dudit membre. Il pouvait également être condamné à payer des comptes d'hôpital ou de médecin, des dommages qu'il avait subis alors qu'il n'était pas en mesure de remplir ses devoirs. En 1959, ces peines additionnelles ont été éten-

dues de façon à inclure le paiement de dommages pour blessures corporelles ou perte de biens, jusqu'à concurrence d'un montant de \$1,000.

En 1952, les peines suivantes ont été ajoutées:

- «a) lorsque, de l'avis de l'officier qui prononce la culpabilité, l'emprisonnement est une sanction trop rigoureuse, le contrevenant peut être consigné au quartier pour une période de vingt-huit jours au plus, au lieu ou en sus d'une amende;
- b) lorsque, de l'avis de l'officier qui prononce la culpabilité, une rétrogradation serait une sanction trop rigoureuse, il peut être imposé au contrevenant, s'il est sous-officier, une réduction d'ancienneté dans son propre grade;
- c) lorsque l'officier qui prononce la culpabilité estime que l'infraction est d'un caractère léger et que l'amende ou l'emprisonnement serait une sanction trop rigoureuse, il peut être imposé au contrevenant des périodes supplémentaires de garde ou de corvée ou d'autres devoirs supplémentaires; et
- d) lorsque, de l'avis de l'officier qui prononce la culpabilité, l'infraction est d'un caractère si léger qu'il n'est pas nécessaire d'imposer une sanction plus rigoureuse, le contrevenant peut être réprimandé, admonesté ou averti, ainsi que le prévoient les règlements établis par le commissaire.»

En 1959, une distinction a été établie entre infractions majeures et mineures dites «de service», des peines différentes étant prévues dans chaque cas. L'article 36 de la Loi prévoit:

«36. (1) Une ou plusieurs des peines suivantes peuvent être infligées à l'égard d'une infraction majeure ressortissant au service;

- a) un emprisonnement d'un an au plus;
- b) une amende de cinq cents dollars au plus;
- c) la perte de solde pendant trente jours au plus;
- d) la rétrogradation;
- e) la perte de l'ancienneté; ou
- f) la réprimande.

(2) Une ou plusieurs des peines suivantes peuvent être infligées à l'égard d'une infraction mineure ressortissant au service:

- a) la consignation à la caserne durant trente jours au plus;
- b) si, aux termes de l'article 38, l'officier qui prononce la déclaration de culpabilité recommande la destitution, une amende de trois cents dollars au plus;

- c) une amende de cinquante dollars au plus;
- d) la perte de l'ancienneté; ou
- e) la réprimande.»

Les appels

Depuis la création de la Gendarmerie, les appels ont toujours relevé, en dernier ressort, du commissaire. Malgré la tentative du commissaire Irvine, en 1885, de conférer au «ministre responsable de la surveillance et de l'administration de la Gendarmerie» l'autorité finale en matière d'appel dans le cas d'un détenu, rien ne démontre qu'un ministre ait déjà agi en cette qualité et aucun texte législatif n'a jamais consacré ce vœu du commissaire.

La procédure d'appel est demeurée la même, en ce qui concerne les pouvoirs du commissaire, mais des changements importants ont été apportés aux procédures préalables à sa décision. Sous l'ancien régime, le membre qui interjetait appel contre une déclaration de culpabilité ou une sentence prononcée par le «tribunal de service» devait faire parvenir son appel, par l'intermédiaire de son commandant, au commissaire, aux fins d'examen par ce dernier. Un commissaire pouvait alors se prononcer sur un appel sans tenir compte de la preuve présentée au procès ou de la transcription des débats. En vertu de modifications apportées en 1959 à l'article 43 de la Loi, le ministre responsable de la Gendarmerie a maintenant le pouvoir de nommer un comité de révision, «composé d'un sous-commissaire ou d'un commissaire adjoint et de deux officiers ayant le grade de surintendant ou un grade supérieur». Les devoirs de ce comité sont énoncés à l'article 85 du Règlement: (*traduction*)

«Le comité de révision doit examiner tous les appels et dossiers des affaires qui lui sont renvoyés en vue de déterminer si:

- a) le procès de première instance a été mené conformément à la loi;
- b) la déclaration de culpabilité est étayée par la preuve figurant au dossier;
- c) la sentence a été prononcée conformément à la loi; et
- d) la sentence n'est pas plus sévère qu'il ne s'avère nécessaire, dans l'intérêt de la discipline et compte tenu du mérite de l'affaire.»

Ayant terminé son examen, le comité, en vertu de l'article 86: (*traduction*)

«... peut recommander au commissaire:

- a) d'accueillir l'appel;
- b) de rejeter l'appel;
- c) d'annuler la déclaration de culpabilité;
- d) de réduire la peine ou le montant qui doit être payé à titre d'amende, de dommages-intérêts ou de restitution; ou
- e) d'ordonner un nouveau procès.»

En vertu du pouvoir qui lui est conféré à l'article 44 de la Loi, le commissaire peut accepter ou rejeter les recommandations du comité. De même, en vertu de l'article 87 du Règlement: (*traduction*)

«Le commissaire peut accueillir les remarques qu'il juge appropriées relativement à toute question concernant le procès.»

En plus des appels à l'égard d'une déclaration de culpabilité ou d'une sentence prononcée par le tribunal de service, il existe une procédure d'appel lorsqu'un membre est congédié pour inaptitude ou remercié par le commissaire. Cette dernière disposition, énoncée à l'article 177, permet au commissaire de congédier un membre (*traduction*) «dont la conduite est tellement répréhensible qu'elle le rend indigne de continuer à remplir ses fonctions.» Récemment, le commissaire a limité son pouvoir de destitution sur recommandation de ses officiers supérieurs ou des commandants de division.

Historiquement, les préposés de la Couronne pouvaient être destitués sommairement et sans motif. Fort de cette tradition, le commissaire s'est vu conférer le pouvoir, dans la *Loi de 1873*, de destituer sommairement un membre.

Un examen récent de ce principe par la Cour fédérale du Canada laisse entendre que, même si le principe existe encore, son application est sévèrement restreinte. Le commissaire a lui-même restreint son propre pouvoir de congédiement en décrétant l'ordonnance permanente 1200: (*traduction*)

«Lorsqu'un membre est avisé, conformément au règlement 151, qu'une recommandation demandant sa destitution sera faite, il doit également être avisé qu'il a le droit d'interjeter appel devant le commissaire à l'encontre de cette recommandation.»

L'ordonnance permanente 1200 oblige donc juridiquement le commissaire à agir avec discrétion administrative lors d'un congédiement, et cela d'une façon judiciaire ou quasi judiciaire. Au lieu de congédier sommairement un membre, le commissaire doit tenir compte du bien-fondé de la recommandation⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ McCleery c. La Reine (1974), 2 C.F. 339

Avant l'examen d'un appel au commissaire, l'officier responsable de la direction des Relations du personnel convoque un comité de révision⁽²⁰⁾ composé de lui-même, de l'officier responsable de la section de la discipline et de l'officier responsable de la direction à laquelle appartient le membre. Le comité examine tous les documents pertinents, y compris le dossier d'état de service du membre, et fait ses recommandations au commissaire. Ici encore, ce dernier peut accepter ou rejeter les recommandations du comité. En fait, à l'heure actuelle, l'appel interjeté par un membre fait l'objet d'un examen et d'une appréciation par les officiers supérieurs de la Gendarmerie. Lorsqu'un membre n'est pas satisfait de la décision du commissaire, il peut s'en remettre aux tribunaux de droit commun.

⁽²⁰⁾ En vertu de l'ordonnance administrative intérimaire numéro 290. Cette ordonnance n'a pas encore été publiée dans le Manuel d'administration de la Gendarmerie.

PROCÉDURE EN MATIÈRE DE GRIEFS

Procédure de griefs au sein de la Gendarmerie

Au cours des premières années d'existence de la Gendarmerie, un membre pouvait se prévaloir de deux procédures distinctes en matière de griefs. La première était la procédure officielle prévue par la Gendarmerie et suivait la procédure militaire habituelle s'appliquant aux griefs. Ainsi un membre pouvait-il présenter un grief en passant par les différents échelons jusqu'à ce qu'il obtienne gain de cause ou jusqu'à ce que le commissaire de la Gendarmerie rejette le grief. La seconde procédure n'avait pas de caractère officiel en ce sens qu'elle s'effectuait en dehors des cadres de la Gendarmerie. Durant les premières années de son existence, plusieurs candidats étaient devenus membres de la Gendarmerie grâce à leurs relations politiques. Alors, ceux-ci faisaient appel à ces mêmes relations lorsque des difficultés se présentaient. De plus, ils se sentaient tout à fait à l'aise d'écrire à un ministre du Cabinet ou à la presse en vue d'exposer leur grief.

Cette seconde procédure est tombée en désuétude vers 1935. Dans l'édition de 1936 des *Règles et règlements*, une disposition interdit expressément aux membres d'entrer en communication avec toute personne ne faisant pas partie des échelons habituels de communication de la Gendarmerie. Cette disposition se lit comme suit: (*traduction*)

«Il est interdit aux membres de la Gendarmerie d'entrer en communication avec le gouvernement, les ministres de la Couronne, les députés fédéraux ou toute autre personne non associée à la Gendarmerie en vue d'obtenir de l'avancement, un traitement privilégié ou un avantage particulier ou en vue d'avoir priorité, ou en vue d'un autre avantage ou gain personnel. Si quelque membre de la Gendarmerie considère qu'une affaire ou une situation particulière doit être examinée, il doit s'en remettre aux moyens habituels de communication . . . et il doit s'en prévaloir dans tous les cas.»

L'article XXIX de l'édition de 1889 des *Règlements et ordonnances* de la Gendarmerie du Nord-Ouest contenait le premier énoncé formel de la procédure de griefs en usage dans la Gendarmerie: (*traduction*)

«Les membres de la Gendarmerie peuvent en tout temps soumettre leurs prétentions au commissaire. Toutefois, celles-ci doivent être formulées par écrit, en un langage convenable et d'une façon respectueuse, et elles doivent être dirigées par l'entremise de leur supérieur immédiat.

Tout membre de la Gendarmerie qui se sent lésé devrait sans délai porter les faits de l'affaire à la connaissance de son supérieur immédiat. Ce dernier (non responsable du district) fera parvenir la plainte au surintendant, qui, le cas échéant, la remettra au commissaire.

Les officiers doivent considérer qu'il est essentiel de faire parvenir toute plainte de ce genre; ils devraient aussi y joindre toute déclaration personnelle pertinente qu'ils jugent nécessaire.

Les plaignants devraient se rappeler que s'ils formulent une plainte qui s'avère sur examen, frivole ou futile, ils se rendent passibles de sanction.»

La procédure actuellement en vigueur dans la Gendarmerie, en matière de griefs, est fort peu différente de celle dont nous venons de faire état. Dans le règlement actuel, sous la rubrique *Plaintes*, nous trouvons: (*traduction*)

«93. (1) Tout membre qui estime avoir été lésé ou être personnellement victime de quelque oppression, injustice ou autre mauvais traitement, peut porter plainte de la façon prescrite par le présent règlement.

(2) Toute plainte doit:

- a) être portée par écrit;
- b) être signée par le plaignant;
- c) être déposée dans un délai raisonnable après que la situation dont il se plaint s'est manifestée;
- d) être formulée dans un langage respectueux; et
- e) ne pas être frivole ou futile.

94. Toute plainte doit être acheminée suivant les échelons établis au sein de la Gendarmerie; elle doit être envoyée sans délai à la personne à laquelle elle est adressée ou, si les circonstances ne s'y prêtent pas, à tout autre membre qui est en mesure de remédier à la situation.

95. Lorsque la personne à laquelle la plainte est présentée ne l'envoie pas, dans un délai raisonnable, à la personne à laquelle la plainte est adressée, le plaignant peut l'envoyer directement à cette dernière.

96. Toute personne tenue d'envoyer une plainte peut y joindre une déclaration renfermant les commentaires qu'elle juge pertinents.

97. Toute personne à laquelle une plainte est faite doit voir à ce que la plainte fasse l'objet d'une enquête et, si elle est convaincue de son bien-fondé, elle doit prendre toute mesure qui est en son pouvoir en vue de réparer complètement le tort qu'a subi le

plaignant, ou, si elle n'a pas le pouvoir de réparer ce tort, soumettre la plainte à un officier supérieur.»

L'évolution de la procédure de griefs

La procédure de griefs en vigueur dans la Gendarmerie est demeurée essentiellement la même jusqu'en 1972, année où le commissaire a autorisé la formation de ce qui est maintenant connu sous le nom de «système de représentation de divisions». Les représentants sont élus par les membres de leur division respective au sein de la Gendarmerie. Ces représentants rencontrent la haute direction de la Gendarmerie deux ou trois fois par année en vue de traiter de questions concernant le bien-être des membres, de questions administratives et d'une gamme d'autres questions se rapportant aux directives.

Un certain nombre de raisons ont entraîné la formation d'un système de représentation de divisions. La procédure traditionnelle de la Gendarmerie en matière de griefs était conçue en vue de traiter les griefs traditionnels. Il n'existait aucun mécanisme pour disposer des griefs collectifs portant sur des questions d'intérêt général. En plus de l'absence d'un système permettant l'arbitrage des griefs collectifs, la Gendarmerie était expressément exclue des dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*; ses membres ne pouvaient donc pas avoir recours à la procédure mise à la disposition des autres employés du gouvernement. La situation est encore la même. Depuis 1918, un décret interdisait aux membres de la Gendarmerie de former leur propre association ou leur propre syndicat. Une ordonnance générale, publiée le 28 octobre 1918, édictait: (*traduction*)

RÈGLEMENT

«Aucun membre de la Gendarmerie du Nord-Ouest ou de la police du Dominion, qu'il soit officier, sous-officier ou simple agent, ne doit devenir membre de quelque organisme syndical, ou de quelque société ou association connexe ou affiliée, ou y être de quelque façon associé; ou être rattaché à quelque syndicat, société ou association d'employés ou quelque société ou association connexe ou affiliée; ou encore, être rattaché à quelque syndicat, société ou association ayant pour but la protection des droits et la promotion des intérêts des employés ou des travailleurs, ou encore d'employeurs ou de patrons se faisant concurrence; toute infraction au présent règlement fera l'objet d'un renvoi immédiat.»

Cette disposition a été abrogée par le gouverneur en conseil en 1974.

Il fallait trouver un moyen efficace permettant aux membres de la Gendarmerie de contribuer aux débats portant sur des questions d'intérêt général. Le système de représentation de division a peut-être, dans une certaine mesure, accompli la réalisation de cet objectif, mais, dans l'ensemble, son succès et son acceptation font encore l'objet de débats au sein de la Gendarmerie. Afin de répondre aux réactions variées que cette innovation a entraînées, la Gendarmerie cherche encore des façons d'améliorer le système.

Vu l'abrogation de l'article en question, il est devenu possible de créer une association au sein de la Gendarmerie royale du Canada. Ainsi, une association regroupant certains membres de la Gendarmerie a vu le jour. Cependant, elle n'est pas encore autorisée à devenir agent négociateur en vertu des dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.⁽²¹⁾

⁽²¹⁾ *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, article 2(3), 1966-1967, c. 72, art. 1.

LES PLAINTES DU PUBLIC

Introduction

Le texte législatif de 1873 autorisant la création de la Gendarmerie ne faisait aucunement mention de la procédure devant s'appliquer aux plaintes du public. La première directive explicite à ce sujet apparut en décembre 1964; en effet, la note de service confidentielle numéro 10, adressée aux officiers, énonçait ce qui suit: (*traduction*)

«Une plainte contre la Gendarmerie ou l'un de ses membres doit faire l'objet d'une enquête immédiate . . .»

Après 1964, la directive précitée est devenue l'article clé des ordonnances permanentes intitulées *Plaintes contre la Gendarmerie et/ou ses membres*. Ces ordonnances générales donnent des directives détaillées sur la façon dont il faut traiter les plaintes du public.

Le fait qu'aucune directive explicite au sujet de la procédure applicable aux plaintes du public n'ait été donnée ni qu'aucun règlement à cet effet n'ait été établi avant 1964 ne doit pas être mal interprété. En effet, à l'examen des dispositions auxquelles la Gendarmerie avait recours afin de traiter les plaintes du public, on peut aisément comprendre de quelle façon la Gendarmerie a habituellement réagi aux plaintes du public, et se rendre compte de la façon dont la haute direction de la Gendarmerie percevait ces plaintes.

Le maintien de la paix et les plaintes du public

Comme nous l'avons vu, non seulement le succès ou l'échec du maintien de la paix dans les régions frontalières, mais également la possibilité même de maintenir cette paix dépendait, dans une très large mesure, du comportement des membres de la Gendarmerie. De fait, cela explique l'attitude rigide adoptée par la haute direction de la Gendarmerie à l'égard des questions disciplinaires. Il est intéressant de noter que ce point de vue a servi de fondement à la réaction traditionnelle de la Gendarmerie, aux plaintes formulées par le public ainsi qu'à sa façon de les percevoir. Compte tenu du nombre relativement peu élevé d'hommes disponibles pour veiller à l'application de la loi dans les Territoires, il était essentiel pour la Gendarmerie d'examiner sans délai et à fond les plaintes formulées contre ses membres. La Gendarmerie a toujours cherché tout d'abord à répondre, sans formalités, aux plaintes du public. Lorsqu'une

plainte grave était déposée contre l'un de ses membres, la Gendarmerie nommait un enquêteur de grade supérieur en vue de déterminer si la plainte était fondée ou non. Le plaignant était par la suite avisé du résultat de l'enquête et, le cas échéant, le membre en cause était assujéti à une sanction disciplinaire.

Il importe de noter que la Gendarmerie a toujours considéré les plaintes du public comme étant intimement liées à la discipline. Par conséquent, la procédure, en matière de plaintes du public, était jusqu'à récemment identique à celle prévue au sein même du régime disciplinaire. D'ailleurs, la plupart du temps, on s'en remettait à la procédure disciplinaire.

La Gendarmerie a toujours compté sur la bonne volonté des personnes qu'elle sert. Il existe peu d'exemples de réactions particulières à des plaintes du public ou à des mesures prises par la Gendarmerie à la suite de pareilles plaintes; cependant, il s'est avéré que la Gendarmerie a traditionnellement fourni un service satisfaisant aux citoyens. Nous ne citerons ici que deux exemples afin d'illustrer cette dernière affirmation.

Au début du vingtième siècle, suite à la colonisation des Territoires, certaines personnes ont sérieusement songé à dissoudre la Gendarmerie. Nombre de membres des deux partis politiques soutenaient, en effet, qu'étant donné que l'Ouest avait connu une colonisation pacifique, la présence de la Gendarmerie n'était plus nécessaire. La réaction du public et des membres du gouvernement des Territoires et des provinces de l'Ouest, lors des débats sur cette question à la Chambre des communes, nous montre bien le respect et l'admiration que s'est méritée la Gendarmerie de la part des citoyens qu'elle servait.

Le statut que la Gendarmerie avait mérité dans l'Ouest était tel qu'elle fut éventuellement appelée à devenir la «police nationale» du Canada. De même, le fait que la plupart des gouvernements provinciaux ont cherché avec insistance à obtenir les services de la Gendarmerie en vue de fournir des services de police à l'échelle provinciale et municipale démontre encore une fois le respect que s'est attirée la Gendarmerie dans l'accomplissement de ses devoirs.

Il peut être exagéré de croire que la Gendarmerie n'aurait pas pu survivre si elle n'avait pas adopté une attitude compréhensive envers le public qui portait plainte contre elle durant l'époque de la colonisation. Il n'est pourtant pas exagéré d'affirmer que la Gendarmerie n'aurait pas pu survivre aux débats politiques qui ont eu lieu au cours des premières années du vingtième siècle si elle ne s'était pas préoccupée du bien-être des personnes mêmes qu'elle servait. Le fait que la Gendarmerie fait

aujourd'hui office de «police provinciale» dans huit des dix provinces ainsi que dans les deux Territoires et enfin dans cent soixante et onze municipalités nous permet d'affirmer qu'elle a su répondre, et ce, d'une manière satisfaisante, aux plaintes du public déposées contre elle.



TROISIÈME PARTIE

LES PLAINTES DU PUBLIC

Chapitre I

LES MÉTHODES ACTUELLES DE TRAITEMENT DES PLAINTES DU PUBLIC PORTÉES CONTRE LES MEMBRES DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

INTRODUCTION

Lorsque nous parlons de la procédure suivie par la Gendarmerie à l'égard des plaintes du public, nous devons reconnaître l'existence de divers intérêts et en tenir compte. Une procédure qui favorise l'intérêt du plaignant aux dépens d'un membre de la Gendarmerie n'est pas plus susceptible d'être satisfaisante qu'une procédure à l'effet contraire. Les intérêts du grand public et ceux de la Gendarmerie sont tous deux en jeu et il importe de bien en tenir compte. Au cours de son enquête et en formulant ses recommandations, la Commission a été consciente de la nécessité d'établir un juste équilibre entre ces intérêts.

Entre 1963 et 1973, la Gendarmerie royale du Canada a connu un accroissement rapide et important de ses effectifs. En 1963, la Gendarmerie comptait 8 540 membres réguliers. En 1973, elle en comptait 15 892, soit un accroissement de 86,1% en dix ans. Pareil taux de croissance est susceptible de mettre à dure épreuve même les procédures qui sont traditionnellement les plus valables, et les procédures en matière de plaintes du public ne font pas exception à cette règle.

Au cours de cette période d'expansion, l'intérêt public en matière de droits civils est devenu un sujet de préoccupation constante. On s'est en outre préoccupé de la question des relations entre le citoyen et la police, et particulièrement de la question épineuse de la procédure applicable aux plaintes du public.

Le taux rapide de croissance de la Gendarmerie à une époque où le public s'intéressait de plus en plus aux droits civils a poussé la haute direction de la Gendarmerie à passer en revue un certain nombre de ses procédures. Les procédures applicables aux plaintes du public n'en sont

qu'un volet. En suivant la directive du gouverneur en conseil d'enquêter et de faire rapport sur les méthodes actuelles de traitement des plaintes formulées par le public contre les membres de la Gendarmerie royale du Canada, la Commission a cherché à fournir à la Gendarmerie une analyse indépendante de ces méthodes et à lui faire des recommandations en vue de leur amélioration.

LES CITOYENS ET LEURS PLAINTES

Les citoyens du Canada ont toujours respecté les personnes chargées de fournir des services de police. En ce qui concerne la Gendarmerie royale du Canada, ce respect s'accompagne généralement d'une admiration bien méritée et d'un sentiment de fierté nationale. Si des témoignages comme ceux-là semblent dépassés à force d'être répétés, les résultats d'un sondage d'opinion⁽¹⁾ entrepris en 1972, méritent alors d'être signalés:

- 75% des personnes interrogées considéraient que l'image de la Gendarmerie royale du Canada, telle que donnée par les «médias» d'information, était favorable;
- 91,7% de ces personnes estimaient que la Gendarmerie était «compétente» ou «hautement compétente»;
- neuf Canadiens sur dix considéraient que les membres de la Gendarmerie étaient honnêtes.

Les Canadiens étaient soit «satisfaits» soit «très satisfaits» de la Gendarmerie dans les domaines suivants:

apparence	96%
respect des droits des citoyens	88%
disponibilité	73%
absence d'influence politique	67%
attitude envers le public	85%

Compte tenu de ces chiffres, on pourrait à juste titre se demander si les procédures suivies par la Gendarmerie à l'égard des plaintes du public ont réellement besoin de faire l'objet d'une enquête. Il semblerait que la majorité des citoyens seraient satisfaits de la Gendarmerie. De plus, les citoyens canadiens, dans leur immense majorité, n'ont jamais eu à se

⁽¹⁾ CROP, *Normes sociales—Suite et conclusion*, Montréal, P.Q., octobre 1972.

plaindre, ni d'un membre de la Gendarmerie, ni de la qualité des services policiers dont ils bénéficient généralement.

En rédigeant son rapport sur les procédures suivies par la Gendarmerie royale du Canada en matière de plaintes du public, la Commission était pleinement consciente du fait que la majorité des Canadiens appuient et admirent la Gendarmerie. Toutefois, la Commission reconnaît que, dans la société canadienne, la justice et l'équité ne sont pas des données facilement mesurables, en ce qui a trait aux intérêts de la minorité. Le fait qu'un nombre relativement peu élevé de Canadiens portent plainte contre la Gendarmerie et qu'un nombre encore moins élevé de Canadiens ne soient pas satisfaits de la réaction de la Gendarmerie ne devrait pas nous faire oublier qu'il est important de protéger les intérêts particuliers du plaignant et du membre concerné au moyen de procédures équitables appliquées avec justice.

Qu'est-ce qu'une plainte?

La Gendarmerie royale du Canada a traditionnellement regroupé les plaintes en un nombre restreint de catégories générales. Ce faisant, elle a toutefois omis de tenir compte d'une question fondamentale, soit celle de savoir ce qu'est une plainte. Afin d'examiner les procédures applicables aux plaintes du public, il nous semble qu'il faille avant tout répondre à cette question.

Étant donné que les procédures relatives aux plaintes du public servent un grand nombre d'intérêts, toute définition d'une plainte doit être suffisamment générale pour viser non seulement les affaires qui peuvent immédiatement être considérées comme étant des plaintes, mais également d'autres genres de communications, et entre autres les suggestions visant à des changements. Compte tenu de ces différents facteurs, nous pouvons énoncer comme suit une définition organique de ce qui constitue une plainte d'un membre du public:

«Toute communication, verbale ou écrite, faite par un membre du public qui dénonce le comportement d'un membre de la Gendarmerie ou accuse la Gendarmerie elle-même de ne pas répondre aux aspirations du public.»

La Commission a remarqué que les plaintes reçues par la Gendarmerie pouvaient être classées en deux catégories: les plaintes imputant un tort ou un abus précis à un ou plusieurs membres de la Gendarmerie, et les plaintes d'une nature plus générale, comme les affaires se rapportant au service de police ou aux lignes de conduite de la Gendarmerie en

matière d'opérations. Par exemple, une plainte générale serait une plainte à l'effet que les effectifs sont insuffisants ou une plainte par laquelle une personne déplore le fait que les membres de la Gendarmerie ne soient pas tenus d'arborer ni leur nom ni leur numéro sur leur uniforme. Aux fins du présent rapport, les plaintes de la première catégorie seront appelées «plaintes spécifiques» et celles de la seconde, «plaintes générales.»

Les plaintes spécifiques peuvent découler d'une variété d'incidents; il peut s'agir d'une plainte au sujet de l'attitude déplorable d'un agent à l'occasion d'une infraction au code de la route ou d'une plainte d'une nature plus grave, imputant un comportement criminel, comme des voies de fait ou un vol.

Les statistiques en matière de plaintes du public compilées par la Gendarmerie royale du Canada à son quartier général d'Ottawa montrent que, pour l'année 1973, neuf pour cent des plaintes enregistrées portaient sur l'inobservation de la loi⁽²⁾. Après enquête, dix-neuf pour cent de ces plaintes étaient considérées comme valides, ou «fondées», pour employer un terme de la Gendarmerie. La Gendarmerie ne dispose d'aucune donnée permettant à la Commission de déterminer combien de plaintes fondées ont donné lieu à des poursuites ni, le cas échéant, combien ont effectivement entraîné une déclaration de culpabilité.

Lorsqu'une plainte de comportement criminel est imputée à un membre de la Gendarmerie, celle-ci mène une enquête de nature criminelle. La Gendarmerie fait par la suite parvenir le rapport de l'enquêteur aux autorités responsables des poursuites. Pour ne pas influencer la décision du bureau du procureur général, l'officier qui envoie le rapport ne formule aucun commentaire au sujet des conclusions tirées par l'enquêteur.

Lorsqu'une plainte spécifique porte sur un comportement qui, sans être criminel, est mauvais, la Gendarmerie peut traiter l'affaire de diverses manières; nous verrons cela plus loin dans ce chapitre.

D'autres plaintes portent sur des questions générales, telle la qualité des divers services fournis par la police; elles peuvent aussi viser les lignes de conduite de la Gendarmerie. Parfois on adresse les plaintes au mauvais endroit. Ainsi, il arrive que des citoyens se plaignent à la Gendarmerie de la loi elle-même plutôt que de la façon dont elle est mise en application. Par exemple, de nombreux citoyens déplorent l'emploi

⁽²⁾ Les plaintes ne sont pas toutes envoyées au quartier général d'Ottawa. A l'heure actuelle, le grand quartier général reçoit uniquement les copies des plaintes fondées que lui envoient ses divisions à travers le Canada.

des mandats de main forte. La Gendarmerie doit alors supporter ces critiques, qui devraient plutôt être adressées aux législateurs.

La Gendarmerie n'établit pas elle-même la distinction entre les plaintes spécifiques et les plaintes générales. Cette distinction est utile aux fins de l'analyse, mais elle ne fait pas entrer en ligne de compte le fait que de nombreuses plaintes spécifiques puissent découler d'un ensemble de facteurs complexes qui, eux, ont occasionné le comportement en question. Citons l'exemple d'une plainte selon laquelle un membre aurait agi avec grossièreté. Pareil comportement peut s'expliquer en partie par le surmenage dû à un surcroît de travail suite à un manque de personnel. Ces circonstances n'excusent peut-être pas le comportement en question, mais une série d'incidents de nature semblable devrait servir à mettre en lumière une situation opérationnelle sur laquelle on a fermé les yeux.

La Commission n'a à sa disposition aucune preuve manifeste que la Gendarmerie effectue un examen systématique de toutes les plaintes spécifiques aux fins d'établir les ramifications possibles dans les opérations policières, ou que les ramifications ainsi perçues par la Gendarmerie sont sujettes à un effort visant à les traduire en modifications possibles.

De quoi les citoyens se plaignent-ils?

Le tableau suivant énumère les genres de plaintes que la Gendarmerie a reçues au cours des années 1973 et 1974. Ces statistiques montrent également le pourcentage de plaintes fondées de chaque catégorie.

<u>CATÉGORIE DE PLAINTES</u>	<u>NON</u>		<u>POURCENTAGE DE L'ENSEMBLE</u>					
	<u>FONDÉES</u>	<u>FONDÉES</u>	<u>TOTAL</u>		<u>L'ENSEMBLE</u>			
	'73	'74	'73	'74	'73	'74	'73	'74
Conduite inappropriée ⁽³⁾	61	88	23	28	84	116	9%	10,5%
			(27%)	(24,1%)				
Attitude ou manières	100	125	22	26	122	151	13,1%	13,7%
			(18%)	(17,2%)				
Tracasseries	87	126	10	6	97	132	10,4%	12%
			(10%)	(4,5%)				
Emploi de force excessive	80	137	16	25	96	162	10,3%	14,7%
			(16%)	(15,4%)				
Excès de pouvoir	134	111	17	10	151	121	16,2%	11%
			(11%)	(8,2%)				
Service de police insuffisant	184	174	28	23	212	197	22,8%	17,9%
			(13%)	(11,6%)				
Infractions aux statuts ⁽⁴⁾	68	59	16	16	84	75	9%	6,8%
			(19%)	(21,3%)				
Autres	77	118	4	23	81	141	8,7%	12,8%
			(4%)	(16,3%)				

La formulation des plaintes

Au cours de l'examen des plaintes, il a été constaté que les plaintes reçues par la Gendarmerie revêtent diverses formes, depuis l'appel téléphonique anonyme jusqu'à la déclaration sous serment. La majorité des plaintes concernant la Gendarmerie sont directement déposées auprès de cette dernière, et ce, à tous les niveaux. En 1973, le Solliciteur général du Canada a reçu dix-sept pour cent des plaintes initialement enregistrées par la Gendarmerie royale du Canada. Les rédacteurs en chef, les hommes politiques, à tous les niveaux du gouvernement et les membres de la magistrature reçoivent également des plaintes.

La Commission s'est rendue compte que les citoyens ayant des plaintes à formuler ne tentent pas tous de les communiquer à la Gendarmerie. Les raisons de cet état de choses sont multiples. Nous pouvons entre autres mentionner les raisons suivantes:

—l'individu ne savait pas comment porter la chose à l'attention de la Gendarmerie;

⁽³⁾ La «conduite inappropriée» est une catégorie générale dans laquelle sont rangées les plaintes portant sur des méfaits ou un comportement qui, sans être grave, est mauvais.

⁽⁴⁾ Les «infractions aux statuts» comprennent les infractions aux statuts fédéraux ou provinciaux. De part et d'autre dans le rapport, nous établissons une distinction entre un délit criminel ou quasi criminel et les délits se rapportant à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

- on pensait qu'il «ne servait à rien» de se plaindre, étant donné que la Gendarmerie tenterait simplement de cacher les faits;
- on craignait que la Gendarmerie exerce quelque forme de représailles par suite de la plainte;
- des tiers à qui on avait demandé conseil ne recommandaient pas de pousser plus loin l'affaire.

LA GENDARMERIE ET SES RÉACTIONS AUX PLAINTES

Comment se sont développées les procédures actuelles

Au cours de toute son histoire, la Gendarmerie a compris avec raison que l'image que le public se faisait d'elle et le respect que ses membres s'étaient mérité constituaient deux de ses atouts les plus précieux: ils lui permettaient d'effectuer un meilleur travail policier.

Pour maintenir et accroître son image et le respect dont elle jouit, la Gendarmerie doit répondre d'une façon satisfaisante aux plaintes du public. Dès le début, la Gendarmerie s'est aperçue que, lorsque la chose était possible, une réponse donnée rapidement et sans formalités au niveau local servait mieux les intérêts du plaignant et les siens.

Ces deux caractéristiques continuent peut-être à avoir leur place dans les procédures applicables aux plaintes du public mais, à l'heure actuelle, certains intérêts ne sont pas suffisamment reconnus et protégés. Dans notre exposé sur les méthodes employées par la Gendarmerie pour le traitement des plaintes du public, nous signalerons les procédures qui semblent devoir être modifiées.

Le traitement des plaintes

La majorité des plaintes formulées par le public contre les membres de la Gendarmerie semblent être examinées sans formalités. Les dispositions actuelles concernant les plaintes⁽⁵⁾ n'établissent aucune distinction entre les procédures officielles et les procédures non officielles, mais pareille distinction permet une analyse utile aux fins du présent rapport.

⁽⁵⁾ Jusqu'au 8 juillet 1975, ces dispositions étaient édictées dans les ordonnances permanentes 1159 à 1163. Les ordonnances révisées sont en vigueur depuis le 8 juillet 1975. Toutes ces ordonnances sont énoncées au complet dans le présent chapitre.

La procédure non officielle

Notre enquête a révélé que la méthode non officielle du traitement des plaintes du public qui a cours actuellement se caractérise par le fait que la plupart des plaintes ne vont pas plus loin que le niveau auquel elles ont été portées. Habituellement, la plainte est formulée; la Gendarmerie informe le plaignant qu'elle comprend son point de vue; une excuse ou une explication peut être donnée, et puis l'affaire, en ce qui concerne le plaignant, est close. Lorsque la chose s'avère nécessaire, on avertit l'agent concerné, on lui prodigue quelques conseils de vive voix ou on le discipline de la façon qui convient, et ce, sans formalités.

Ces procédures sont aussi caractérisées par la très grande latitude accordée aux membres de la Gendarmerie qui ont à répondre au plaignant.

Cette latitude commence dès que la plainte parvient à la Gendarmerie; en effet, il s'agit de décider si la plainte sera enregistrée ou non dans le rapport des incidents. Un certain nombre de considérations peuvent influencer sur cette décision, dont:

- le grade et l'expérience du membre qui a reçu la plainte;
- l'aptitude du membre qui a reçu la plainte à rassurer le plaignant ou à diriger la plainte vers une personne compétente;
- la procédure particulière établie par un supérieur;
- le statut social du plaignant.

La plupart des considérations qui peuvent influencer sur l'enregistrement d'une plainte peuvent également influencer sur la décision du commandant d'examiner la plainte d'une façon officielle ou non. Une considération additionnelle pourrait être le comportement antérieur de l'agent impliqué. Si ce dernier a déjà éprouvé des difficultés semblables, l'officier peut décider d'examiner la plainte d'une façon officielle.

L'exemple qui précède met à jour une autre facette de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Si l'on a convenu d'examiner la plainte d'une façon non officielle, il revient alors au commandant de décider si des mesures disciplinaires doivent être prises contre l'agent, et, dans l'affirmative, quelle forme elles doivent revêtir. Comme nous l'avons déjà dit, la gamme des mesures disciplinaires possibles en pareil cas est limitée; ainsi, il se peut que l'agent impliqué se fasse simplement imposer des tâches supplémentaires. S'il est décidé de régler l'affaire sans formalités, la Gendarmerie doit de plus déterminer la méthode à employer. Il se peut qu'elle décide simplement de discuter de l'affaire avec le plaignant.

Il importe de signaler qu'une plainte grave laisse peu de place à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Malheureusement, la Gendarmerie n'est pas en mesure de fournir une liste exhaustive des incidents qui, s'ils sont signalés, doivent être considérés comme constituant une plainte grave, c'est-à-dire, une plainte qui, en plus d'être enregistrée dans le rapport des incidents, doit faire l'objet de consignations ultérieures.

Compte tenu du pouvoir discrétionnaire considérable qui peut actuellement être exercé en matière de procédures non officielles, nous pouvons à juste titre nous attendre à des variations aussi considérables en ce qui concerne l'accueil accordé aux plaintes. Ces variations ont été confirmées dans les recherches entreprises par la Commission. On a remarqué que, dans certaines localités, le commandant de détachement ou de subdivision s'est engagé à régler les plaintes sans formalités, et ce, dans tous les cas où la chose est possible; il s'est également engagé à encourager ses subalternes à exercer leur propre initiative d'une façon semblable. Dans d'autres régions, le commandant n'était peut-être pas convaincu que ce soit là la façon la plus efficace de traiter une plainte et dans tous les cas où cela était possible, il préférerait voir les plaintes faire l'objet d'une enquête officielle.

Ce pouvoir discrétionnaire laisse supposer qu'il n'existe aucune garantie que la Gendarmerie applique dans ses divers détachements des procédures semblables à des plaintes semblables. Le degré de variation découlant de pareil état de choses va plus loin que la réponse à laquelle un plaignant peut raisonnablement s'attendre, et peut influencer sur la sévérité des mesures disciplinaires et le type de mesures auquel les membres peuvent s'attendre. Ces variantes sont aussi importantes dans un cas comme dans l'autre. Il se peut qu'un membre se voit imposer le service les fins de semaine pendant un mois, alors qu'un autre membre, relevant d'un autre commandement, et faisant l'objet d'une plainte semblable, se fasse simplement réprimander verbalement.

Au cours de son évaluation de la méthode non officielle du traitement des plaintes, la Commission a remarqué que la Gendarmerie manque de renseignements essentiels à ses intérêts. Nous nous préoccupons plus précisément du fait que les plaintes ne soient pas *toutes* enregistrées et du fait que, parmi celles qui le sont, seules celles qui sont considérées comme fondées sont portées à l'attention du quartier général de la Gendarmerie, à Ottawa.

Nous sommes d'avis que l'assimilation et l'examen de *toutes* les plaintes reçues par la Gendarmerie fourniraient des renseignements qui pourraient être utilisés à profit de diverses façons. Pareils renseigne-

ments, même s'il s'agit d'une plainte «non fondée», attireraient rapidement l'attention des autorités compétentes sur un modèle de difficultés qu'un agent pourrait avoir éprouvées à plusieurs reprises. De plus, ils pourraient servir dans l'appréciation des procédures concernant les opérations et les programmes de formation. Finalement, la Gendarmerie aurait à sa disposition les éléments nécessaires en vue de comparer les plaintes dans toutes ses divisions. Ces renseignements seraient des plus utiles en vue d'apprécier le bien-fondé de différentes lignes de conduite appliquées dans différentes divisions.

Une autre de nos préoccupations est l'absence d'uniformité dans l'application de la procédure non officielle du traitement des plaintes. Nous reconnaissons que, dans de nombreux cas, il est préférable de régler une plainte sans formalités, et nous appuyons la préférence de la Gendarmerie envers les procédures non officielles; nous remarquons, toutefois, que les règlements actuels n'en parlent pas et n'établissent aucun principe directeur en vue de faciliter une acceptation qui soit uniforme.

Finalement, il importe de considérer l'iniquité qu'on trouve actuellement dans l'application des «mesures disciplinaires non officielles», suite au traitement des plaintes sans formalités. La Commission ne désire pas nécessairement restreindre le pouvoir des responsables de la gestion du personnel. Toutefois, nous songeons à l'intérêt des membres qui peuvent être soumis à des punitions inégales et, par conséquent, être victimes d'injustices. Dans son exposé sur la discipline interne de la Gendarmerie, la Commission proposera une solution qu'elle considère juste.

La procédure officielle

Les plaintes ne sont pas toutes traitées sans formalités. Lorsque les circonstances l'exigent, les dispositions des ordonnances permanentes, applicables aux procédures officielles, entrent en jeu. Contrairement aux procédures non officielles, ces ordonnances laissent peu de place à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

Les ordonnances permanentes en vigueur jusqu'au 8 juillet 1975 se lisaient comme suit: (*traduction*)

«LES PLAINTES CONTRE LA GENDARMERIE ET/OU L'UN
DE SES MEMBRES

1159 (1) Une plainte contre la Gendarmerie ou l'un de ses membres doit immédiatement faire l'objet d'une enquête. (Voir également l'O.P.C. 1163).

- (2) Le commandant doit sans délai informer le commissaire des faits concernant toute plainte qui peut donner lieu ou a donné lieu à une publicité préjudiciable à la Gendarmerie ou qui peut soulever des questions à la Chambre des communes.

Plaintes non fondées

- 1160 (1) Lorsque l'enquête appropriée a été menée et que, de l'avis du commandant, la plainte n'est pas fondée et qu'aucune mesure disciplinaire ne s'avère nécessaire, le commandant peut mettre fin à l'enquête et aucun rapport ne doit être envoyé au quartier général.

Plaintes fondées

- 1161 Les plaintes fondées doivent être résumées de la façon suivante et envoyées au commissaire avec la mention «Dossier de service»:
- (a) le nom du plaignant;
 - (b) la nature de la plainte;
 - (c) l'heure, la date et le lieu de l'infraction imputée;
 - (d) le numéro régimentaire et le nom du membre en cause;
 - (e) le résumé de l'enquête;
 - (f) la recommandation ou la façon dont la plainte a été réglée.

ENQUÊTES DE SERVICE

- 1162 Avertissez le plaignant et le membre en cause du résultat final de toute enquête menée à la suite d'une plainte contre un membre. En informant un plaignant que sa plainte est fondée, vous devriez l'aviser, le cas échéant, que des mesures disciplinaires appropriées sont prises ou ont été prises, sans lui révéler en quoi elles consistent.
- 1163 (1) Toute enquête sur le comportement d'un membre ou sur un manquement à la discipline par un membre, qu'elle découle de renseignements internes ou d'une plainte de quelque source que ce soit, est appelée «enquête de service.»
- (2) Une enquête de service doit être menée sans délai dans tous les cas de mauvais comportement ou de manquement à la discipline connu ou imputé et les résultats doivent être promptement signalés.»

Au cours de l'enquête de la Commission, la Gendarmerie a publié des ordonnances révisées qui sont entrées en vigueur le 8 juillet 1975.

Ailleurs au sein de ce rapport, nous procéderons à une étude plus détaillée de ces ordonnances.

L'enregistrement des plaintes

Tout bureau de la Gendarmerie qui a affaire au public doit tenir un registre dans lequel sont consignés les incidents. Les plaintes enregistrées dans ce livre acquièrent une existence officielle. Les plaintes ainsi enregistrées, puis réglées sans formalités ne font l'objet d'aucune autre mention. Le registre indique que la plainte a été résolue sans formalités et aucun rapport n'est fait. Il importe de noter que les rapports figurant dans le registre des incidents ne sont pas permanents et sont détruits tôt ou tard.

Souvent les plaintes plus graves sont initialement enregistrées d'une façon semblable à l'enregistrement qui est fait pour les plaintes réglées sans formalités, mais elles sont rapidement portées à l'attention d'un officier, habituellement le commandant de subdivision. Une fois prise la décision de porter l'affaire à l'attention d'une personne ayant juridiction au-delà du niveau local, un dossier est ouvert; les détails de la plainte, les résultats de toute enquête préliminaire et tout autre renseignement pertinent y sont énoncés.

L'officier qui a initialement reçu la plainte a un triple choix: il peut renvoyer la plainte au niveau local aux fins d'un règlement sans formalités ou d'une enquête plus poussée; il peut nommer un enquêteur principal ou il peut renvoyer l'affaire à un supérieur, normalement le commandant de la division dont il fait partie. Si la plainte est de nature à «donner lieu à une publicité préjudiciable» ou «peut soulever des questions à la Chambre des communes», l'officier est tenu d'informer le commandant de la division qui, à son tour, est tenu d'informer le commissaire.

Lorsqu'une plainte est reçue par le commissaire ou par un officier supérieur de la Gendarmerie, le rapport de l'enquêteur est habituellement envoyé à la personne qui a initialement reçu la plainte afin que des mesures appropriées soient prises.

Quel que soit le niveau de commandement auquel une plainte est portée, les résultats de l'enquête, de même que l'avis de l'enquêteur sur la validité de la plainte, deviendront partie intégrante du dossier.

Tel que nous l'avons déjà noté, si l'enquête révèle un comportement criminel, le rapport de l'enquêteur, ainsi que toute déclaration ou tout témoignage recueilli pendant l'enquête, est envoyé aux procureurs de la poursuite, et ce, sans commentaires. Lorsque l'enquête montre qu'il y a

eu manquement à la discipline, le dossier sert alors de fondement aux fins des procédures disciplinaires officielles.

Lorsque l'enquête est terminée et qu'une décision a été prise au sujet de la validité de la plainte, le plaignant est avisé par écrit. S'il est décidé de prendre des mesures disciplinaires contre un membre, le plaignant est informé que des mesures disciplinaires appropriées ont été prises ou seront prises mais on ne lui révèle par la teneur précise de ces mesures.

Lorsqu'une plainte est considérée comme «fondée», un exemplaire du dossier est envoyé au quartier général de la division et un autre au quartier général de la Gendarmerie. Si des mesures disciplinaires ont été prises, un exemplaire du dossier et les détails des mesures disciplinaires appliquées sont insérés dans le dossier de service du membre concerné.

L'enquête menée à la suite d'une plainte

En ce qui concerne le traitement des plaintes du public, le pouvoir discrétionnaire exercé par la Gendarmerie s'étend à l'enquête qu'elle peut entreprendre. Les options disponibles vont d'une vérification rapide à une enquête complète.

La vérification d'une plainte est entamée au niveau local et peut consister en une simple vérification de la validité des allégations du plaignant. Si la plainte en est une du genre habituellement réglée sans formalités, il s'agira normalement là de la seule enquête effectuée et l'affaire n'ira pas plus loin que le bureau où la plainte a été reçue ou le détachement concerné.

Si les faits d'une plainte méritent une enquête plus poussée, l'affaire sera considérée au niveau approprié de commandement en mesure d'ordonner l'enquête. En pareil cas, l'officier responsable peut décider de faire mener une enquête préliminaire par le bureau local ou, si les circonstances s'y prêtent, il peut confier à un enquêteur principal la tâche de mener une enquête complète. L'enquêteur doit avoir un grade supérieur à celui du membre impliqué dans la plainte.

Au cours de la tenue d'une enquête complète, l'enquêteur recevra les déclarations du plaignant, du membre impliqué et de tout autre témoin. De plus, il recueillera tout élément de preuve disponible. Il rédigera ensuite son rapport, énonçant les éléments de preuve et présentant ses propres conclusions. Lorsqu'il mène une enquête complète, l'enquêteur est tenu de dire au membre impliqué s'il s'agit d'une enquête de service ou d'une enquête criminelle. A deux exceptions près, l'enquêteur suit les procédures habituelles dans les deux cas.

Au cours d'une enquête de service, l'enquêteur demande au membre accusé d'avoir manqué à la discipline de fournir de son plein gré une déclaration ou de répondre à certaines questions. Si le membre refuse de donner des renseignements de son plein gré, l'enquêteur peut agir en vertu de l'autorité suivante: (*traduction*)

«E. 1. GÉNÉRALITÉS

- E. 1. a. Une enquête de service sera menée sans délai à la suite d'un mauvais comportement imputé ou de la perpétration possible d'une infraction ressortissant au service par un membre.
- E. 1. b. Un membre peut demander qu'une entrevue soit effectuée en anglais ou en français, et pareille demande sera acceptée.
 - 1. Si vous avez besoin des services d'un interprète ou d'un enquêteur bilingue mais qu'il ne s'en trouve aucun dans votre division, demandez au quartier général de fournir ces services.
- E. 1. c. Bien qu'un membre ne soit pas obligé de faire une déclaration, après avoir reçu un avertissement, il n'a pas non plus le droit de ne rien dire. Il est tenu de répondre à toutes les questions pertinentes qui lui sont posées au sujet de toute enquête interne menée par la Gendarmerie.
- E. 1. d. Les déclarations ou réponses aux questions, données librement, peuvent être employées à titre de preuve.
- E. 1. e. Les déclarations ou réponses fausses ou trompeuses, qu'elles soient faites oralement ou par écrit, librement ou à la suite d'un ordre, peuvent être employées à titre de preuve en vue d'établir la fausseté ou la nature trompeuse de la déclaration qui a été faite.

E. 2. COMMANDANT DE DÉTACHEMENT DE SECTION OU OFFICIER RESPONSABLE

- E. 2. a. Faites mener immédiatement une enquête de service sur tout mauvais comportement imputé ou sur la perpétration possible d'une infraction ressortissant au service par un membre.
 - 1. Si l'affaire est grave, informez votre supérieur immédiat avant de mener une enquête complète.
 - 2. S'il s'agit d'une affaire mineure, vous pouvez, selon les circonstances, mener l'enquête vous-même ou nommer un autre membre à cette fin.
- E. 2. b. Assurez-vous qu'une enquête approfondie est menée.
- E. 2. c. Si l'enquête révèle quelque mauvais comportement ou la perpétration d'une infraction ressortissant au service,

suivez les procédures énoncées à l'article I et à l'annexe II-13-1.

E. 2. d. Si l'on constate la perpétration d'une infraction statutaire, suivez les procédures énoncées à l'article H.

E. 3. ENQUÊTEUR

E. 3. a. Menez une enquête approfondie et impartiale.

E. 3. b. Tâchez d'obtenir des renseignements et des faits confirmatifs donnés librement par les personnes impliquées ou les personnes qui connaissent les circonstances de l'affaire.

E. 3. c. Si un membre est suspect, dites-lui que vous menez une enquête de service, et informez-le du mauvais comportement imputé ou de l'infraction ressortissant au service qu'il est soupçonné d'avoir commise.

1. Servez-lui l'avertissement habituel avant de l'interroger ou de lui faire faire une déclaration.

2. Si l'avertissement n'a pas été compris, expliquez-le lui.

3. Demandez-lui s'il désire faire une déclaration de son plein gré.

E. 3. d. Immédiatement avant la déclaration ou les réponses d'un suspect, consignez les faits suivants:

1. la nature du mauvais comportement imputé ou de l'infraction ressortissant au service qui aurait été commise;

2. l'avertissement et la réponse donnée par le membre à la question à savoir s'il a été compris ou non;

3. tout éclaircissement donné relativement à l'avertissement; et

4. le fait que le membre a accepté ou non de faire de son plein gré une déclaration.

E. 3. e. Si un membre refuse de faire une déclaration, ordonnez-lui de répondre à toutes les questions pertinentes. Expliquez-lui bien qu'il est tenu de répondre aux questions pertinentes qui lui sont posées et que son défaut de le faire pourrait donner lieu à une accusation d'avoir commis une infraction majeure ressortissant au service pour «refus d'obéir à un ordre légitime» en vertu de l'article 25(a) de la Loi sur la Gendarmerie.

E. 3. f. Si un membre est soupçonné d'avoir connaissance de certains faits ou de posséder des renseignements au sujet du mauvais comportement imputé ou de l'infraction ressortissant au service qui aurait été commise et n'est pas un suspect, vous pouvez l'interroger directement, sans avertissement, au sujet des faits de l'affaire

dont il est au courant. Toutefois si, par la suite, au cours de l'interrogatoire, il admet avoir participé à la perpétration de quelque infraction, donnez-lui immédiatement l'avertissement habituel avant de poursuivre l'interrogatoire.

- E. 3. g. Signalez les résultats de l'enquête, par note de service, à l'agent qui a ordonné la tenue de l'enquête, et ce, dans les meilleurs délais.»⁽⁶⁾

L'article 25(a) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* se lit comme suit:

«Tout membre qui

- a) désobéit ou refuse d'obéir aux ordres légitimes de quelque autre membre qui est son supérieur en grade ou est investi d'une autorité sur lui, ou frappe ou menace de frapper cet autre membre est coupable d'une infraction qualifiée d'infraction majeure ressortissant au service et peut être jugé et puni»

Bien qu'un membre soit tenu d'obéir à l'ordre qui lui est donné de répondre aux questions qui lui sont posées au cours d'une enquête de service, les déclarations obtenues de cette façon ne sont pas recevables comme preuves devant le tribunal de service. Toutefois, pareilles déclarations permettent à l'enquêteur d'obtenir sur un incident des renseignements qui ne seraient pas autrement disponibles.

Le pouvoir d'un enquêteur lors d'une enquête à caractère criminel ne va pas jusqu'à la réception des «déclarations exigées» d'un membre impliqué. Puisque la preuve obtenue ne rencontre pas le critère de déposition volontaire, la preuve obtenue d'un membre au moyen de pareille procédure ne pourrait être admise devant un tribunal judiciaire.

S'il s'agit d'une enquête de service, le rapport de l'enquêteur est remis à l'officier qui a entamé l'enquête. Ce dernier détermine si la plainte est fondée et, dans l'affirmative, il décide comment il doit procéder en vue de prendre des mesures disciplinaires contre le membre concerné et d'aviser le plaignant.

La Gendarmerie royale du Canada a pris l'habitude de désigner les plaintes comme étant «fondées» ou «non fondées.» Notre examen des dossiers de plaintes a révélé que lorsque la Gendarmerie royale du Canada n'établissait pas ou ne pouvait établir le bien-fondé de la plainte, elle informait le plaignant que sa plainte était «non fondée.» Le citoyen, et particulièrement le citoyen qui est convaincu d'avoir été mal traité par un agent de la Gendarmerie, ne voit pas grande consolation du fait qu'on l'informe ainsi.

⁽⁶⁾ *Manuel d'administration*, vol.1, II.13.E.1.-E.3.g.

Les préoccupations de la Commission ne se limitent pas à certains aspects de l'enquête menée à la suite d'une plainte. Une autre préoccupation est à souligner.

A maintes reprises, au cours des audiences de la Commission, et dans un nombre important de mémoires écrits, on a déploré le fait que les procédures suivies par la Gendarmerie en matière de plaintes du public ne peuvent pas être examinées de nouveau par un organisme indépendant. Le fait que seule la Gendarmerie enquête sur le mauvais comportement dont l'un de ses membres est accusé et que ses officiers se prononcent sur la validité d'une plainte donne à de nombreux membres du public l'impression que les intérêts de la Gendarmerie sont protégés au détriment des intérêts du plaignant. Étant donné que la Gendarmerie compte sur le respect et la coopération de ceux qu'elle sert, nous sommes d'avis que les procédures de traitement des plaintes du public devraient être améliorées de façon à ce que pareille impression ne subsiste pas.

Les réponses données au plaignant

Lorsqu'un retard important survient au cours de l'examen d'une plainte, le plaignant devrait en être informé. On devrait également le renseigner quant aux autorités supérieures avec lesquelles il peut communiquer, s'il n'est pas satisfait, à quelque égard que ce soit, de la réaction de la Gendarmerie à sa plainte.

Avant la publication des ordonnances permanentes, il n'existait aucune disposition obligeant d'accuser officiellement réception des plaintes. La Gendarmerie accuse habituellement réception des plaintes formulées par écrit au moyen d'une lettre.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, tous les plaignants dont les plaintes avaient officiellement fait l'objet d'une enquête étaient habituellement informés par écrit des résultats de l'enquête. La Gendarmerie tient absolument à conserver sa ligne de conduite selon laquelle les plaignants ne sont pas informés des détails des mesures disciplinaires prises contre l'un de ses membres.

Dans les cas de plaintes réglées sans formalités, on ne décèle aucun modèle précis de réponse. Certains commandants ont pris l'habitude de communiquer par lettre, alors que d'autres préfèrent téléphoner ou faire une visite. La Commission a constaté qu'en certains cas, la Gendarmerie n'avait pas communiqué avec le plaignant à la suite de la réception de sa plainte.

En certaines circonstances, par exemple lorsqu'il s'agit de plaintes de moindre importance, le membre recevant la plainte peut donner l'assurance au plaignant que l'affaire sera examinée. En d'autres cas semblables, le surveillant du membre impliqué peut demander au plaignant d'admettre que le membre fera l'objet de mesures appropriées et qu'il est préférable de laisser l'affaire à la discrétion du surveillant.

Le plaignant qui ne sait pas quelle est la meilleure façon de procéder avec sa plainte ou quel genre de réponse il est en droit de recevoir est habituellement désavantagé. La Commission a constaté que la pratique d'informer les plaignants de tout retard survenant dans l'enquête menée à la suite de leur plainte est loin d'être uniforme. A notre avis, c'est au moyen d'une lettre que la Gendarmerie devrait accuser réception de toute plainte, peu importe la forme sous laquelle elle lui est parvenue. De même, nous croyons que tous les plaignants devraient être informés par écrit de tout retard survenant dans le déroulement de l'enquête et son aboutissement et ce, que la plainte ait été traitée officiellement ou non.

La Commission souscrit à l'opinion qu'il n'est habituellement pas nécessaire d'informer le plaignant des détails des mesures disciplinaires imposées. Pareil renseignement peut nuire inutilement à un membre dans l'exercice efficace de ses devoirs. Ce facteur l'emporte de beaucoup sur la satisfaction que pourrait éprouver le plaignant à qui l'on ferait connaître les mesures exactes qui ont été prises.

L'attitude et l'opinion des membres relativement aux plaintes du public

Au cours de son enquête sur le traitement des plaintes du public, la Commission a envoyé un questionnaire à 500 agents et sous-officiers choisis au hasard et aux 375 officiers de la Gendarmerie. Plus de 84 pour cent des agents et sous-officiers et plus de 90 pour cent des officiers ont répondu à ce questionnaire. Certaines de leurs réponses ont un rapport immédiat avec les préoccupations exprimées par la Commission relativement au traitement des plaintes du public.

L'enquête a révélé que même si la majorité des membres interrogés pensaient connaître assez bien les procédures relatives aux plaintes du public, vingt-cinq pour cent des agents et sous-officiers ont laissé entendre qu'il ne les connaissaient pas ou les connaissaient mal. Un pour cent des officiers ont manifesté une ignorance semblable. Soixante-quatre pour cent des agents et sous-officiers ont déclaré qu'au moins une

plainte avait déjà été formulée contre eux et soixante-deux pour cent des officiers ⁽⁷⁾, pour leur part, ont déjà fait l'objet de plaintes.

Moins de cinquante pour cent des agents et sous-officiers pensaient que les procédures applicables aux plaintes du public étaient justes envers les membres de la Gendarmerie. Par contre, plus de soixante-dix pour cent des officiers considéraient que ces procédures étaient justes. A la question à savoir si ces procédures semblaient être justes envers les membres du public, plus de quatre-vingt pour cent des membres des deux groupes en étaient persuadés.

Nos résultats montrent que les plaintes et les procédures qui y sont applicables préoccupent réellement les membres de la Gendarmerie. Le sondage a montré que soixante-quatorze pour cent des agents et sous-officiers interrogés ont le sentiment qu'ils sont dans une situation de travail où ils pourraient bien faire l'objet de plaintes par des membres du public.

La chose qui nous inquiète le plus dans ces résultats est que le système actuel de traitement des plaintes du public ne jouit pas de la confiance entière de la majorité des agents et sous-officiers. Vu le manque d'uniformité dans l'application des procédures actuelles et vu le manque de quelque autorité de révision que ce soit, nous ne sommes pas d'accord avec la majorité des membres interrogés que les procédures actuelles sont justes envers les plaignants. Nous nous inquiétons par contre, du fait que moins de cinquante pour cent des agents et sous-officiers croient que les procédures suivies sont justes envers les membres de la Gendarmerie. Compte tenu du nombre de membres de ce groupe (soixante-quatorze pour cent) qui considèrent que des plaintes peuvent par la suite être portées contre eux, la Commission se rend compte du dommage que l'existence de telles procédures peut faire au moral des membres de la Gendarmerie.

Les nouvelles procédures de la Gendarmerie en matière de plaintes

Ayant examiné les procédures suivies jusqu'à ces derniers temps en matière de plaintes, nous devons maintenant nous pencher sur les nouvelles procédures, en vigueur depuis le 8 juillet 1975. Nous les énonce-

⁽⁷⁾ Tous ces officiers ont déjà été agents et sous-officiers.

rons, puis nous examinerons jusqu'à quel point elles répondent aux préoccupations que nous avons manifestées.

Les nouvelles procédures relatives aux plaintes sont les suivantes:
(traduction)

«D. PLAINTES

D. 1. *Généralités*

- D. 1. a. La renommée de la Gendarmerie dépend largement du fait que le public est confiant qu'une plainte portée contre un membre de la Gendarmerie fera toujours l'objet d'une enquête complète et impartiale, et que, si elle est fondée, la situation sera corrigée.
- D. 1. b. Il importe également que les membres soient protégés contre toute accusation fausse ou malveillante qui peut avoir été portée contre eux par le public.
- D. 1. c. Par conséquent, il est essentiel que toutes les plaintes portées contre la Gendarmerie ou l'un de ses membres fassent sans délai l'objet d'une enquête impartiale.

D. 2. *Membre*

- D. 2. a. Si une plainte est portée contre un membre de la Gendarmerie:
 - 1. informez le plaignant que sa plainte fera l'objet d'une enquête;
 - 2. enregistrez la plainte dans le «Rapport des incidents», formule C-238, ou dans une note de service;
 - 3. signalez sans délai l'affaire à votre surveillant.

D. 3. *Commandant de détachement, de section ou officier en charge*

- D. 3. a. Accusez sur-le-champ et par écrit réception d'une plainte formulée par écrit.
 - 1. S'il s'agit d'une plainte de nature grave, signalez sans délai l'affaire à votre supérieur immédiat.
 - 2. Enquêtez sans délai sur une plainte, à moins d'une directive contraire de votre supérieur immédiat.
- D. 3. b. Si la plainte porte sur le non-paiement d'une dette, procédez alors de la façon suivante:

1. informez le plaignant avec tact que la Gendarmerie n'est pas un organisme de recouvrement de dettes, mais que la plainte sera portée à l'attention du membre;
2. demandez au membre de déclarer par écrit s'il reconnaît ou non l'existence de la dette;
3. si le membre reconnaît l'existence de la dette, faites-lui préciser quels arrangements il a pris ou est disposé à prendre en vue de régler sa dette;
4. si la nature ou le nombre de plaintes reçues montre que le membre s'est endetté de manière déraisonnable, faites-lui:
 1. déclarer par écrit le nom de tous ses créanciers, les sommes dues à chacun et les paiements véritables qu'il se propose de faire en vue de régler ses dettes, et
 2. produire les quittances de tous les paiements subséquents aux fins d'une inspection;
5. si le paragraphe 3 ou 4 s'applique, dites au membre que s'il omet de rembourser les dettes de la façon dont il l'a proposée, il peut être accusé d'avoir commis une infraction ressortissant au service en vertu de 1.4.C.4.b. ou il peut être destitué conformément au règlement 173 du *Règlement sur la Gendarmerie*.

D. 3. c. Faites parvenir, par les voies normales, à *votre division*, le rapport d'enquête concernant *toute plainte* portée contre un membre. Joignez-y les détails suivants:

1. le nom du plaignant;
2. la nature de la plainte;
3. l'heure, la date et le lieu de l'inconduite qui se serait produite;
4. le numéro ou les numéros régimentaires et le nom du membre ou des membres en cause;
5. un résumé de l'enquête; et
6. les mesures prises ou recommandées.

D. 4. *Commandant*

- D. 4. a. Faites parvenir au quartier général les détails de toute plainte portée contre un membre qui:
1. a donné lieu ou peut donner lieu à une publicité préjudiciable à la Gendarmerie;

2. peut faire l'objet d'une intervention à la Chambre des communes; ou
 3. est fondée. Faites parvenir ces détails avec mention «Dossier de service», et joignez-y des détails sur les mesures prises ou recommandées, en ce qui concerne le membre. (Voir E.4.)
- D. 4. b. Réglez toute autre plainte à votre niveau, à la condition d'être satisfait de l'enquête qui a été menée et de toute mesure subséquente qui a été prise.
- D. 4. c. Signalez au plaignant et au membre concerné le résultat final de l'enquête menée à la suite de quelque plainte portée contre un membre.
1. S'il survient quelque retard important dans l'enquête, tenez le plaignant au courant du déroulement des événements.
 2. Si une plainte est fondée, avisez le plaignant, le cas échéant, que des mesures disciplinaires appropriées sont prises ou ont été prises, sans lui révéler exactement en quoi elles consistent.»

Selon ces nouvelles dispositions, un membre doit informer le plaignant que sa plainte fera l'objet d'une enquête. La Commission appuie cette mesure. Toutefois, il reste que pareille garantie pourra encore être donnée verbalement. A notre avis, pour toute plainte, il faudrait accuser réception par écrit.

Nous appuyons la disposition selon laquelle toutes les plaintes doivent être enregistrées. Toutefois, nous croyons que ces ordonnances ne vont pas assez loin en vue d'assurer l'existence d'un système uniforme et général d'enregistrement dans toute la Gendarmerie. Notre opinion au sujet d'un système plus complet d'enregistrement et d'examen des plaintes sera reflétée dans nos recommandations.

Les nouvelles ordonnances tiennent davantage compte du plaignant et sont dirigées envers certaines des difficultés que nous avons remarquées, mais elles ne laissent entrevoir, en principe, aucun changement important en ce qui concerne les intérêts du plaignant et du membre impliqué. A notre avis, les nouvelles procédures ne répondent pas d'une façon satisfaisante à un certain nombre de questions importantes.

La Commission croit que la Gendarmerie elle-même n'est pas mieux protégée par ces nouvelles procédures. Compte tenu des nombreuses questions laissées sans réponse par les nouvelles ordonnances, la Commission pense qu'un examen approfondi des principes et procédures de traitement des plaintes du public s'avère nécessaire avant de formuler

ses recommandations. A cette fin, nous étudierons d'abord les principes généraux sur lesquels sont fondées les procédures actuellement employées par la Gendarmerie. Puis, nous examinerons divers *types* de procédures employées par d'autres organismes policiers en ce qui a trait aux plaintes. Finalement, la Commission fera connaître sa position au sujet des principes fondamentaux sur lesquels doit être fondée toute procédure concernant les plaintes du public.

SOLUTIONS DE RECHANGE

INTRODUCTION

La plupart des procédures employées en vue de traiter les plaintes du public touchent, d'une façon plus ou moins marquée, les intérêts contradictoires de toutes les parties. Nous pouvons apprécier la valeur des principes sur lesquels est fondé tout système particulier en examinant jusqu'à quel point les intérêts de toutes les parties sont reconnus et protégés d'une façon juste. C'est sur cette base que nous examinerons et évaluerons les principes sur lesquels sont fondées les procédures actuelles appliquées par la Gendarmerie royale du Canada et celles que suivent d'autres organismes policiers.

Les principes applicables aux procédures concernant les plaintes du public

Compte tenu de la longue tradition de la Gendarmerie et du fait que cette dernière sert de «police nationale» canadienne, il est raisonnable de s'attendre à ce que les principes suivis dans le traitement des plaintes du public aient été utiles tant à la société qu'à la Gendarmerie. De fait, à un certain point, les intérêts de la société et ceux de la Gendarmerie se rejoignent. Il est dans leur intérêt mutuel que les activités des membres de la «police nationale» ne donnent lieu à aucune plainte du public. L'inconduite d'un membre, particulièrement en public, peut rompre l'enchantement que la Gendarmerie procurait à toute une communauté.

En cherchant à protéger les intérêts de la société, le Parlement et les tribunaux ont confirmé les pouvoirs et les responsabilités du commissaire dans le domaine de la discipline des membres. Compte tenu de l'attitude traditionnellement stricte de la Gendarmerie dans le domaine de la discipline et du fait que chaque nouvel incident rend sa tâche plus difficile, la Gendarmerie a toujours été prête à prendre des mesures disciplinaires contre un membre impliqué dans une plainte. Dans ces

conditions, les intérêts des membres de la Gendarmerie n'ont pas toujours été protégés autant qu'ils auraient pu l'être. Le rapport de 1962 de la Commission royale d'enquête britannique sur la police ⁽⁸⁾ fait mention d'une situation analogue: (*traduction*)

«L'enquête a parfois tendance à causer une certaine gêne et un certain embarras aux agents de la paix qui sont innocents. Leur fierté de policier et leur intérêt à l'égard de la discipline, de même que le maintien de bonnes relations avec le public, ont tendance à encourager les officiers supérieurs, et en particulier les agents en chef, à faire preuve d'une extrême diligence dans l'examen des plaintes, et même, à l'occasion, à faire pencher la balance contre l'agent.»

Les institutions publiques, la Gendarmerie comprise, n'ont jamais échappé aux critiques ou aux plaintes du public. Néanmoins, jusqu'à récemment, elles ont joui d'une confiance rarement attaquée. Au début des années 1960, il y a eu un renversement marqué de l'attitude de la société dans le domaine des droits sociaux. Cette nouvelle prise de conscience sociale amena le public à exiger de plus en plus que la police et les autres organismes publics justifient leurs actes. La prolifération des bureaux de protecteur du citoyen à travers le Canada est un exemple de ce fait.

Aucun organisme policier n'aime les critiques. Les plaintes diminuent la confiance du public dans la Gendarmerie et rendent sa tâche plus difficile. Quoiqu'il soit de l'intérêt de la Gendarmerie de traiter chaque plainte d'une façon efficace, d'après son bien-fondé, on n'a pas tenté de rendre suffisamment évidentes au public les procédures applicables. Les anciennes et les nouvelles ordonnances visent au traitement rapide et sans formalités des plaintes et exigent que le commissaire reçoive tous les détails concernant une plainte qui pourrait donner lieu à une publicité préjudiciable à la Gendarmerie ou soulever des questions à la Chambre des communes, mais aucune de ces ordonnances ne prévoit la publication de renseignements visant à informer le public des procédures à suivre lors de la présentation d'une plainte.

Modèles de procédures en matière de plaintes du public

En examinant les procédures suivies par d'autres organismes policiers, la Commission a remarqué certaines similarités ainsi que certaines

⁽⁸⁾ Royal Commission on the Police, *Final Report*, Londres H.M. Stationery Office, 1962, p. 125.

différences. Dans la plupart des organismes étudiés, les procédures applicables aux plaintes du public étaient dans une certaine mesure intégrées à la discipline. En vue de traiter les plaintes du public, de nombreux organismes avaient tendance à employer les procédures existantes dans le domaine de la discipline, en y apportant de légères modifications. Dans la plupart des organismes, les procédures appliquées aux plaintes revêtaient ainsi le caractère de procédures disciplinaires. Lorsqu'il y avait des différences, il s'agissait en général d'une simple question de degré.

Certains organismes ne semblaient pas trop se préoccuper des droits d'un membre impliqué dans une plainte ou de l'application de mesures destinées à corriger un comportement inacceptable. Dans ces organismes, les procédures disciplinaires étaient essentiellement de nature accusatoire et punitive; à l'exception des sanctions imposées, presque aucune mesure, voire aucune mesure n'était prise.

D'autres organismes, tout en rattachant à la discipline les procédures applicables aux plaintes du public prenaient des mesures qui étaient davantage destinées à corriger un comportement inacceptable. Dans une mesure plus ou moins grande, ces organismes adoptaient la position suivant laquelle leurs intérêts et ceux du membre impliqué étaient mieux protégés si l'on tentait de redresser la situation sans avoir recours à une mesure punitive.

Nous avons également constaté des différences en ce qui concerne le degré de participation d'un personnel non policier dans les procédures. On a prétendu que le public peut uniquement avoir confiance dans les procédures de traitement des plaintes si ces procédures comportent une participation non policière. Toutefois, des arguments à l'effet contraire ont été avancés; d'après ceux-ci, pareille participation nuirait au pouvoir des commandants de corps policiers. Dans de nombreux cas, l'administration de la police considérait que c'était là un empiètement non justifié dans un domaine relevant de sa compétence exclusive.

De nombreuses tentatives ont été faites en vue de résoudre ce problème. Elles ont entraîné l'établissement d'un certain nombre de procédures, chacune différant quant au degré et au caractère de la participation publique. Dans un document récent sur la surveillance de la conduite policière ⁽⁹⁾, le professeur Allan Grant, de l'Osgoode Hall Law

⁽⁹⁾ A. Grant, *The Control of Police Behaviour Found in Some Civil Liberties Issues of the Seventies*, Carswell, Toronto, 1975, p. 93 et sq.

School, a établi les catégories suivantes de procédures, fondées sur la nature de la participation publique.

- 1) *Le modèle «maison»*: dans ce cas-ci, la tâche d'enregistrer la plainte, d'enquêter et de se prononcer sur celle-ci incomberait à la police. Ce modèle correspond très étroitement à celui qui est actuellement utilisé en Ontario et en Angleterre, mais contrairement à la police anglaise, la police ontarienne n'est pas tenue, en vertu d'une disposition législative expresse, d'enregistrer les plaintes portées par les membres du public contre les agents de la paix. On y soutient que les pratiques actuelles, selon lesquelles il existe des *Boards of Police Commissioners* et d'autres organismes semblables devant lesquels les appels peuvent être interjetés, doivent être classées dans cette catégorie, car ces organismes ne sont pas suffisamment indépendants.
- 2) *Le modèle «maison» faisant l'objet d'une surveillance externe*: dans ce cas-ci, le processus d'enquête et de décision suit le modèle «maison», mais un mécanisme de révision externe est prévu en dernier ressort. Ce rôle de révision pourrait être joué par un avocat indépendant qui aurait la tâche d'examiner l'ensemble de la conduite de l'affaire en vue de s'assurer que le plaignant et l'agent contre lequel la plainte a été portée ont été traités d'une façon juste et équitable. Sur demande de la partie lésée, ce réviseur indépendant ferait des recommandations au Solliciteur général au sujet des mesures qui devraient être prises, le cas échéant, soit au cours de l'affaire elle-même soit par la suite, en vue d'assurer un règlement juste de l'affaire. Un modèle de ce genre est actuellement à l'étude en Angleterre; plusieurs *Senior Officers Associations* et le *Police Federation*, représentant en Angleterre et au pays de Galles, quelque 100 000 hommes, depuis le simple agent jusqu'à l'inspecteur en chef, ont donné leur appui à ce projet.
- 3) *Le modèle selon lequel l'enquête est menée par la police mais la décision prise par un organisme indépendant*: dans ce cas-ci, l'enquête serait, comme c'est actuellement le cas, menée par la police, mais la décision et le règlement relèveraient d'un organisme indépendant. La décision pourrait être prise par un juge, par un avocat nommé à cette fin ou par un conseil dans lequel le public serait représenté par des membres civils.
- 4) *Le modèle selon lequel l'enquête serait menée par un organisme indépendant mais la décision serait prise par la police*: dans ce cas-ci, l'enquête ne serait pas confiée à la police, mais elle serait menée par un enquêteur spécialement nommé à cette fin et sous la surveillance d'un protecteur du citoyen ou d'un commissaire des droits chargé de faire rapport au chef de police et de formuler des recom-

mandations sur les mesures à prendre, la décision finale étant prise par la police.

- 5) *Le modèle «véritablement indépendant»*: dans ce cas-ci, les aspects de la plainte, depuis son enregistrement initial jusqu'à son règlement, relèveraient entièrement d'un organisme indépendant. En fait, le chef de police serait avisé du règlement de la plainte par l'organisme créé à cette fin et n'aurait aucun pouvoir discrétionnaire; il devrait obéir à l'ordonnance rendue, mais l'agent contre lequel la plainte aurait été portée, ou l'organisme policier lui-même, serait, bien sûr, représenté à l'audition par un avocat ou par un agent.

Les modèles (1) et (5) ne règlent rien puisqu'ils ne tiennent compte que d'un point de vue aux dépens de l'autre. Le modèle (3) n'est pas réellement plus satisfaisant que le modèle (5) en ce qui concerne la police, étant donné qu'il enlève aux autorités policières le pouvoir de régler les plaintes du public d'une façon aussi efficace que le modèle (4). Le modèle (4) doit, à notre avis, être critiqué pour des raisons pratiques plutôt que théoriques. Les éléments de preuve à notre disposition laissent entendre qu'une enquête menée par un organisme externe pourrait être moins digne de confiance et moins complète qu'une enquête menée par l'organisme policier concerné.

Depuis la publication du rapport Grant, un sixième modèle a été conçu par M^e Arthur Maloney, c.r., dans son rapport au *Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police*.

6) *Le modèle Maloney*

Selon ce modèle, l'enquête serait accomplie par un organisme externe. La décision, mais non l'application des mesures disciplinaires, relèverait entièrement de l'organisme externe.

Ce modèle, qui retire complètement à la direction de police son pouvoir décisionnel, va à l'encontre de la philosophie de la Commission, selon laquelle la direction doit conserver son pouvoir d'action, autant en ce qui a trait à cet aspect qu'aux autres aspects des procédures relatives aux plaintes du public.

La Commission croit que seul le second modèle, prévoyant une révision externe, permet à la fois de protéger les intérêts du plaignant et de mettre la Gendarmerie à l'abri de tout soupçon à l'effet que ses procédures soient appliquées au détriment des citoyens qu'elle sert.

Chapitre II

UNE NOUVELLE PROCÉDURE EN MATIÈRE DE PLAINTES DU PUBLIC

INTRODUCTION

Les procédures que nous avons proposées sont avant tout fondées sur la prémisse suivante: en vue de répondre d'une façon efficace aux plaintes, il faut en déterminer les causes et corriger les conditions qui y ont donné lieu. Les plaintes du public en viendront alors à être considérées comme une occasion d'examiner et d'améliorer le service fourni par la Gendarmerie. De plus, en améliorant le service policier, les procédures correctives et curatives qui entraînent une amélioration dans le service de police devraient avoir pour effet de diminuer le nombre de plaintes des membres du public en éliminant en partie les conditions qui y ont donné lieu. Un système curatif de traitement des plaintes devrait être considéré comme l'un des éléments importants d'un programme plus général destiné à assurer un travail policier efficace par l'amélioration du service de police et la promotion d'une collaboration plus étroite entre la police et le public. Dans la société contemporaine, un organisme policier ne saurait avoir d'atouts plus importants que l'appui et l'encouragement des gens qu'il sert.

Une seconde prémisse sur laquelle nos propositions sont fondées est qu'en ce qui concerne les plaintes imputant un comportement criminel, les membres de la Gendarmerie devraient être traités de la même façon que les autres citoyens canadiens.

Troisièmement, nous avons également fondé nos propositions sur la croyance voulant que lorsqu'une plainte est de nature non pénale, la direction de la Gendarmerie royale du Canada, qui doit répondre du service fourni par la Gendarmerie, devrait être tenue de répondre à la plainte.

Quatrièmement, il importe non seulement que la direction de la Gendarmerie soit tenue de répondre d'une façon efficace et satisfaisante aux plaintes du public, mais encore que les Canadiens puissent être sûrs qu'elle assume réellement cette responsabilité.

Nous avons finalement fondé nos propositions sur la prémisse voulant que le plaignant devrait avoir le droit d'interjeter appel devant un organisme indépendant lorsqu'il n'est pas satisfait de la façon dont la Gendarmerie a réglé sa plainte.

En cherchant à mettre ces principes en application de manière à ne pas gêner la direction de la Gendarmerie dans sa tâche de gestion, nous avons recommandé la nomination d'un ombudsman de la police fédérale.

En enquêtant sur le traitement des plaintes du public par la Gendarmerie royale du Canada, la Commission a entrepris de déterminer jusqu'à quel point les procédures actuelles reconnaissent et tenaient compte de l'intérêt de toutes les parties. Avant d'aborder nos recommandations, il importe de compléter ces procédures afin d'assurer l'établissement d'un système à la fois *juste* et *efficace*.

Afin d'être en mesure de recommander des procédures qui respectent à la fois les normes de justice et d'efficacité, il nous a fallu examiner les intérêts des diverses parties en cause. Nous croyons que si ces procédures ne sont pas fondées sur un objectif accepté et partagé par tous les intéressés, elles s'avéreront inefficaces. La Gendarmerie royale du Canada a toujours compris que la qualité des services qu'elle offre aux citoyens du Canada dépend d'un *travail policier efficace*. Elle reconnaît que l'efficacité du travail policier n'est un objectif réalisable en soi que s'il tient compte des intérêts de la population desservie.

En formulant nos recommandations, nous avons adopté, voire même dépassé, la conception que la Gendarmerie elle-même se fait de cet objectif. Ainsi, en recommandant que *toutes* les plaintes fassent l'objet d'un accusé de réception écrit, notre préoccupation est-elle de donner à chaque plaignant l'assurance que sa plainte fera l'objet d'un examen. De plus, nous reconnaissons que la Gendarmerie rendra par là ses procédures plus évidentes et que, ce faisant, elle accroîtra la confiance du public dans ces dernières. Cette recommandation favoriserait en outre une étude plus vaste des plaintes qu'il n'est possible de le faire actuellement. Pareille recommandation correspond à notre conviction qu'en définitive les procédures de traitement des plaintes les plus justes s'avéreront également les plus efficaces.

UNE SOLUTION DE RECHANGE

Comme c'est le cas pour de nombreux autres organismes policiers, les procédures suivies par la Gendarmerie royale du Canada en matière de plaintes ont été établies et ont évolué dans le cadre de systèmes disciplinaires existants: elles présentent donc les mêmes caractéristiques. Plusieurs de ces systèmes sont inadéquats ou exagérés à un point tel qu'ils contrecarrent le rôle que devrait jouer, à notre avis, les procédures applicables aux plaintes en vue d'assurer un service de police efficace.

Les divers systèmes disciplinaires des forces policières dont nous avons pris connaissance sont fondamentalement de nature accusatoire. Les personnes chargées d'appliquer la discipline portent des accusations et, le cas échéant, imposent des sanctions. Les personnes accusées sont donc nécessairement sur la défensive. Or, pareilles attitudes d'accusation d'une part et de défense d'autre part tendent à se manifester dans le traitement des plaintes.

A notre avis, pareilles attitudes n'ont pas leur place dans un système de traitement de plaintes. Pareil système doit mettre l'accent sur la collaboration entre le public et la police dans la poursuite d'objectifs communs. Une plainte portée par un membre du public *peut* donner lieu à des mesures disciplinaires, mais les objectifs des procédures en matière de plaintes ne devraient pas être identiques à ceux qui s'appliquent aux procédures disciplinaires. Le système de traitement des plaintes et le système disciplinaire sont, bien sûr, étroitement liés, mais la question du mauvais comportement, advenant le cas où elle se pose, est une question qui doit être examinée et réglée dans le cadre du système disciplinaire. Toutes les autres questions découlant d'une plainte portée par un membre du public sont des questions qui appartiennent au domaine des procédures applicables aux plaintes du public.

Étant donné que les lignes de conduite et les procédures de la Gendarmerie sont encore façonnées par des attitudes et des conceptions fondées sur le rapport étroit qui existe entre le système de traitement des plaintes et le système disciplinaire, la Commission est d'avis que de nouvelles procédures de traitement des plaintes s'avèrent nécessaires.

Tout en conservant de nombreuses pratiques existantes, ces procédures innoveront par l'introduction d'un nouveau système, de toute évidence différent de l'ancien système et du système disciplinaire tant du point de vue des attitudes que de celui des objectifs. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 1 *Que la Gendarmerie royale du Canada adopte un système de traitement des plaintes du public différent du système disciplinaire, tant au point de vue de son fonctionnement que de son rôle.*

UN SYSTÈME CURATIF DE TRAITEMENT DES PLAINTES DU PUBLIC

Le nouveau système que nous proposons sera essentiellement curatif.

Un système de traitement des plaintes du public est curatif lorsqu'il met l'accent sur les aspects positifs des mesures prises en vue de corriger une situation et lorsqu'il encourage l'application de mesures autres que punitives en vue d'obtenir un changement dans le comportement ou le rendement d'un individu. Un tel système permet l'identification des changements qui doivent être apportés à des groupes de membres ou à l'ensemble de la Gendarmerie par suite des plaintes formulées par le public.

Pareil système doit d'abord inclure une définition de «plainte d'un membre du public», qui soit suffisamment générale pour remplir la fonction curative des nouvelles procédures. Par conséquent, nous recommandons l'adoption de la définition organique arrêtée par la Commission de ce qui constitue une plainte d'un membre du public.

PUBLI. 2. *La Gendarmerie royale du Canada devrait faire sienne la définition suivante d'une plainte: «Toute communication, soit orale soit écrite, faite par un membre du public, qui dénonce le comportement d'un membre de la Gendarmerie ou accuse la Gendarmerie elle-même de ne pas répondre aux aspirations du public.»*

Le système curatif que nous proposons touche à trois domaines interdépendants de procédures.

Premièrement, certaines recommandations se rapportent directement aux procédures que la Gendarmerie devrait suivre dans ses communications avec le public. Ces recommandations visent à empêcher que les procédures, en matière de plaintes, revêtent un caractère accusatoire. En recommandant certaines initiatives que devrait prendre la Gendarmerie lorsqu'elle fait face à des plaintes et les examine, la Commission espère éviter des situations qui provoquent soit une attitude hostile soit un besoin de se disculper.

Deuxièmement, nos recommandations touchent également au traitement des plaintes et aux procédures à adopter en ce qui concerne les membres impliqués dans les plaintes du public. Par les premières recom-

mandations, nous voulons que les plaintes du public deviennent un indice de la qualité du service de police fourni par la Gendarmerie. A cette fin, nous proposons certaines procédures en vue de l'enregistrement et de l'analyse des données concernant les plaintes. En plus de fournir un registre des mesures appliquées aux membres impliqués, pareil enregistrement et pareille analyse fourniront à la haute direction un nombre plus élevé de renseignements sur lesquels elle pourra fonder ses décisions relatives aux lignes de conduite. Non seulement son appréciation des lignes de conduite générales se rapportant à la formation et à la dotation en personnel en sera-t-elle facilitée, mais celle des lignes de conduite en vigueur dans les différentes divisions de la Gendarmerie le sera également. En ce qui concerne les membres eux-mêmes, ces renseignements aideront la Gendarmerie dans sa fonction de dotation en personnel en soulignant les qualités ou les faiblesses individuelles qui servent de barème pour déterminer si un membre est apte à remplir certaines fonctions plutôt que d'autres ou à servir dans des régions géographiques données. Dans ce contexte curatif, la discipline devient une solution de rechange intégrale, quoique passablement distincte. Elle continuera à exister mais elle ne caractérisera plus la façon fondamentale d'aborder la question du règlement des plaintes du public.

Troisièmement, nous préconisons l'institution de la fonction d'ombudsman de la police fédérale. La Commission cherche ainsi à garantir l'efficacité des procédures dont il a été ci-dessus fait mention en permettant un examen externe des procédures de plaintes, et en accordant, le cas échéant, une voie de recours aux parties impliquées dans une plainte. Nous avons consacré un chapitre de notre rapport à la question de savoir s'il est nécessaire d'établir une telle fonction et à la question de l'appui qu'elle apporterait aux plaignants, aux membres impliqués dans les plaintes et à la Gendarmerie elle-même. Dans ce chapitre du rapport, nous parlerons de cette fonction aussi souvent que nécessaire.

Les grandes lignes d'un système curatif étant exposées, la Commission recommande ce qui suit:

PUBLI. 3 Qu'un système curatif de traitement des plaintes en provenance des membres du public soit adopté par la Gendarmerie royale du Canada.

La plainte et sa réception

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, les plaintes parviennent à la Gendarmerie elle-même, ainsi qu'au solliciteur général, aux représen-

tants élus à tous les niveaux du gouvernement, à des groupes ayant des intérêts particuliers et à d'autres groupes.

Nous sommes convaincus que, dans le cadre des procédures actuelles, les plaintes parviennent au niveau compétent, aux fins d'une enquête, et rien ne devrait être fait qui aurait pour effet de restreindre sans motif légitime les voies que les citoyens choisissent en vue de porter plainte. Ceci étant, nous n'avons pas l'intention de proposer que quelque voie particulière soit favorisée. Toutefois, le public devrait être informé des divers bureaux auxquels il peut présenter les plaintes. A cette fin, une brochure explicative devrait être rédigée et mise à la disposition du public par l'intermédiaire de la Gendarmerie et d'autres organismes auxquels le public a accès. Pareille brochure fournirait non seulement des renseignements au sujet des procédures applicables aux plaintes mais encouragerait également la présentation des plaintes dans les plus brefs délais. Les membres du public devraient être avisés qu'avec le temps, les éléments de preuve disparaissent, les souvenirs s'embrouillent, les membres de la Gendarmerie sont mutés et les faits deviennent de plus en plus difficiles à reconstituer.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 4 Aucune restriction ne devrait être imposée quant aux voies disponibles aux fins de la présentation d'une plainte; le public devrait être informé de ces voies et de la nécessité de présenter une plainte le plus rapidement possible après l'incident en question; on pourrait entre autres renseigner le public en mettant à sa disposition une brochure explicative.

Les communications avec le plaignant

Toutes les plaintes devraient faire l'objet d'un accusé de réception, par écrit. On informerait ainsi le plaignant que sa plainte a été enregistrée et que la Gendarmerie l'étudie. De plus, pareille disposition garantirait l'enregistrement de toutes les plaintes portées par des membres du public. Si un formulaire était conçu à cette fin, il n'en résulterait pas nécessairement un fardeau administratif beaucoup plus lourd pour la Gendarmerie. Un tel formulaire normalisé renfermant les détails de la plainte pourrait être utilisé. Une copie servirait d'accusé de réception pour le plaignant et une autre de registre pour la Gendarmerie.

La plainte ayant été examinée, soit officiellement soit non officiellement, le plaignant devrait être avisé par écrit de la façon dont sa plainte a

été réglée et de la manière de s'y prendre pour en appeler de la décision de la Gendarmerie. Si une plainte est réglée à la satisfaction de toutes les parties, il sera également nécessaire de consigner par écrit les détails du règlement de l'affaire. Dans les deux cas, le plaignant devrait être avisé par écrit des résultats par un surveillant ayant un grade au moins aussi élevé que la personne qui a réglé la plainte.

Nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 5 La Gendarmerie royale du Canada devrait faire par écrit un accusé de réception de toute plainte.

PUBLI. 6 Le plaignant devrait être informé par lettre des détails du règlement de sa plainte. Cette lettre devrait renseigner sur la façon de s'y prendre pour interjeter appel contre toute décision prise par la Gendarmerie.

Les plaintes et leur classification

La Gendarmerie classe actuellement les plaintes dans l'une ou l'autre des deux catégories suivantes: les plaintes «fondées» et les plaintes «non fondées». Il peut arriver conséquemment qu'un plaignant se fasse dire par la Gendarmerie que sa plainte n'est pas fondée alors que l'on veut réellement dire qu'elle n'a pas été prouvée ou ne peut l'être. Or un individu qui est fermement convaincu qu'il a été mal traité par un membre de la Gendarmerie n'est pas susceptible de réagir favorablement à une lettre l'avisant que sa plainte n'est pas fondée. Il est bien souvent difficile de s'assurer de la validité d'une plainte, particulièrement lorsqu'elle ne met en cause que deux personnes, soit le plaignant et l'agent de police. Par conséquent, nous proposons que l'on songe à utiliser les termes «établi» et «non prouvé».

Nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 7 Toute plainte devrait être classée dans l'une des trois catégories suivantes: «sans fondement», «non prouvée», «établie.»

L'enregistrement des plaintes

Il n'existe à l'heure actuelle aucun dépôt central où seraient conservées toutes les plaintes présentées à la Gendarmerie. Les quartiers généraux de division signalent les plaintes fondées au quartier général d'Ottawa. Toutefois, les dossiers des divisions ne sont pas nécessairement complets. Au niveau d'un détachement ou d'une subdivision, un

certain nombre de plaintes formulées verbalement sont probablement réglées sans formalités; on ne les enregistre pas et aucune consigne ne l'exige. D'autres plaintes peuvent être notées dans le registre des incidents du détachement concerné, mais si elles sont réglées au niveau local à la satisfaction du plaignant, il arrive qu'on n'en fasse pas mention dans les dossiers permanents. Certaines plaintes liées à une opération policière peuvent être consignées dans le rapport d'activités criminelles et faire l'objet d'un examen dans le cadre de l'enquête criminelle, plutôt qu'être considérées en tant que plaintes. Ces plaintes ne seront enregistrées en tant que telles dans aucun dossier de plaintes du public.

Cet état de choses affecte les aptitudes de la Gendarmerie à utiliser les plaintes du public comme une source de renseignements sur la qualité de son service de police et/ou à jauger à leur juste valeur l'efficacité des mesures correctives prises à la suite des plaintes du public.

A notre avis, pour qu'un système curatif du traitement des plaintes du public puisse réussir à la Gendarmerie, il faut absolument que toutes les plaintes, orales ou écrites, soient systématiquement enregistrées et ce, qu'elles soient établies, non prouvées ou sans fondement. Dans le cadre d'un système curatif, toute plainte, quelle qu'elle soit, est l'expression du mécontentement du public sous une forme ou une autre. Le fait que la Gendarmerie conclut qu'une plainte est sans fondement ou non prouvée peut constituer un jugement subjectif et ne justifie pas nécessairement l'exclusion de pareille plainte des dossiers. Ainsi, une série de plaintes sans fondement ou non prouvées dans une région donnée ou au sujet d'un membre en particulier peut bien être l'indice qu'une mesure curative est nécessaire.

Même s'il est nécessaire d'enregistrer les plaintes par écrit, nous craignons que l'établissement d'un système officiel d'enregistrement des plaintes puisse avoir pour effet de nuire aux communications, habituellement dénuées de formalisme, entre le public et la police. A notre avis, un plaignant devrait être invité à présenter sa plainte par écrit. S'il ne désire pas le faire ou s'il n'est pas en mesure de le faire, le membre de la Gendarmerie qui reçoit la plainte devrait être tenu d'en faire rapport par écrit.

Nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 8 Que toute plainte soit consignée par écrit sur un formulaire normalisé, soit par le plaignant soit par le membre qui reçoit la plainte.

PUBLI. 9 Que la Gendarmerie royale du Canada maintienne un registre de toutes les plaintes.

Communications avec le membre impliqué

Tout membre qui a fait l'objet d'une accusation d'inconduite de la part d'un plaignant devrait être averti le plus tôt possible qu'une plainte a été reçue et de la façon dont elle fut réglée. Toutefois, communiquer immédiatement ce renseignement au membre impliqué ou à tous ceux qui le sont, peut, en certaines circonstances, paralyser l'enquête de la Gendarmerie. Si tel est le cas, il peut être nécessaire de différer la transmission du renseignement au membre impliqué. Les occasions de faire un usage abusif du pouvoir discrétionnaire que confère cette disposition deviendront de plus en plus rares, suite aux recommandations que nous ferons en faveur d'une procédure de révision interne dont nous parlerons plus loin dans cette section du rapport.

Nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 10 **Que les membres de la Gendarmerie dont la conduite a fait l'objet d'une plainte soient informés aussitôt que possible de la réception de la plainte.**

PUBLI. 11 **Que les membres soient informés sans délai de la façon dont les plaintes les impliquant ont été réglées.**

Le rapport sur la plainte

La nécessité d'avoir des renseignements sur le nombre et le genre de plaintes du public constitue la clé de voûte de tout système de nature curative. Il est indispensable que toutes les plaintes, qu'elles soient réglées officiellement ou sans formalités à quelque niveau de l'organisme policier que ce soit, fassent l'objet d'un rapport exact et complet. Pour que la Gendarmerie puisse prendre des mesures destinées à corriger une situation dénoncée par la plainte d'un membre du public, il faut qu'un rapport soit envoyé à des dépôts ou conservatoires de plaintes aux fins d'analyse, et ce, dans tous les cas. Ces dépôts seraient établis à divers postes de commandement et un dépôt central serait maintenu au quartier général de la Gendarmerie royale du Canada à Ottawa. Les rapports concernant les plaintes et leur règlement se feraient sur une base continue. Toutes les plaintes feraient l'objet d'un examen assidu au quartier général d'Ottawa. Les plaintes devraient être examinées d'une façon constante, et ce, à tous les niveaux de commandement. Idéalement, un système automatisé de renseignements devrait être mis en place.

En plus de signaler les plaintes et de fournir aux dépôts de la Gendarmerie des détails au sujet de la façon dont ces plaintes ont été

réglées, on devrait également faire parvenir ces renseignements au bureau de l'ombudsman de la police fédérale en vue d'une révision efficace des solutions apportées aux plaintes par la Gendarmerie. Le commissaire devrait faire parvenir ces renseignements dès qu'il les reçoit.

Nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 12 **Que tous les renseignements concernant les plaintes des membres du public et la façon dont elles ont été réglées soient transmis aux dépôts de plaintes pour fins d'analyse et d'examen critique.**

OMB/PUBLI. 13 **Que tous les renseignements concernant les plaintes des membres du public et la façon dont elles ont été réglées soient communiqués au bureau de l'ombudsman de la police fédérale.⁽¹⁰⁾**

L'analyse de la plainte

Une analyse efficace des données relatives aux plaintes est essentielle à tout système curatif. Cette analyse a pour but d'identifier les causes des plaintes afin d'être en mesure d'éliminer les problèmes fondamentaux. On pourrait déceler les tendances indiquant le mécontentement du public envers un membre particulier de la Gendarmerie ou la Gendarmerie elle-même. Le nombre et le type de plaintes portées au niveau du détachement, de la subdivision, de la division et du quartier général étant connus, il serait possible de repérer les problèmes du service policier particuliers à certaines régions. De plus, on pourrait tracer un portrait-robot et identifier des tendances précises eu égard à l'âge, aux états de service, au grade ou à la formation.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 14 **Qu'une analyse systématique des plaintes soit mise en œuvre en vue d'identifier les motifs de plainte, y compris les failles dans le service policier, les méthodes de travail de la police et les problèmes de personnel.**

Les mesures curatives

Les résultats de l'analyse et de l'appréciation des plaintes doivent être communiqués aux postes de commandement investis de la responsabilité nécessaire pour ordonner des mesures curatives et en surveiller

⁽¹⁰⁾ Les recommandations dotées du préfixe «OMB/» ont trait à l'autorité ou à la responsabilité de l'ombudsman de la police fédérale. D'autres recommandations ainsi dotées apparaîtront dans le rapport.

l'application: Ainsi, il se peut qu'il faille améliorer le recrutement du personnel et la dotation en personnel, instaurer des programmes de relations communautaires, créer des programmes d'éducation populaire ou perfectionner la formation des membres. De plus, d'autres données peuvent faire ressortir une difficulté propre à une localité, ayant trait au déploiement du personnel policier, au manque d'effectifs ou à l'insuffisance des installations.

Dans d'autres cas, il deviendra évident qu'un membre particulier fait face à des difficultés donnant lieu à des plaintes par le public. Que pareilles plaintes soient établies ou non, le commandant du membre impliqué devrait être averti de l'existence possible de problèmes pouvant donner lieu à des mesures destinées à corriger la situation. Pareilles mesures, à l'intention d'un individu, pourraient se manifester de multiples façons, qu'il s'agisse d'un entretien sans formalités où l'orientation pourrait jouer un rôle, d'une période de recyclage, d'une surveillance médicale ou d'un congé spécial.

En proposant une solution curative, nous ne voulons pas suggérer qu'un surveillant attende avant de prendre des mesures d'en recevoir l'avis des autorités supérieures. Nous espérons plutôt qu'il prendra sans délai des mesures en vue de corriger la situation, et ce, dans le cadre d'une manière globale d'aborder le règlement des plaintes. A notre avis, les renseignements expédiés par un centre d'analyse et d'appréciation constitueraient, dans la plupart des cas, un moyen de contrôle en vue de s'assurer que les mesures appropriées ont été prises.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 15 **Que les résultats de l'examen et de l'évaluation des données relatives aux plaintes soient expédiés aux postes de commandement compétents en vue de les renseigner et pour que les mesures nécessaires soient prises.**

PUBLI. 16 **Que chaque surveillant instaure le plus tôt possible les mesures curatives nécessaires afin d'éliminer les problèmes répérés par les plaintes.**

Les dossiers de plaintes

Pour que le système proposé puisse réellement être curatif, des efforts particuliers devraient être faits en vue d'empêcher une mauvaise utilisation des dossiers de plaintes. Selon la ligne de conduite actuellement suivie par la Gendarmerie royale du Canada, les dossiers se

rapportant aux plaintes du public sont tenus à l'écart des autres dossiers, sauf lorsqu'une plainte est considérée comme étant «fondée» et lorsque des mesures disciplinaires sont prises à la suite d'une enquête.

Il est déjà arrivé que la Gendarmerie désigne une plainte comme étant sans fondement et que l'enquête ait néanmoins donné lieu à l'application de mesures disciplinaires contre le membre impliqué. Or cette pratique est une source importante de ressentiment parmi les membres; ces derniers considèrent en effet cette pratique comme étant injuste et préjudiciable à leur avancement. A notre avis, elle devrait être discontinuée. Pour ce faire, et en vue de minimiser tout préjudice possible, nous recommandons que lorsqu'une plainte est considérée comme étant «sans fondement» ou «non prouvée», le dossier de plainte soit tenu séparément et conservé à l'écart des dossiers du personnel et qu'il ne soit possible de le consulter qu'à certaines fins précises. De plus, lorsqu'une plainte est considérée comme étant «établie» et que des mesures disciplinaires sont prises, sans toutefois être consignées dans un dossier de service ou dans quelque autre dossier⁽¹¹⁾, ce dossier de plainte devrait lui aussi être mis à l'écart en un lieu d'accès limité. Nous nous rendons bien compte qu'un nombre anormal de plaintes portées contre un individu au cours d'une période relativement courte peut avoir une certaine importance et cela même si ces plaintes sont jugées «sans fondement»; nous proposons donc de limiter l'accès aux dossiers de plaintes pour fins d'analyse en vue de déterminer si un membre est apte à demeurer en fonction ou de décider si un membre devrait être muté à un poste particulièrement sensible ou délicat ou en être retiré.

Nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 17 Qu'aucune mesure disciplinaire ne soit prise à la suite d'une plainte classée comme étant «non prouvée» ou «sans fondement.»

PUBLI. 18 Sauf lorsque les mesures disciplinaires font suite à une plainte enregistrée, que le dossier de plainte, de même que tout commentaire formulé ou toute mesure prise à la suite de la plainte, soient conservés à l'écart des dossiers de service, des dossiers du personnel ou des autres dossiers, et soient uniquement disponibles aux fins d'une analyse, d'un examen de l'aptitude d'un membre à demeurer en fonction ou à être muté à un poste particulièrement sensible ou délicat ou à en être retiré.

⁽¹¹⁾ Cette mention et d'autres de ce genre dans cette partie anticipent sur des questions qui seront approfondies ailleurs dans ce rapport.

Le règlement non officiel de la plainte

La Commission partage l'opinion de la Gendarmerie, à savoir qu'un très grand nombre de plaintes peuvent être réglées sans formalités au niveau local. L'avantage de cette solution qui met l'accent sur la compréhension, la communication et le respect mutuel entre la police et les citoyens qu'elle sert, l'emporte de beaucoup sur les désavantages qu'elle comporte. Nous appuyons le point de vue selon lequel il devrait être possible de régler les conflits sans formalités, mais il nous faut souligner que la Gendarmerie devrait manifester expressément sa préférence pour cette solution.

La procédure non officielle de traitement des plaintes a pour objectif le règlement immédiat et satisfaisant des plaintes au niveau administratif auquel elles sont présentées. Cette procédure comporte deux aspects qui causent un certain souci et au sujet desquels nous ferons les remarques suivantes. Premièrement, pareille procédure requiert la participation pressée du membre dont le comportement a soulevé la plainte. A notre avis, il sera plus facile d'obtenir sa collaboration en vue de régler la plainte sans formalités si l'on réussit à réduire au minimum son inquiétude au sujet des mesures disciplinaires qui pourraient être prises contre lui. Aux fins du règlement sans formalités de la plainte, nous croyons que toute mesure disciplinaire devrait être prise, dans la mesure du possible, dans les limites proposées pour les cas de mesures disciplinaires non officielles. Un membre dont le comportement a été la cause d'une plainte peut parfois être amené à admettre jusqu'à un certain point un comportement déplacé ou une indiscretion s'il sait que les mesures disciplinaires qui pourraient être prises contre lui seront relativement peu sévères et que l'affaire sera réglée rapidement, sans les délais qu'entraînerait une enquête approfondie. Il sera d'autant plus disposé à collaborer si, comme nous le proposons, la plainte et les mesures disciplinaires non officielles qui pourraient en découler ne sont pas consignées dans son dossier personnel ou dossier de service.

Deuxièmement, il importe d'enregistrer et de signaler une plainte, même si elle est réglée sans formalités. Pour que la direction de la Gendarmerie ait à sa disposition tous les renseignements dont elle a besoin en vue de prendre les mesures curatives nécessaires, il faut que toutes les plaintes soient enregistrées et signalées. D'une part, la Gendarmerie sera ainsi en mesure d'effectuer l'examen et l'évaluation requis avant de prendre les mesures curatives nécessaires; d'autre part, les renseignements une fois transmis à l'ombudsman de la police fédérale

permettront à ce dernier de vérifier les efforts de la Gendarmerie dans le domaine du traitement des plaintes et de recommander des modifications en matière de lignes de conduite, de pratique ou de formation susceptibles, à son avis, d'entraîner une réduction du nombre de plaintes.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 19 Que la Gendarmerie adopte une ligne de conduite précise selon laquelle le règlement sans formalités des plaintes deviendrait une partie intégrante du système de traitement des plaintes.

OMB/PUBLI. 20 Que le règlement des plaintes fasse l'objet d'une vérification de l'ombudsman de la police fédérale qui pourra recommander des modifications en matière de lignes de conduite, de pratique et de formation.

A notre avis, une procédure sans formalités peut convenir tant aux intérêts du plaignant qu'à ceux de la police si l'on admet la nécessité de confier, en premier lieu, à la police la responsabilité de répondre d'elle-même et de s'amender si nécessaire, tout en reconnaissant en même temps que le plaignant peut exiger la révision de sa plainte par l'intermédiaire de l'organisme impartial qu'est l'ombudsman de la police fédérale, advenant le cas où la police omettrait de répondre rapidement et d'une façon satisfaisante à sa plainte.

Cette proposition reconnaît au plaignant le droit de demander la révision de sa plainte à l'extérieur de la Gendarmerie. Un plaignant ne devrait pas se voir obligé de tenter de faire régler sa plainte exclusivement par l'intermédiaire des voies hiérarchiques; il devrait plutôt avoir le droit, à l'expiration d'un délai raisonnable, de demander à l'ombudsman de la police fédérale de réviser l'affaire, et ce dernier, sur réception de la demande, devrait avoir le pouvoir d'enquêter, d'arbitrer ou d'ordonner qu'une audition soit tenue et de faire par la suite les recommandations qu'il juge bonnes.

Nous recommandons ce qui suit:

OMB/PUBLI. 21 Que le plaignant puisse interjeter appel devant l'ombudsman de la police fédérale de la décision prise eu égard à sa plainte.

La plainte et l'enquête

Nous favorisons le règlement non officiel des plaintes, dans la mesure du possible; toutefois, nous reconnaissons que de nombreuses plaintes devront faire l'objet d'une enquête officielle.

Nous avons reçu de nombreux documents dans lesquels on prône l'établissement, sous une forme ou une autre, d'un organisme civil chargé de réviser les plaintes; ce serait là une solution de rechange à la pratique actuelle selon laquelle la police est à la fois responsable de l'enquête et de la décision finale en matière de plaintes du public. Dans ces documents, nous avons pu constater un consensus général favorisant le transfert de la prise de décision quant à la validité de la plainte à un organisme indépendant. Un tel organisme serait-il également en mesure de voir à la conduite d'enquêtes internes efficaces? À ce sujet il n'existe aucun consensus.

A coup sûr, il existe un manque général de confiance dans tout système de traitement de plaintes formulées contre la police selon lequel cette dernière est seule responsable des *enquêtes*, des *décisions quant à la validité* et de la *révision*. Ce manque de confiance se retrouve à la fois chez le plaignant et chez le membre impliqué dans une plainte. Le premier craint que l'on se montre partial en favorisant le membre impliqué ou la Gendarmerie. De son côté, le dernier craint que l'on se montre partial en favorisant le plaignant, soit en vue de faciliter les choses au point de vue administratif, soit en vue de protéger l'image de la Gendarmerie, et ce, à ses dépens. Aucune partie ne semble être satisfaite des procédures actuelles⁽¹²⁾.

Les faits dont nous disposons, mis au jour à la fois par les mémoires qui nous furent présentés, par notre analyse des dossiers de plaintes de la Gendarmerie et par notre évaluation de la réussite des commissions civiles de révision établies aux États-Unis, nous amènent à conclure que même s'il n'est peut-être pas approprié pour la police de remplir *toutes* les fonctions nécessaires aux fins du traitement des plaintes, il ne faut pas conclure qu'elle ne devrait en remplir *aucune*.

A notre avis, il existe des motifs valables pour laisser la police continuer à mener les enquêtes internes. En examinant les diverses solutions de rechange qui s'offraient à nous, nous avons découvert des réalités pressantes dont il est impossible de ne pas tenir compte.

En ce qui concerne le recours à des enquêteurs externes, l'un des obstacles les plus évidents saute aux yeux si nous considérons l'expérience américaine: dans de nombreux cas, les enquêteurs nommés par des commissions civiles de révision ont dû faire face à une hostilité

⁽¹²⁾ En réponse à un questionnaire présenté par la Commission, quarante-cinq pour cent des sous-officiers et agents et vingt-quatre pour cent des officiers ont affirmé croire que le système actuel de traitement des plaintes est injuste envers les membres de la Gendarmerie.

ouverte; dans d'autres cas, les policiers se sont simplement serré les coudes de façon à gêner le plus possible l'enquête externe. Dans d'autres cas, lorsque l'enquêteur externe était relativement étranger au fonctionnement de la police, il était plus facile de le mettre sur la mauvaise piste ou de le gêner dans sa tâche que si l'enquêteur était un policier.

A ces difficultés vient s'ajouter le problème du recrutement d'enquêteurs expérimentés qui soient réellement et manifestement indépendants de la communauté policière. Comme les personnes qui ont les connaissances requises ont probablement acquis ces connaissances au cours de leur service dans la police, nous sommes d'avis que ce serait prendre ses désirs pour des réalités que de prétendre que ces personnes posséderaient, aux yeux du public, l'indépendance requise. Il reste donc une autre possibilité: le recrutement, à titre d'enquêteurs, d'un nombre suffisant de personnes n'ayant aucune expérience dans le domaine de la police. Malheureusement, il est peu probable que pareilles personnes possèdent toutes les connaissances nécessaires en vue de mener des enquêtes internes ou échappent aux difficultés dont nous avons ci-dessus fait mention.

Les connaissances requises en matière d'enquêtes s'acquièrent uniquement après une période prolongée de formation et à la suite d'une longue expérience. Or, pour qu'une enquête soit menée d'une façon efficace, ces connaissances sont obligatoires. L'agent de la paix qui possède ces connaissances saura trouver tous les renseignements nécessaires et sera en mesure d'évaluer d'une façon juste les éléments de preuve. L'enquêteur expérimenté saura quelles aides juridiques sont à sa disposition en ce qui concerne les perquisitions, les saisies, les arrestations et la garde, et à quel moment il peut y recourir. On exigera de lui qu'il fasse preuve d'un bon jugement lorsqu'il se trouvera en présence de renseignements contradictoires au sujet des faits d'une affaire. Or, ces qualités sont manifestes chez la plupart des policiers expérimentés que nous avons rencontrés et entendus. Si nous y ajoutons l'intégrité manifestée dans les enquêtes menées à la suite de plaintes que nous avons examinées, nous nous voyons obligés de conclure que les policiers sont les mieux placés pour mener les enquêtes touchant aux plaintes du public.

A nos recommandations que la police continue à s'occuper des enquêtes sur les plaintes du public, il faut cependant apporter des réserves. Premièrement, lorsqu'il s'agit d'une plainte de nature pénale ou quasi pénale, celui qui est chargé d'intenter les poursuites doit accepter

la responsabilité de l'évaluation des plaintes. Deuxièmement, lorsqu'il s'agit d'un comportement qui, sans être criminel, est mauvais, la Gendarmerie doit continuer à procéder à l'évaluation des plaintes mais cette responsabilité peut faire l'objet d'une révision par l'ombudsman de la police fédérale.

Nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 22 **Que les plaintes qui ne sont pas réglées sans formalités et qui nécessitent la tenue d'une enquête officielle fassent l'objet d'une enquête par les membres de la Gendarmerie royale du Canada.**

Les plaintes imputant un comportement criminel

A notre avis, lorsqu'une plainte impute un comportement criminel, elle devrait être traitée, dans la mesure du possible, de la même façon que le sont les accusations criminelles portées contre d'autres membres du public.

Nous sommes d'avis que les membres de la Gendarmerie devraient être traités de la même façon que les membres du public lorsqu'une accusation criminelle pèse contre l'un d'eux. Toutefois, ayant convenu que la Gendarmerie est de loin l'organisme le plus compétent pour fournir des services d'enquête dans tous les cas de plaintes, nous croyons bon dans les cas d'enquête criminelle de nous assurer d'un degré d'indépendance des enquêteurs. A cette fin, nous croyons qu'il est souhaitable que la Gendarmerie détache certains de ses membres pour fins de ces enquêtes. En vue d'assurer une indépendance *manifeste* des enquêteurs et l'absence de toute contrainte, nous recommandons que ceux-ci soient détachés auprès du procureur général et relèvent directement de ce dernier, qui sera en dernier ressort responsable tant du mérite de l'enquête criminelle que de l'usage qui en sera fait.

Ce principe du détachement s'appliquerait uniquement lorsqu'une plainte impute le comportement criminel ou quasi criminel d'un membre de la Gendarmerie royale du Canada. Dans les grandes juridictions, il pourrait s'agir d'une affectation à plein temps pour une période de deux ans au plus. Dans des juridictions de moindre importance où la demande de services d'enquête criminelle est insuffisante pour justifier une affectation à plein temps, les enquêteurs pourraient être détachés chaque fois qu'une plainte surviendrait.

Dans les provinces où la Gendarmerie royale du Canada ne remplit pas les fonctions de «police provinciale» et dans les municipalités qui

seraient impliquées par suite d'une allégation à l'effet qu'un membre de la Gendarmerie a agi d'une façon criminelle ou quasi criminelle dans les limites de leur territoire, le principe du détachement s'appliquerait à la condition expresse toutefois que les autorités locales compétentes soient averties des enquêtes qui seraient entreprises.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 23 Que les enquêtes criminelles mettant en cause des membres de la Gendarmerie soient entreprises par des enquêteurs expérimentés de la Gendarmerie, qui seraient détachés auprès du procureur général, rempliraient leurs fonctions sous sa direction et répondraient de leurs actes devant lui.

La protection des droits des membres

Afin que les procédures de traitement des plaintes imputant un comportement criminel soient semblables à celles qui sont suivies lorsque sont en cause d'autres citoyens canadiens, il importe à la Commission que les droits des membres de la Gendarmerie soient protégés. Quand il n'existe pas suffisamment d'éléments de preuve pour justifier une poursuite pénale, la Gendarmerie royale du Canada doit en tenir compte lorsqu'elle cherche à régler l'affaire en question. Plus précisément, même si une enquête interne met au jour des faits qui justifient l'application de mesures disciplinaires, les rapports sur lesquels s'appuie le procureur général ne devraient pas servir de fondement dans une poursuite disciplinaire où l'on retrouve essentiellement une accusation pénale. A cette fin, des dispositions devraient être prises en vue d'assurer que les rapports de l'enquêteur, rédigés au moment où une enquête a été menée sous la direction des procureurs de la poursuite, ne soient pas mis à la disposition de la direction de la Gendarmerie à des fins administratives ou disciplinaires.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 24 Que les rapports d'enquête criminelle demeurent sous la garde des procureurs de la poursuite et ne soient pas accessibles à la Gendarmerie royale du Canada aux fins de leur utilisation dans des enquêtes disciplinaires.

PUBLI. 25 Que les enquêteurs de la Gendarmerie royale du Canada qui ont rempli les fonctions d'enquêteurs auprès des procureurs de la poursuite ne soient pas affectés par la Gendarmerie à la conduite de l'enquête sur la même affaire à des fins disciplinaires et ne

solent pas interrogés par des membres menant des enquêtes disciplinaires.

Indépendance des autorités responsables des poursuites

En assumant leurs responsabilités administratives et judiciaires, les procureurs de la poursuite se trouvent quotidiennement en contact avec les policiers. Or, nous avons reçu des témoignages à l'effet que de nombreux citoyens s'inquiètent du fait que ces relations de travail nuisent sans doute à l'efficacité de ces autorités lorsque des accusations de comportement criminel sont portées contre des agents de la paix. Que ces inquiétudes soient justifiées ou non, la Commission est d'avis qu'il doit exister une indépendance *manifeste* entre les procureurs de la poursuite et la police. Il faudrait étudier la prétention selon laquelle les procureurs de la poursuite entretiennent des relations trop étroites avec la police pour leur permettre de mener soit un examen impartial des plaintes imputant la perpétration d'infractions aux lois, soit des poursuites libres de toute contrainte. Nous invitons les procureurs généraux et les autres autorités responsables des poursuites à évaluer le bien-fondé de cette observation, et, le cas échéant, à prendre des mesures en vue de corriger la situation.

Afin de répondre aux inquiétudes du public, nous proposons qu'un agent indépendant nommé par le procureur général soit chargé de réviser toute enquête menée à la suite d'une plainte imputant le comportement criminel d'un policier. Cet agent conseillerait le procureur général quant aux mesures à prendre et, le cas échéant, il intenterait des poursuites.

Pour que leur indépendance soit *manifeste*, les agents devraient être choisis dans la profession juridique mais en dehors du bureau du procureur de la poursuite, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une affaire épineuse ou lorsque l'intérêt public est profondément en jeu.

Lorsque des plaintes de ce genre sont en jeu, le point principal est qu'il doit exister une indépendance vis-à-vis de la police, relativement à la décision d'intenter ou non des poursuites. Le procureur général doit être en mesure d'évaluer impartialement et objectivement le travail de l'enquêteur, la qualité de son enquête et les éléments de preuve disponibles aux fins des poursuites.

Nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 26 **Que la décision d'intenter ou non des poursuites soit arrêtée seulement après l'examen du rapport d'enquête par un agent indépendant auprès des procureurs de la poursuite.**

La décision d'intenter des poursuites

L'historique de la question de la discipline au sein de la Gendarmerie royale du Canada dévoile que certains procureurs généraux ont refusé d'intenter des poursuites contre un policier, et ce, même si l'enquête montrait qu'une infraction avait été perpétrée. En pareils cas, l'affaire était renvoyée à la Gendarmerie avec la recommandation qu'au lieu d'intenter un procès criminel, des mesures disciplinaires soient prises. La Commission croit que cette pratique devrait être désavouée. Dès qu'il existe une preuve *prima facie* suffisante pour démontrer un comportement criminel, des poursuites devraient être engagées. Pareilles affaires ne devraient pas être renvoyées à la Gendarmerie pour qu'au lieu d'intenter un procès criminel, des mesures disciplinaires soient prises; de plus, il devrait être interdit aux commandants de division de prendre, en pareilles circonstances, des mesures disciplinaires.

Lorsqu'un procureur général ou son agent conclut qu'il existe des éléments de preuve suffisants pour porter une accusation, l'affaire devrait suivre son cours devant les tribunaux judiciaires.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 27 Que la Gendarmerie royale du Canada ne substitue pas à l'égard de l'un de ses membres des mesures disciplinaires à des mesures pénales.

PUBLI. 28 Aucune affaire ne devrait être renvoyée à la Gendarmerie royale du Canada par les procureurs de la poursuite ou par l'agent indépendant afin que des mesures disciplinaires soient prises à la place de poursuites pénales.

Le rapport à présenter suite à une plainte imputant un comportement criminel

Lorsque la Gendarmerie royale du Canada avise une personne que sa plainte a été renvoyée au procureur général pour qu'il se charge de l'enquête, la Gendarmerie ne devrait plus être tenue d'informer le plaignant du traitement de sa plainte. Le procureur général ou son agent devrait se charger d'informer le plaignant des résultats de l'enquête ou d'en discuter avec lui.

En plus de communiquer avec le plaignant, les procureurs de la poursuite devraient être tenus d'aviser tant le membre impliqué que la direction de la police des mesures prises ou sur le point d'être prises.

Les autorités responsables des poursuites devraient également être tenues de préparer un rapport. A notre avis, dans chaque affaire, ces

autorités devraient présenter un rapport sur chaque enquête au commandant de la Gendarmerie dans leur juridiction et à l'ombudsman de la police fédérale, à Ottawa. Dans leur rapport, elles devraient énoncer leurs conclusions au sujet de l'affaire, ainsi que toute recommandation qu'elles jugent appropriée au sujet des mesures curatives qui pourraient être prises.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 29 **Que le procureur de la poursuite ou son agent envoie au plaignant les résultats de l'enquête criminelle et les décisions fondées sur cette enquête.**

OMB/PUBLI. 30 **Que le procureur de la poursuite fasse, sur chaque affaire, rapport à la Gendarmerie royale du Canada et à l'ombudsman de la police fédérale du règlement final de la plainte.**

Le rôle du tribunal

On a soutenu devant la Commission que certains membres de l'appareil judiciaire semblent hésitants à condamner des agents de la paix accusés d'avoir commis une infraction pénale ou quasi pénale. Il semble que pareilles prétentions visent particulièrement les magistrats et les juges d'une cour provinciale. Selon ce point de vue, lorsqu'il existe des relations très manifestes entre le tribunal et la police, certains membres du public en viennent à déduire que les normes qui s'appliquent dans le procès d'un policier sont différentes de celles qui s'appliquent dans le procès d'un citoyen ordinaire. Cette impression, qu'elle soit justifiée ou non, semble être plus courante lorsque le tribunal compte d'une façon régulière sur les policiers en vue de fournir des services de transport ou d'autres services connexes dans l'administration quotidienne du tribunal, ou lorsqu'existent des relations étroites évidentes ou apparentes entre le juge et les agents de la paix d'une communauté donnée.

Même si dans certaines régions, les circonstances semblent justifier ces observations, nous sommes confiants que, dans la grande majorité des cas, l'objectivité de l'appareil judiciaire est évidente et continuera de l'être. Nous sommes également confiants que lorsqu'un agent de la paix fait l'objet d'un procès, le procureur de la poursuite qui sait bien mener sa cause verra à ce que le tribunal traite le policier en question de la même façon que tout autre citoyen. Les poursuites de ces affaires devraient être confiées à des procureurs de la poursuite expérimentés, ou, dans certains cas, à des avocats spécialement désignés à cette fin.

L'enquête sur la plainte n'imputant pas un comportement criminel

La procédure du traitement des plaintes de nature non pénale, bien qu'elle intéresse le public en ce sens qu'elle touche au service que lui fournit la police, est généralement moins importante que celle qui est suivie pour le traitement des plaintes de nature pénale ou quasi pénale. Par conséquent, il n'est pas nécessaire qu'elle soit soumise au même point à l'examen du public que celle qui s'applique à la plainte imputant un comportement criminel.

Il serait sans doute souhaitable que la Gendarmerie établisse des unités spéciales d'enquêteurs en vue d'examiner les plaintes. Nous nous sommes entretenus du fonctionnement de pareilles unités avec les représentants de Scotland Yard et d'autres organismes et leur réussite nous impressionne. Ceci étant, nous appuyons l'étude actuellement effectuée par la Gendarmerie au sujet de la possibilité de mettre sur pied des unités spéciales d'enquête. Toutefois, le succès de pareilles unités dépend de la compétence et de l'expérience de ses membres. En vue de rendre plus intéressante une nomination à pareilles unités, il sera nécessaire de voir à ce qu'elle soit considérée comme un honneur. Pareille nomination devrait faciliter l'avancement d'un membre et lui permettre de perfectionner sa compétence en matière d'enquête. Étant donné que les enquêteurs se trouveront dans une situation délicate et difficile, ils devraient être nommés pour une période de deux ans au plus.

Nous recommandons ce qui suit:

PUBLI. 31 *Que la Gendarmerie royale du Canada ait recours à des unités spéciales en vue d'enquêter sur les plaintes imputant un comportement non criminel.*

PUBLI. 32 *Que les enquêteurs soient assignés aux unités spéciales d'enquête pour une période de deux ans au plus.*

QUATRIÈME PARTIE

L'OMBUDSMAN DE LA POLICE FÉDÉRALE

INTRODUCTION

Le système de traitement des plaintes du public que nous proposons s'assortit d'un certain nombre d'innovations. Par elles, nous avons voulu conférer un caractère nettement curatif à la façon d'aborder le traitement des plaintes et la lutte aux causes qui en sont à l'origine. Certaines de ces innovations sont destinées à protéger tant les droits des plaignants que ceux des membres impliqués. D'autres sont destinées à assurer tous les intéressés que les plaintes font effectivement l'objet d'une enquête minutieuse et objective.

Toutefois, ces propositions ne pourront atteindre les objectifs envisagés à moins que ne soit entérinée la plus importante de nos recommandations, soit l'institution d'un *ombudsman de la police fédérale*. Les pouvoirs et responsabilités de ce dernier garantiront au peuple canadien que les plaintes sont traitées de façon équitable, complète et curative; ils seront aussi le complément des mesures prises par la Gendarmerie afin de traiter les plaintes du public.

En conférant à l'ombudsman l'indépendance et le pouvoir nécessaires pour *réviser les décisions* de la Gendarmerie au sujet des plaintes du public, tant sur le plan individuel que sur le plan administratif, et *faire les recommandations appropriées*, la Commission est bien consciente que, malgré les résultats positifs que laisse espérer l'exercice de ce pouvoir, la création d'une telle institution suscitera sans doute un certain nombre d'inquiétudes. En vue de calmer certaines d'entre elles, il est bon d'examiner en détail les raisons de l'établissement d'une telle fonction ainsi que les responsabilités et pouvoirs dont serait investi son titulaire.

L'ombudsman de la police fédérale a un rôle majeur à jouer dans toutes nos recommandations. Il est essentiel car nous envisageons ce poste investi du droit de juridiction dans le domaine des plaintes du public et dans l'exercice de la fonction de révision à l'extérieur de la Gendarmerie. Il aurait ainsi des pouvoirs étendus quant aux recommandations qui toucheraient et la question de discipline interne et la question des griefs des membres envers la Gendarmerie.

Dans la quatrième partie de notre rapport, nous recommandons à la fois la création de cet organisme et la juridiction afférente aux solutions apportées aux plaintes du public. Le rôle et la juridiction de l'ombudsman de la police fédérale dans d'autres questions sont envisagés sous forme de recommandations dans les chapitres ayant trait à la discipline et aux griefs.

LA NÉCESSITÉ DE L'INSTAURATION D'UN ORGANISME INDÉPENDANT

Nos recommandations, dans le domaine du traitement des plaintes du public, sont fondées sur notre conviction que la Gendarmerie royale du Canada devrait être principalement responsable de l'enquête à mener à la suite d'une plainte d'un membre du public n'imputant pas un comportement criminel, ainsi que de la réponse à donner au plaignant. Nous faisons nôtre le raisonnement selon lequel le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada assume et se doit de continuer d'assumer la responsabilité de fournir un service policier efficace et, en conséquence, nous rejetons la solution selon laquelle un organisme externe serait investi de ces deux rôles. Puisque le commissaire est responsable du rendement de la Gendarmerie, il va de soi qu'on maintienne les pouvoirs nécessaires à sa fonction en vue de corriger les déficiences mises à jour grâce aux critiques formulées par le public.

Toute solution de rechange qui attribuerait la tâche d'enquêter sur les plaintes et d'y répondre à un organisme externe placerait le commissaire dans une situation en quelque sorte intenable. Si deux paliers de commandement étaient créés, on ne se retrouverait plus en présence d'un seul responsable à qui demander des comptes sur le rendement de la Gendarmerie et la conduite de ses membres. Dans ces conditions, le commissaire serait tenu responsable du rendement de la Gendarmerie sans toutefois être investi des pouvoirs nécessaires à sa gestion et à l'élaboration de ses lignes de conduite. De plus, toute solution de rechange de ce genre entraînerait une division des pouvoirs telle que le public pourrait difficilement, par l'intermédiaire de ses représentants dûment élus, tenir le commissaire responsable des actes des ses subalternes.

En soutenant le point de vue selon lequel le commissaire devrait demeurer responsable de la direction et de la gestion de la Gendarmerie, nous reconnaissons toutefois qu'il est nécessaire de démontrer au peuple canadien que la Gendarmerie s'acquitte effectivement de sa tâche. A

cette fin, il est essentiel que les actes de la Gendarmerie puissent faire l'objet d'une révision.

Pour qu'un organisme de révision soit digne de confiance, il importe qu'il jouisse tant de la confiance des citoyens pour le compte desquels il agit que de celle de la Gendarmerie dont il révisé les actes. A notre avis, pareille confiance n'est possible que si l'organisme en question est *manifestement indépendant* de la Gendarmerie royale du Canada et s'il relève de l'autorité immédiate du Parlement plutôt que de celle du gouvernement en place.

Les arguments en faveur de l'établissement d'un organisme indépendant de révision qui soit chargé de surveiller le traitement des plaintes par la police n'ont rien d'original; ils ont déjà été avancés en d'autres lieux ainsi qu'à d'autres occasions.

Au Royaume-Uni, les membres de la *Royal Commission on Police* ont soulevé la question à savoir: (*traduction*)

«... si tout système qui confie uniquement à la police le pouvoir d'enquête et de décision en matière de plaintes, et ce, du début à la fin, peut être considéré comme inspirant la confiance du public et, par conséquent, dans les termes mêmes de notre mandat, être considéré comme constituant un moyen suffisant en vue d'assurer que les plaintes formulées par le public contre la police fassent l'objet d'un traitement efficace.»⁽¹⁾

Il est révélateur de souligner que les membres de la Commission britannique n'en sont pas venus à un consensus en réponse à cette question. La majorité des membres a soutenu qu'à défaut de preuve que la police n'assumait pas ses responsabilités d'une façon satisfaisante quant au traitement des plaintes, il n'y avait aucun motif de proposer la mise en place d'un organisme de révision. Une minorité de membres répondit à cet argument en disant qu'il ne s'agissait pas de savoir si la police répondait d'une façon satisfaisante aux plaintes du public mais plutôt de savoir si le public pouvait s'assurer que la police avait agi comme il se devait. Leur position fut exposée comme suit: (*traduction*)

«D'autre part, trois d'entre nous pensons que les mesures proposées jusqu'ici ne sont pas suffisantes pour permettre au public de s'assurer que les plaintes font l'objet d'un examen consciencieux. Ces membres croient que la nécessité de montrer que la justice est manifestement rendue l'emporte sur les considérations énoncées dans le paragraphe précédent. Ils souscrivent entièrement à l'avis de leurs collègues selon lequel la police a la compétence voulue pour examiner les plaintes et croient que toute enquête préliminaire doit continuer de relever

⁽¹⁾ Royal Commission on the Police, *Final Report*, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1962, p. 138, para. 477.

de la police. De plus, ils sont d'avis que l'officier en chef devrait demeurer responsable de la discipline policière. Toutefois, à leurs yeux, telle n'est pas la question: aucun dommage ne peut découler de l'établissement, sous une forme ou une autre, d'un contrôle externe indépendant, relativement aux mesures prises par les agents en chef en vue de traiter une plainte; il y va de l'intérêt de la justice et du public, sans parler des bonnes relations entre la police et le public. De plus, un organisme indépendant serait en mesure de réviser d'une façon simple et efficace les mesures prises par les agents en chef en vue de régler des incidents de portée plus générale que ceux qui donnent simplement lieu à des plaintes par des membres particuliers du public contre des policiers particuliers. Ceux d'entre nous qui sont de cet avis aimeraient donc qu'un «commissaire des droits» (Commissioner of Rights) soit nommé . . .»⁽²⁾

Les événements survenus en Angleterre et ailleurs depuis la publication de ce rapport tendent à justifier le point de vue de la minorité.

Lors de sa conférence de Dimbleby, Sir Robert Mark, commissaire de police de la métropole (Londres), a dit dans ses remarques portant sur l'escouade de Scotland Yard chargée des enquêtes internes: (*traduction*)

«Toutefois, nous nous rendons compte que la procédure comporte un inconvénient majeur. Cela ressemble à un jugement porté par des policiers contre d'autres policiers. Aussi longtemps qu'il en sera ainsi, il ne sera pas surprenant que certains d'entre vous soient sceptiques. Personne n'aime accepter le verdict d'un individu qui est considéré comme juge de sa propre cause. C'est pourquoi le *Home Office* tente d'élaborer, relativement à pareilles enquêtes, un système de révision externe qui inspirera confiance à tous.»⁽³⁾

Le point de vue selon lequel le processus de traitement des plaintes devrait faire l'objet d'une révision indépendante a également été appuyé par les deux groupes de travail établis en vue de faire rapport sur le traitement des plaintes portées contre la police en Grande-Bretagne. Le groupe de travail pour l'Angleterre et le pays de Galles a prôné l'établissement d'un rouage indépendant dans le processus de traitement des plaintes: (*traduction*)

«Parce que la police doit nécessairement enquêter sur des plaintes portées contre ses propres membres, elle peut être considérée comme étant juge de sa propre cause et le public en vient à se demander si ses enquêtes sont menées à fond et avec objectivité. Nous croyons que les prétentions à l'effet qu'il existe une inquiétude répandue et marquée au sein du public au sujet du fonctionnement du système actuel sont bien exagérées; mais il faut reconnaître qu'un certain malaise public est probablement

⁽²⁾ *Ibid.*, p. 138-139, para. 479.

⁽³⁾ Sir R. Mark, *The Listener*, Dimbleby Lecture, volume 90, n° 2328, le 8 novembre 1973.

inséparable d'un système qui, du point de vue du simple citoyen, fonctionne principalement dans le secret. Il ne peut observer lui-même le système en action afin de s'assurer qu'il est vraiment efficace et impartial et personne d'autre en dehors du système ne peut donc l'observer pour le compte du public. Si des dispositions étaient prises en vue de permettre un examen indépendant de la façon dont les plaintes ont été traitées, on se trouverait à ouvrir une fenêtre sur le monde extérieur. L'organisme de révision serait en mesure d'observer le mode de fonctionnement du système chaque fois qu'une personne pense qu'il n'a pas été appliqué d'une façon satisfaisante; il pourrait ainsi fournir des renseignements précis au sujet du traitement de la plainte en question et, d'une façon plus générale, donner l'assurance que les plaintes font l'objet d'une enquête complète et impartiale.»⁽⁴⁾

La nécessité qu'il y ait un organisme indépendant afin de réviser les mesures prises par la Gendarmerie dans le traitement des plaintes du public n'est pas fondée sur quelque histoire d'abus ou de négligence. Au contraire, nous n'avons pas trouvé beaucoup d'affaires dans lesquelles la Gendarmerie n'a pas mené une enquête approfondie ou réglé une plainte d'une façon injuste. Mais il demeure néanmoins que de nombreuses personnes peuvent difficilement comprendre comment la Gendarmerie peut à la fois agir à titre de surveillant et d'arbitre en dernier ressort en ce qui a trait aux plaintes du public. Les plaignants, les membres impliqués dans les plaintes et les Canadiens en général sont en droit d'aspirer à une confiance sans réserve à l'égard de la Gendarmerie royale du Canada. A notre avis, l'implantation d'un organisme indépendant de révision permettrait de satisfaire à de telles aspirations.

L'OMBUDSMAN: UNE AUTORITÉ DE RÉVISION

Un certain nombre de témoignages et de mémoires ont permis à la Commission de se rendre compte du désir de nombreux Canadiens que soit créé un organisme indépendant de révision. Toutefois, il n'existait presque aucun consensus au sujet de la forme que pourrait revêtir un tel organisme.

Parmi les diverses options suggérées, citons celles favorisant qu'un tel organisme indépendant soit incarné par le Solliciteur général du Canada ou bien par un fonctionnaire relevant de lui, une commission de la police fédérale, des tribunaux composés de membres choisis parmi la population, la Gendarmerie et divers ministères fédéraux, aussi bien que par une commission civile de révision.

⁽⁴⁾ Report of the Working Group for England and Wales. *The Handling of Complaints Against the Police*, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1974, p. 17-18, para. 41.

Nous avons étudié attentivement ces diverses solutions. Chacune a ses mérites, mais notre examen a révélé que chacune comporte également des désavantages. Par exemple, en examinant si une commission civile de révision pourrait servir d'organisme indépendant de révision, relativement au traitement des plaintes du public, et fournir d'autres services afférents à la discipline interne et aux procédures de grief, nous avons naturellement tenu compte de l'expérience américaine. Nos recherches nous ont enseigné que, pour diverses raisons, le succès de pareilles commissions n'a pas été aussi grand que celui auquel on s'attendait. Au lieu d'effectuer une révision *ex post facto* et de recommander une solution curative destinée à éliminer les causes de plaintes, de nombreuses commissions n'ont réussi qu'à accentuer le caractère déjà accusatoire du processus applicable aux plaintes. Il s'ensuit une détérioration égale de la confiance du public tant dans la police que dans les commissions elles-mêmes.

Dans *When Americans Complain*, Walter Gellhorn fait remarquer qu'en ce qui concerne les commissions civiles de révision: (*traduction*)

«Ce qui est nécessaire à l'heure actuelle n'est pas la confirmation, au moyen d'une commission civile, de l'idée qu'une plainte est le signe d'une dispute entre deux individus. C'est plutôt l'acceptation du point de vue voulant que la plainte d'un citoyen, à l'égard d'un policier, tout comme la plainte d'un citoyen à l'égard de quelque autre fonctionnaire, mérite d'être examinée par de hauts fonctionnaires qui doivent apaiser le public et améliorer le service fourni. Si quelqu'un croit que les supérieurs responsables n'ont pas prêté suffisamment attention à la plainte, une enquête externe devrait s'imposer. Il s'agit alors non pas de se demander si un fonctionnaire particulier est coupable ou innocent, mais si ceux qui ont examiné le bien-fondé des allégations du citoyen au sujet de certains manques ou méfaits ont agi honnêtement et d'une manière efficace, et si leurs lignes de conduite sont justes. Il s'agit de réviser les actes posés par les supérieurs et non de faire le procès de ce dont les subalternes ont été accusés. Les personnes qui désirent protester contre les opérations policières devraient en effet avoir la possibilité de présenter leurs doléances devant un organisme compétent, absolument indépendant du service de police en cause. Mais cet organisme ne devrait pas remplacer le service de police lorsqu'il s'agit d'enquêter et de prendre des décisions à la suite des accusations portées contre ses membres.»⁽⁵⁾

Ceci étant, nous en sommes venus à souscrire à l'avis de M. Robert Carr, ancien *Home Secretary* de la Grande-Bretagne. Après avoir examiné un certain nombre de propositions en faveur de l'établissement d'un

⁽⁵⁾ W. Gellhorn, *When Americans Complain*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1966, p. 191.

rouage indépendant dans le processus de traitement des plaintes du public, M. Carr (*traduction*) «a fait connaître sa préférence, sous certaines réserves, pour la révision *ex post facto* selon le principe de l'ombudsman.»⁽⁶⁾

Le poste d'ombudsman, dans son acceptation actuelle, trouve son origine dans l'établissement, en 1809, en Suède, de la démocratie parlementaire. Cependant, les mérites de cette institution qu'est celle de l'ombudsman n'ont été appréciés que très récemment en ce pays.

Les devoirs actuels de l'ombudsman peuvent varier quelque peu d'un ombudsman à l'autre. Cette fonction comporte néanmoins trois caractéristiques typiques. Premièrement, le pouvoir qu'a l'ombudsman lui vient de l'Assemblée législative; aussi, c'est à cette dernière que l'ombudsman doit rendre compte de ses actes. Deuxièmement, l'ombudsman a le pouvoir d'enquêter sur les décisions administratives mais non sur les décisions législatives. Finalement, tout en ayant le pouvoir de critiquer les décisions administratives et de recommander des changements, l'ombudsman ne peut infirmer une décision administrative ou réprimander celui dont les actes ont donné lieu à la plainte.

L'institution de l'ombudsman a acquis de la popularité auprès des législateurs et des citoyens des états démocratiques parce qu'elle leur offre une solution acceptable au problème suivant: comment est-il possible d'avoir un surveillant efficace des actes administratifs sans nier aux administrateurs le pouvoir de prendre les décisions dont ils sont responsables? L'ombudsman fournit la solution en servant de «gardien» auquel l'Assemblée législative a conféré le pouvoir de mener des enquêtes pour son compte et de lui faire rapport. En lui conférant la plus grande indépendance possible, compte tenu de ses propres pouvoirs et responsabilités, et en lui niant en même temps le droit d'infirmer les décisions administratives, l'Assemblée législative ne gêne aucunement les responsabilités des fonctionnaires tout en permettant une évaluation impartiale de la façon dont ces derniers exercent les pouvoirs qui leur ont été délégués.

On pourrait croire, étant donné que les ombudsmen n'ont pas habituellement le pouvoir d'infirmer une décision mais uniquement de formuler des critiques et de recommander des changements, qu'ils sont voués à un rôle dénué d'efficacité. Mais on omettrait ainsi de tenir compte des succès des ombudsmen dans les pays où ils existent depuis un certain nombre d'années. En plus de faire rapport à l'Assemblée

(6) *Report of the Working Group for England and Wales, op. cit.*, p. 3, para. 7.

législative, l'ombudsman peut influencer l'opinion publique au moyen des «média» d'information, poussant ainsi les autorités à accepter ses recommandations. Il appert que ce pouvoir de recommandation et de persuasion s'est avéré suffisant.

Le succès des ombudsmen, dans leur tâche de proposer des changements administratifs, ne dépend pas uniquement de leur aptitude à influencer les mesures législatives et l'opinion publique. Leur succès dépend également en grande partie de la façon dont ils se sont acquittés de leurs responsabilités. En formulant des critiques à l'égard des actes administratifs, ils ont cherché à éviter de blâmer un fonctionnaire en particulier en tentant plutôt de corriger les conditions qui ont donné lieu aux plaintes. Même dans les pays où ils ont le pouvoir d'engager des poursuites et d'imposer des sanctions, les ombudsmen ont avant tout fait essentiellement usage de leur pouvoir de persuasion en vue d'obtenir des changements et des réformes. Dans leurs rapports, ils identifient rarement les administrateurs en cause eux-mêmes. En général, ils donnent une appréciation impersonnelle d'un ministère ou d'un ensemble de procédures administratives qui ont suscité des difficultés particulières.

Ayant accès aux dossiers officiels, l'ombudsman en vient facilement à connaître les faits reliés à une plainte particulière. Il est rarement nécessaire de tenir une audience administrative et, le cas échéant, pareille audience sera probablement menée sans formalités et aura un caractère non accusatoire. En abordant la question d'une façon qui ne vise ni à déterminer s'il y a culpabilité ni à imposer une sanction, mais plutôt à renseigner les intéressés et à apporter une solution qui soit durable, l'ombudsman s'assure la coopération tant des administrateurs que des plaignants.

La présence de l'ombudsman a également un effet salutaire en ce qu'elle prévient les abus administratifs. Lorsque les dossiers et les actes d'une administration peuvent être révisés, l'on peut constater un plus grand soin et une plus grande sensibilité dans le processus de décision. Cette attitude devient une seconde nature. Etant donné que personne n'aime voir ses erreurs dévoilées au grand jour, même si la chose est faite d'une façon tout à fait impersonnelle, les fonctionnaires apprennent à prévenir plutôt qu'à guérir.

(Traduction)

«Un jeune procureur a reconnu s'être rendu compte qu'il se disait très souvent: «Je dois faire attention dans cette cause-ci, parce que c'est justement là le genre de cause que l'ombudsman recherche». Un ancien juge déclare ce qui suit: «Je ne peux

désigner une affaire particulière, mais l'ombudsman me venait continuellement à l'esprit. C'était une sorte d'ange gardien, si je puis m'exprimer ainsi.» Un juge plus jeune ajoute ce qui suit: «L'ombudsman me semble incarner la loi, la force omnipotente dans l'administration suédoise.» Un directeur de prison qui n'avait pas fait l'objet d'une seule inspection pendant près de dix ans affirmait ce qui suit: «Souvent, lorsque je prends une décision, je me demande quelle serait la décision de l'ombudsman. J'avoue que cela exerce une influence bénéfique sur ma décision.»⁽⁷⁾

Deux fonctions de l'ombudsman dont on omet souvent de tenir compte sont celle de protéger les administrateurs contre les critiques injustes et celle de reconnaître un comportement exemplaire. En ce qui concerne cet aspect du rôle de l'ombudsman suédois, Gellhorn écrit ce qui suit:

(traduction)

«Étant donné qu'il ne trouve aucune faute dans 90 pour cent des cas faisant l'objet de plaintes, il met fin à la possibilité de rumeurs continuelles d'actes délictueux. Il peut même servir de bouclier contre les assauts qu'a engendrés une presse hostile. Ses décisions servent à montrer les voies qui pourront, à l'avenir, être suivies en toute sécurité. Lorsqu'il attribue au manque de personnel les retards déplorables pour lesquels des fonctionnaires consciencieux ont injustement été blâmés, il peut contribuer à l'adoption de réformes impératives dans le domaine administratif. Comme l'a dit un président de tribunal: «Les conseils de l'extérieur réussissent souvent là où nous, les juges, avons échoué dans nos tentatives d'obtenir ce qu'il faut». Et parfois, particulièrement dans ses rapports d'inspection, l'ombudsman formule des éloges qui aident énormément au moral des fonctionnaires: . . . les compliments adressés aux serveurs du public sont des avantages secondaires non négligeables des activités de l'ombudsman».⁽⁸⁾

A l'appui de sa proposition d'établir un poste d'ombudsman dans le processus de traitement des plaintes, Brian Grossman, président de la Commission de réforme du droit de la Saskatchewan, a souligné le rôle de protecteur que pareil fonctionnaire pourrait jouer: (traduction)

«L'impartialité de l'ombudsman peut également être utile en vue d'appuyer la police contre les plaintes injustifiées. Le rejet de plaintes par un organisme impartial et l'indication qu'elles n'étaient pas justifiées constituent de toute évidence un appui

⁽⁷⁾ W. Gellhorn, *Ombudsman and Others*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1966, p. 226-227.

⁽⁸⁾ *Ibid.* p. 250-251.

important pour un organisme qui est continuellement sujet à des critiques, qui peuvent être justifiées ou non.»⁽⁹⁾

LA SPÉCIALISATION DU RÔLE D'OMBUDSMAN

Au cours des dernières années, on a pu constater une tendance marquée en faveur de la nomination d'ombudsmen spécialisés, soit en fonction d'un critère géographique, soit en fonction d'un domaine administratif particulier confié à la surveillance de l'ombudsman.

Par exemple, en Suède, il existe trois ombudsmen qui ont chacun des reponsabilités différentes mais qui partagent les mêmes bureaux et le même personnel de soutien. Leur compétence se partage comme suit:

- (a) le bien-être social, la construction et la planification urbaine, et la protection du droit d'accès gratuit du public aux documents officiels;
- (b) les tribunaux, les procureurs de la poursuite, la police et les forces armées;
- (c) tous les autres domaines de l'administration publique.⁽¹⁰⁾

La croissance et la complexité des services gouvernementaux font qu'il est devenu de plus en plus difficile, voire impossible, pour un seul ombudsman d'enquêter d'une façon satisfaisante sur toutes les plaintes et de faire des recommandations judicieuses. Les résultats d'une récente enquête⁽¹¹⁾ montrent qu'il existe une foule d'ombudsmen à travers le monde, et particulièrement d'ombudsmen spécialisés. Par exemple, la Norvège, le Danemark et la Suède ont maintenant un ombudsman du consommateur; il existe un certain nombre d'ombudsmen dans le domaine de la santé, dont le plus notable est le *Health Service Commission* de la Grande-Bretagne, dont la compétence s'étend à tous les services de santé; en outre, un certain nombre d'États américains ont des ombudsmen remplissant des fonctions spéciales.

Les gouvernements de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve ont établi le poste d'ombudsman. Le gouvernement du Québec a

⁽⁹⁾ B. Grossman, *Police Command*, Toronto, 1975, p. 130-131.

⁽¹⁰⁾ D. Rowat, *The Ombudsman Plan*, Toronto, 1973, p. 3.

⁽¹¹⁾ B. Frank, *Ombudsman Survey*, American Bar Association, 1975.

créé la fonction de protecteur du citoyen, qui remplit le même rôle qu'un ombudsman. Au Canada, un Commissaire aux langues officielles a été nommé; ses fonctions et devoirs sont ceux d'un ombudsman, mais ils se limitent aux plaintes ayant trait à la mise en application de la Loi sur les langues officielles.

UN OMBUDSMAN DE LA POLICE

Lors des audiences, certains semblaient craindre qu'un organisme externe de révision des plaintes du public soit un «étranger» qui ne comprendrait pas les problèmes particuliers auxquels la Gendarmerie doit faire face. A notre avis, toutefois, c'est pour cette raison même que l'ombudsman de la police confèrera à ce poste l'indépendance de jugement qui est tellement souhaitable. De plus, bien qu'il soit initialement un «étranger», un ombudsman de la police en viendra rapidement à comprendre pleinement et intimement la Gendarmerie et ses membres.

Nous ne saurions trop insister sur le fait que les pouvoirs et responsabilités de l'ombudsman de la police fédérale ne devraient pas être amoindris par un ombudsman ayant un mandat plus général. L'importance et la distribution géographique de la Gendarmerie, la multiplicité de ses devoirs à titre de police fédérale, provinciale et municipale, ainsi que la nature particulière de ses relations avec le public, démontrent la nécessité d'avoir recours aux services d'un ombudsman spécialisé en ce domaine.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

OMB. 1 Qu'un organisme indépendant ayant comme appellation «ombudsman de la police fédérale» soit nommé par le Parlement du Canada.

OMB. 2 Dans le cadre des plaintes du public, l'ombudsman de la police fédérale doit:

- (I) voir à ce que toutes les plaintes fassent l'objet d'une enquête appropriée;**
- (II) faire les recommandations de nature curative qu'il jugera nécessaire tant au niveau de l'individu qu'au niveau de l'organisation;**
- (III) effectuer une révision de toute plainte particulière ou des procédures suivies par la Gendarmerie en réponse à ladite plainte;**
- (IV) agir comme autorité auprès de laquelle une plainte peut être déposée.**

LES POUVOIRS DE L'OMBUDSMAN DE LA POLICE FÉDÉRALE

A notre avis, l'ombudsman devrait avoir les mêmes pouvoirs que ceux qui ont été conférés à un commissaire nommé conformément aux dispositions de la *Loi sur les enquêtes*⁽¹²⁾. S'il n'était pas muni de pleins pouvoirs d'enquête, l'ombudsman ne serait pas en mesure de jouer son rôle de gardien au nom du Parlement. Le pouvoir officiel de l'ombudsman se limite essentiellement au pouvoir d'enquêter pour le compte de l'Assemblée législative et de faire rapport à cette dernière; mais il a de plus un pouvoir indirect énorme du fait qu'il peut rendre ses conclusions publiques. Ce dernier pouvoir est fondé sur la possibilité pour le public, grâce aux moyens d'information, d'insister pour que les fonctionnaires rendent compte de leurs actes. Le pouvoir qu'a l'ombudsman de rendre publiques ses enquêtes et ses conclusions constitue une extension de son rôle de surveillant parlementaire et, en dernier ressort, de protecteur du peuple.

L'ombudsman devrait chaque année faire rapport au Parlement. De plus, il devrait avoir le droit, s'il juge qu'il y va de l'intérêt public, de publier à n'importe quel moment tout rapport concernant, d'une façon générale, l'accomplissement de ses devoirs ou toute affaire particulière sur laquelle il a enquêté, et ce, que l'affaire ait été signalée ou non au Parlement. Bien sûr, ce droit devrait être soumis aux restrictions nécessaires en vue de protéger les intérêts légitimes de toute personne qui pourrait subir un préjudice par suite de la publication d'un tel rapport.

Au cours d'une enquête, l'ombudsman de la police fédérale peut, à sa discrétion, juger nécessaire de tenir des auditions à huis clos.

Il peut y avoir des cas où l'ombudsman de la police fédérale désire autoriser la tenue d'une audition et, à cette fin, nommer un tribunal chargé de se prononcer sur le bien-fondé d'une plainte. Cela pourrait se produire pour diverses raisons. Ainsi, lorsqu'une plainte implique un agent de la paix relevant d'un procureur général provincial, le gouvernement de la province en cause peut, si l'ombudsman juge que tel est le cas, avoir un intérêt dans l'affaire qui pourrait justifier la nomination d'un tribunal composé d'un représentant ou plus de la région dans laquelle l'incident donnant lieu à la plainte s'est produit.

Pour que l'ombudsman réponde aux objectifs dont il a été fait mention, nous recommandons ce qui suit:

⁽¹²⁾ *Loi sur les enquêtes*, S.R.C., 1970, p. 1-13.

- OMB. 3** Que l'ombudsman de la police fédérale ait les mêmes pouvoirs qu'un commissaire nommé conformément aux dispositions de la *Loi sur les enquêtes*.
- OMB. 4** Que l'ombudsman de la police fédérale ait le pouvoir d'instituer des tribunaux en vue de tenir des auditions convoquées pour décider si une plainte est fondée.
- OMB. 5** Que l'ombudsman de la police fédérale fasse rapport au Parlement au moins une fois par année; de plus, qu'il soit autorisé à faire rapport à n'importe quel moment et à publier tout rapport qu'il juge être d'intérêt public.

LA NOMINATION DE L'OMBUDSMAN DE LA POLICE FÉDÉRALE

Le succès et la crédibilité de la procédure applicable aux plaintes que nous avons proposée et des procédures disciplinaires ou des procédures applicables aux griefs que nous proposerons, dépendent en grande partie des capacités et de la compétence de l'ombudsman de la police fédérale.

La tâche de choisir une personne qui inspirera le respect et la confiance du public et de l'administration a, bien sûr, été une considération primordiale partout où l'on a établi un poste d'ombudsman. Par conséquent, notre étude de ce problème nous a amené à examiner l'expérience et la pratique d'autres endroits. En Suède, l'ombudsman doit être une personne «d'une compétence reconnue dans le domaine juridique et d'une haute intégrité»; au Danemark, il «doit avoir une formation juridique»; en Finlande, il doit «posséder une connaissance remarquable dans le domaine juridique»; enfin, en Norvège, les conditions sont quelque peu plus sévères puisqu'il doit «avoir les qualités exigées d'un juge de la Cour suprême.» A notre avis, il serait peut-être préférable que la personne nommée à ce poste ait une formation juridique. Néanmoins, cette condition ne devrait pas être obligatoire. Ainsi qu'il fut déjà remarqué à bon escient: (*traduction*)

«Les attributs personnels d'un critique sont sans aucun doute plus importants que sa formation passée. Il n'est pas nécessaire qu'il soit bien connu lorsqu'il se met à la tâche, même si, de toute évidence, il ne peut s'agir d'un simple quidam. Les ombudsmen finlandais et suédois par exemple ont habituellement été choisis parmi les juges des tribunaux inférieurs ou dans quelque autre poste officiel qui ne les avait pas exposés aux yeux du public. Le premier ombudsman norvégien était un ancien fonctionnaire et juge de la Cour suprême, mais il ne s'agissait pas d'un homme public éminent. L'ombudsman danois était professeur de droit. Ces hommes et leurs homolo-

tre par leur travail après leur nomination. Un législateur suédois a résumé la situation comme suit: «La personne que nous choisissons ne donne pas de l'importance au poste; c'est le poste qui lui donne de l'importance.»⁽¹³⁾

Les ombudsmen sont nommés par les Assemblées législatives et leur choix n'est habituellement pas l'objet de politiques partisans.

Dans la plupart des pays, l'ombudsman est nommé pour une période déterminée. La période minimale est rarement inférieure à quatre ans. Il est souhaitable que la durée du mandat soit suffisamment longue pour permettre à l'ombudsman d'établir une continuité et une uniformité, mais elle ne devrait pas être longue au point de risquer une perte de perspective et de souplesse.

Le salaire et le contrôle de celui-ci sont des questions importantes. Dans tous les pays, le salaire est élevé, de façon à attirer des personnes hautement qualifiées et à souligner l'importance de la charge ainsi que la déférence qu'on lui témoigne. De plus, dans la plupart des pays, on a cherché à soustraire le salaire à tout contrôle politique direct de crainte que pareil contrôle ne soit utilisé dans le but d'influencer l'ombudsman dans sa tâche. Ce problème a été réglé au Danemark et en Suède en accordant à l'ombudsman un salaire égal à celui d'un membre de la Cour suprême.

Le *House of Delegates* de l'*American Bar Association* a adopté une résolution dont nous reproduisons le passage suivant: (*traduction*)

«Que chaque statut ou ordonnance instituant la fonction d'ombudsman comporte les douze éléments suivants: (1) le pouvoir de l'ombudsman de formuler des critiques au sujet de tous les organismes, hauts fonctionnaires et fonctionnaires de l'État, à l'exception des tribunaux et de leur personnel, des organismes législatifs et de leur personnel, et du chef de l'État et des employés qui lui sont personnellement attachés; (2) l'indépendance de l'ombudsman à l'égard de tout autre fonctionnaire, exception faite de sa responsabilité envers l'Assemblée législative; (3) la nomination par l'organisme législatif ou la nomination par l'exécutif, avec confirmation par un nombre déterminé de membres de l'organisme législatif, nombre de préférence supérieur à la majorité, les deux tiers par exemple; (4) l'indépendance de l'ombudsman, grâce à un mandat d'une durée d'au moins cinq ans, sans possibilité de destitution sauf pour cause, sur décision d'un nombre supérieur à la majorité des membres de l'Assemblée législative, les deux tiers par exemple; (5) un salaire élevé équivalent à celui d'un haut fonctionnaire déterminé; (6) la faculté pour l'ombudsman de recruter ses propres assistants et de leur déléguer des pouvoirs, et ce, nonobstant

⁽¹³⁾ W. Gellhorn, *op. cit.*, p. 423-424.

toute disposition des lois concernant la fonction publique et la classification; (7) la faculté pour l'ombudsman d'enquêter sur tout acte ou omission de quelque organisme, haut fonctionnaire ou fonctionnaire de l'État; (8) la possibilité pour l'ombudsman de consulter aux fins d'une enquête tous les dossiers publics qu'il juge appropriés; (9) le pouvoir d'enquêter sur l'équité, l'exactitude des conclusions, la motivation, la justesse des motifs, l'efficacité et l'opportunité des procédures suivies à l'égard de tout acte ou omission de quelque organisme, haut fonctionnaire ou fonctionnaire de l'État; (10) le pouvoir discrétionnaire de déterminer quelles plaintes doivent faire l'objet d'une enquête et de déterminer quelles critiques doivent être formulées ou rendues publiques; (11) la possibilité pour tout organisme, haut fonctionnaire ou fonctionnaire de l'État qui a fait l'objet de critiques par l'ombudsman de recevoir au préalable avis de la critique et de publier, en même temps que la critique, une réplique; (12) l'immunité de l'ombudsman et de son personnel contre toute responsabilité civile découlant de quelque acte accompli à titre officiel».⁽¹⁴⁾

Nous appuyons les principes qui servent de fondement à ces exigences et nous demandons qu'ils soient étudiés, advenant le cas où des changements législatifs seraient apportés à la suite de nos recommandations.

Plus précisément, nous recommandons ce qui suit:

OMB. 6 Qu'une personne soit nommée au poste d'ombudsman de la police fédérale par le gouverneur en conseil, sur recommandation de la Chambre des communes.

OMB. 7 Que l'ombudsman de la police fédérale soit nommé pour un terme déterminé.

LE RÔLE DE L'OMBUDSMAN DE LA POLICE FÉDÉRALE

En élaborant nos recommandations, relativement à l'institution de la fonction d'ombudsman de la police fédérale, nous avons défini son rôle comme étant essentiellement celui d'un gardien, d'un protecteur. Ce point de vue a été résumé d'une manière convaincante par M. le juge en chef Milvain de l'Alberta, qui a déclaré ce qui suit, au sujet de l'ombudsman: (*traduction*)

«Il peut . . . orienter la publicité vers ses préoccupations en ce qui concerne les injustices commises et les changements qui s'imposent . . . Il peut éclairer des questions demeurées jusque

⁽¹⁴⁾ B. Frank, *op. cit.*, p.50.

là dans l'obscurité, et ce, malgré la résistance de ceux qui fermeraient les yeux. Si son examen et ses remarques sont fondés, des mesures correctives peuvent être prises selon les voies démocratiques normales; s'ils ne sont pas avérés, aucun dommage ne peut en résulter car il n'y a pas de mal à scruter ce qui est bon.»⁽¹⁵⁾

Il peut y avoir des circonstances où le plaignant ne désire pas faire connaître son identité à la Gendarmerie royale du Canada. Dans ces cas, l'ombudsman de la police fédérale pourra recevoir du plaignant les détails de la plainte et commencer, de son droit, une enquête au sujet de la plainte en question, sauvegardant ainsi l'anonymat du plaignant.

Nous recommandons ce qui suit:

OMB. 8 Qu'en traitant les plaintes en provenance des citoyens, l'ombudsman de la police fédérale ait le pouvoir de transmettre toute plainte à la Gendarmerie royale du Canada, aux fins d'enquête, et ce, sans révéler l'identité du plaignant.

Celui qui, s'étant plaint à la Gendarmerie, est d'avis que l'on ne s'occupe pas d'une façon satisfaisante de sa plainte, devrait avoir le droit de porter lui-même l'affaire à l'attention de l'ombudsman de la police fédérale.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

OMB. 9 Que les plaignants aient le droit de porter à l'attention de l'ombudsman de la police fédérale les retards ou les irrégularités survenus à l'occasion du traitement de leur plainte par la Gendarmerie royale du Canada.

L'un des principaux objectifs du système de traitement des plaintes que nous avons proposé est d'encourager l'examen continu des plaintes en vue d'identifier les tendances et de délimiter les problèmes au sein de la Gendarmerie, lesquels seraient peut-être difficiles à identifier si les plaintes étaient examinées sur une base individuelle.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

OMB. 10 Que l'ombudsman de la police fédérale soit tenu d'entreprendre une analyse des données concernant les plaintes du public en vue de déceler et de circonscrire les problèmes qu'il pourra ensuite porter à l'attention de la Gendarmerie royale du Canada, avec ses recommandations quant aux mesures à prendre en vue de remédier à la situation.

Nous avons soutenu que l'une des principales fonctions de l'ombudsman de la police fédérale devrait être d'effectuer une révision indépen-

⁽¹⁵⁾ *Ombudsman Act* (1970) 72 W.W.D., 176-102

dante des mesures prises par la Gendarmerie relativement aux plaintes du public.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

OMB. 11 Que l'ombudsman de la police fédérale ait le pouvoir de *recommander un changement dans le règlement d'une plainte, la restitution ou le dédommagement, et toute autre mesure qu'il juge appropriée.*

Pour que l'ombudsman de la police fédérale puisse répondre aux aspirations de toutes les parties en cause, il faut absolument qu'il expose d'une façon détaillée les motifs de sa décision.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

OMB. 12 Que l'ombudsman de la police fédérale soit tenu de **fournir par écrit les motifs de sa décision à toutes les parties en cause.**

En vue de permettre à l'ombudsman de réviser et d'analyser toutes les plaintes, le bureau de l'ombudsman et ceux des procureurs généraux devraient entretenir des relations permanentes en vue de faciliter l'échange de renseignements relativement aux mesures prises à la suite de plaintes imputant un comportement criminel.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

OMB. 13 Que l'ombudsman de la police fédérale et les procureurs généraux échangent des renseignements sur les mesures prises par suite de plaintes imputant un comportement criminel.

CINQUIÈME PARTIE

LES PROCÉDURES DE LA DISCIPLINE INTERNE

Chapitre I

LE SYSTÈME ACTUEL DE DISCIPLINE

INTRODUCTION

Au cours de notre examen et de notre appréciation des «lois, principes directeurs, règlements, directives et procédures» en vigueur au sein de la Gendarmerie en matière de discipline, nous en sommes très vite venus à constater que chacun de ces aspects ne constituait qu'une infime partie d'un ensemble beaucoup plus vaste. La discipline au sein de la Gendarmerie royale du Canada ne consiste pas uniquement en ces seuls textes de loi et procédures et elle va bien au-delà de l'application des sanctions. Certaines dispositions énoncent les cas de manquement à la discipline, exposent les procédures à suivre le cas échéant, et déterminent les sanctions possibles; cependant elles ne constituent qu'un faible indice de la nature de la discipline telle qu'elle existe actuellement au sein de la Gendarmerie.

Pour bien comprendre ce que recouvre la discipline telle qu'elle existe actuellement, il faut d'abord se rendre compte de l'évolution qu'a connue la Gendarmerie en tant qu'organisme, ainsi que des effets de cette évolution sur la discipline.

LA DISCIPLINE ET L'ÉVOLUTION DE LA GENDARMERIE

La discipline, au sein de la Gendarmerie royale du Canada, s'est développée et a évolué sous l'influence du caractère militaire de la Gendarmerie et d'après les considérations opérationnelles inhérentes au maintien de l'ordre. Au cours des cinquante premières années, ces deux facteurs combinés ont eu, sur la discipline, un effet complémentaire. Vu la nature du maintien de l'ordre à l'époque du développement des nouveaux territoires du Canada et vu la lenteur des communications, il fut impossible de mettre en place une surveillance étroite et centralisée, semblable à celle qui pouvait être exercée à l'égard des troupes militaires. Le fait que

les hommes étaient affectés à de petits détachements obligeait la Gendarmerie à accorder une grande confiance et à imposer de lourdes responsabilités aux officiers et aux simples agents; ceux-ci, de leur côté, devaient s'astreindre à une discipline personnelle sévère et ne compter, en fin de compte, que sur eux-mêmes.

A cette incitation initiale à la discipline personnelle correspondait un ensemble de règlements explicites, reflétant une façon sévère et sommaire d'aborder la question des manquements à la discipline. Un mauvais comportement, quoique mineur, constituait plus qu'un simple accroc à la discipline: pour la Gendarmerie, cela équivalait à un abus de confiance et le membre impliqué montrait ainsi qu'il n'était pas digne de confiance. Lorsque la discipline personnelle d'un membre s'avérait insuffisante, la sanction était sévère et immédiate.

La discipline était d'autant plus facile à inculquer que la Gendarmerie était organisée d'après le modèle militaire et était dotée d'hommes qui avaient déjà été officiers et sous-officiers dans la milice canadienne et dans l'armée britannique. Compte tenu du prestige dont jouissait le service militaire dans la société canadienne du 19^{ième} siècle, les hommes, à tous les échelons, étaient au courant des normes, voire des détails de la discipline militaire.

La formation au cours des premières années d'existence de la Gendarmerie accordait beaucoup d'importance à la discipline et n'en accordait presque aucune à ce qu'on connaît aujourd'hui sous la désignation de «sciences policières.» Les moyens par lesquels la discipline était enseignée étaient presque uniquement de nature militaire. Le maniement des armes, l'exercice à cheval et les manœuvres de cavalerie, la marche et l'étiquette militaire servaient tous à donner aux membres une allure militaire et à leur inculquer le respect des «traditions» militaires.

Le membre affecté au maintien de l'ordre dans les régions frontalières faisait rarement appel à ces connaissances strictement militaires, mais il n'oubliait jamais les normes de conduite que l'on attendait de lui. Étant donné ces circonstances, il existait un juste équilibre entre la menace de l'application de mesures disciplinaires sommaires et sévères et une indépendance, sur le terrain, qui exigeait la maîtrise de soi et favorisait la dignité personnelle. Pour diverses raisons, le système actuel de discipline ne reflète plus cette harmonie de complémentarité et d'équilibre.

Au cours des cinquante dernières années, la Gendarmerie royale du Canada est devenue une police nationale dont l'administration est étroitement contrôlée par son quartier général, situé à Ottawa. Les responsa-

bilités de la Gendarmerie se sont accrues tant en importance qu'en diversité. Avec un effectif actuel de plus de 15 000 hommes, elle fournit une multitude de services de police et de surveillance à travers le Canada. Cet état de choses a eu, à lui seul, des effets importants sur la discipline.

L'accroissement des effectifs qu'a connu la Gendarmerie et la complexité de ses activités ont entraîné l'adoption d'un grand nombre de règlements, ces derniers étant habituellement de caractère administratif. Le travail policier est devenu une activité beaucoup plus «réglementée» qu'elle ne l'était jadis.

Parallèlement à l'augmentation des effectifs de la Gendarmerie et à l'instauration d'une administration centralisée, des systèmes modernes de communication ont été mis à contribution. Ces derniers ont permis à l'administration centrale de la Gendarmerie d'effectuer un examen beaucoup plus approfondi des cas de manquement à la discipline et aux règlements administratifs. Ils ont favorisé la coordination et la transmission directe des mesures à prendre en vue du règlement de ces cas. La nécessité pour les membres de ne compter que sur eux-mêmes et de s'astreindre à une discipline personnelle est donc devenue beaucoup moins apparente. En ce qui concerne les responsables de la discipline au niveau local, le fait d'être surveillé par un organisme administratif central a naturellement encouragé l'application «à la lettre» des règlements à caractère disciplinaire.

Il importe ici de remarquer que «la lettre» du règlement n'avait presque pas changé tout au long de l'histoire de la Gendarmerie. Les règlements et procédures, en vigueur depuis les premières années d'existence de la Gendarmerie, ont subi l'épreuve du temps plus ou moins «en bloc.» Mais ce qui pouvait sembler être juste et nécessaire, compte tenu des conditions dans lesquelles s'effectuait le travail policier dans les nouveaux territoires en 1890, ne semblait plus l'être cinquante ans plus tard.

Faisant rapport à la Gendarmerie, en 1944, au sujet de ses lignes de conduite en matière de relations de personnel, R.L. Haig-Brown, de l'Armée canadienne, a déclaré ce qui suit: (*traduction*)

«La Gendarmerie a très bien su adapter son personnel aux conditions changeantes du pays. Mais elle n'a pas su adapter aussi bien sa façon de traiter le personnel au caractère nouveau des hommes. De nos jours, l'agent de la Gendarmerie est un homme de carrière, assidu, intelligent, raisonnable. Il a tous les traits d'un père de famille, ayant sa propre vie à vivre. C'est pourquoi il est ambitieux et facile à discipliner, tout en étant plus digne de confiance et plus sûr que son prédécesseur. C'est un

homme tout à fait différent et, à bien des égards, un homme meilleur; pour toutes ces raisons, il doit être traité et considéré différemment, ce qui est tout à son honneur.»⁽¹⁾

Le travail policier a toujours exigé des hommes qui soient dignes de confiance, qui fassent preuve de beaucoup de maîtrise de soi et qui soient capables de s'astreindre à une discipline personnelle sévère. Seules ces qualités peuvent encourager la dignité personnelle qu'un policier doit avoir pour accomplir sa tâche d'une manière efficace. Or, chose ironique, au fur et à mesure que les responsabilités de la Gendarmerie s'accroissaient et devenaient plus complexes, les nouvelles pratiques administratives ont omis de tenir compte du caractère nouveau de cet «homme tout à fait différent.»

LE SYSTÈME DISCIPLINAIRE ACTUEL

Les rigueurs de l'entraînement des recrues, militaire par son caractère sinon par le programme d'études, initient le membre à un environnement disciplinaire et hiérarchique dont les éléments essentiels ne changeront pas pendant toute sa carrière. C'est dans un pareil environnement que la conduite du membre, ses attitudes et son rendement au travail seront évalués par ceux qui lui sont supérieurs en grade.

Compte tenu des conditions du travail policier au sein d'un service de police qui conserve un caractère et une structure militaires, la discipline, au sens large, est inséparable des tâches quotidiennes du membre en sa qualité de policier. Les qualités professionnelles rattachées au travail policier se trouvent dans un code de conduite qui touche à tous les aspects de la vie du membre, qu'il soit de service ou non.

Le fait que les conditions du travail policier et les normes de conduite sont indissociables se comprend mieux si l'on considère qu'un membre est sous la surveillance d'un supérieur qui cherche non pas uniquement à apprécier la compétence technique, mais s'intéressant également à l'attitude, à la tenue, à la conduite et à la loyauté du membre envers la Gendarmerie. La compétence professionnelle de l'agent n'exige pas uniquement qu'il ait une connaissance approfondie des exigences techniques de son travail; elle s'étend à son comportement et à son attitude dans l'accomplissement de ses devoirs. Ainsi, l'agent affecté au service de la circulation qui a une attitude arrogante envers le public est tout autant digne de blâme que celui qui dresse une contravention d'une

⁽¹⁾ R.L. Haig-Brown, *A Report on Personnel Selection for the Royal Canadian Mounted Police*, 1944, documents de travail pour le rapport final, document n° 3, p. 2.

manière erronée. Les deux ont négligé d'exécuter leur tâche de manière professionnelle. Le fait que l'on s'attende à ce qu'un supérieur corrige toutes les erreurs sans se soucier de leurs différences montre bien le caractère d'indissociabilité dont il vient d'être question.

Les fondements théoriques du système disciplinaire tel qu'il existe à l'heure actuelle sont exposés dans les remarques suivantes qui sont extraites du *Manuel d'administration* de la Gendarmerie: (*traduction*)

«Aucun groupe de personnes ne peut travailler ensemble sans être soumis à quelque surveillance ou discipline organisée. Par nature, notre profession d'agents de la paix exige que nous nous fixions une norme de conduite beaucoup plus élevée que celle à laquelle on s'attend d'un simple citoyen, et que nous soyons disposés à nous plier à un code de discipline personnelle beaucoup plus sévère. Nous savons bien que les actes que nous posons quotidiennement, tant dans notre travail que dans notre vie privée, sont jugés par le public en fonction de notre rôle d'agents de la paix, et non en fonction de celui de citoyens ordinaires.»⁽²⁾

Une telle philosophie démontre clairement que la préoccupation de la Gendarmerie en matière de discipline ne s'arrête pas aux tâches que remplit le membre en sa qualité d'agent de la paix. Deux considérations sont énoncées en vue de justifier cette prérogative. Premièrement, le travail policier s'effectue plus facilement si les citoyens respectent à la fois la Gendarmerie dans son ensemble et l'agent qui voit à l'application de la loi. Lorsque la conduite d'un membre en dehors de ses heures de travail lui attire le ridicule et le mépris, il sera plus difficile à ce membre de jouer son rôle d'agent de la paix et la réputation générale de la Gendarmerie en souffrira.

Deuxièmement, en raison du caractère paramilitaire de la Gendarmerie, ses membres doivent se soumettre à certaines conditions extraordinaires. Les règlements obligent un membre à être prêt à accomplir son devoir presque en n'importe quel temps. Ainsi, la consommation excessive de boissons alcooliques pourrait nuire à l'efficacité d'un membre s'il est obligé de faire face à un cas d'urgence ou de remplacer un membre qui n'est pas en mesure de remplir sa tâche.

Viennent s'ajouter à cette philosophie générale les objectifs particuliers du système disciplinaire. Ceux-ci furent exposés par le commissaire de la Gendarmerie lorsqu'il a comparu devant la Commission:

(1) *maintenir une norme de conduite élevée parmi les membres de la Gendarmerie. A notre avis, le public s'y attend;*

⁽²⁾ *Manuel d'administration*, II, 13, I, 1, a.

- (2) *développer une discipline personnelle chez nos membres;*
- (3) *inciter nos membres à agir et à exécuter leurs fonctions selon les normes que l'on exige d'eux;*
- (4) *inciter nos membres à remplir leur tâche d'une façon professionnelle;*
- (5) *former, perfectionner et aider nos membres à vaincre leurs imperfections;*
- (6) *améliorer et maintenir le moral, la loyauté et l'esprit d'équipe;*
- (7) *dissuader les membres de se comporter d'une façon inacceptable.*

Les moyens par lesquels la Gendarmerie tente de réaliser ces objectifs vont beaucoup plus loin que la simple application de dispositions qualifiées par la Gendarmerie elle-même de «disciplinaires». La formation des recrues et des hommes pendant leur service, les lignes de conduite en matière de personnel, les services d'orientation et le fait de se trouver dans un milieu militaire et discipliné, tous ces facteurs y contribuent également. C'est par ces moyens non punitifs que la Gendarmerie enseigne à ses membres les exigences du travail policier et les normes de conduite qu'elle a établies. Viennent s'ajouter à ces éléments non punitifs les dispositions disciplinaires, qui édictent les cas de manquement à la discipline, la procédure à suivre ainsi que les peines qui peuvent être imposées.

Ces dispositions disciplinaires sont consignées dans un grand nombre de lois, de règlements et d'ordonnances permanentes. En plus des infractions disciplinaires particulières, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements concernant l'organisation, la formation, la discipline, l'efficacité, l'administration et la bonne gestion de la Gendarmerie⁽³⁾. De plus, la loi autorise le commissaire à établir, dans ces mêmes domaines, des règles désignées sous le non d'ordonnances permanentes.

Selon le domaine disciplinaire particulier en cause et le pouvoir discrétionnaire de ses supérieurs, un membre peut être soumis à l'un de quatre types de mesures disciplinaires⁽⁴⁾. En ce qui concerne les infractions les moins graves, il peut faire l'objet d'une simple «semonce.» Il s'agit d'une remontrance verbale; l'affaire est d'autre part signalée au quartier général et consignée au dossier de service du membre en cause. En ce qui concerne les infractions plus graves, un «avertissement» peut

⁽³⁾ *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, 1959, c.54, art.21.

⁽⁴⁾ *Manuel d'administration*, II,13,I,1,c. 1-4.

être donné. Il s'agit d'une procédure plus formaliste que la semonce; un rapport écrit de l'affaire doit être lu au membre et signé par ce dernier. Ce rapport est lui aussi inséré dans le dossier de service du membre et devient ainsi partie intégrante de son dossier permanent.

La loi énonce les infractions mineures et majeures qui donneront lieu à un procès devant le «tribunal de service». Le membre qui a été déclaré coupable par le «tribunal de service» peut s'attendre à être puni. Les peines varient de l'emprisonnement pendant un an au plus⁽⁵⁾, à l'amende, la perte de salaire, la rétrogradation, la perte d'ancienneté ou une réprimande. Finalement, un membre peut être soumis à une destitution obligatoire.

Le système disciplinaire de la Gendarmerie se compose de trois éléments distincts: les dispositions concernant les règles générales de conduite; les instructions administratives et financières; et ce que, à défaut de mots plus précis, nous avons appelé «la discipline indirecte.»

Tel que nous l'avons noté, les dispositions qui énoncent les règles générales de conduite comprennent en général les règlements qu'un agent de la paix devrait normalement observer: ne pas accepter de pots-de-vin, obéir aux ordres légitimes de ses supérieurs, etc. Vis-à-vis de ces règlements, la Gendarmerie a adopté, pour empêcher les abus, des procédures plutôt sommaires.

La discipline appliquée eu égard aux infractions relatives aux instructions administratives et financières est exposée dans un passage du rapport Haig-Brown de 1944: (*traduction*)

«Généralement, c'est la futilité des restrictions, voire leur caractère narguant donnant à penser que les hommes sont irresponsables et difficiles à discipliner, qui contribuent le plus à mécontenter les membres. Nous avons été, à maintes reprises, frappés par le nombre d'infractions mineures, n'ayant souvent presque aucun rapport avec la question en litige, qui sont dénoncées dans presque toutes les enquêtes. On sent qu'un examen approfondi d'une journée ordinaire de 24 heures de la vie d'un policier révélerait une demi-douzaine d'infractions semblables et que tout homme qui passe à travers pareille enquête sans qu'une accusation puisse être portée contre lui a eu beaucoup de veine. Cette réglementation sévère, compte tenu particulièrement de la lenteur actuelle que l'on connaît en matière d'avancement, a réellement tendance à décourager l'initiative de la part des individus.»⁽⁶⁾

⁽⁵⁾ Peine qui n'a pas été utilisée depuis un certain nombre d'années.

⁽⁶⁾ R.L. Haig-Brown, *op. cit.* document n° 7, p. 5.

Enfin, l'important, ce n'est pas que cette dernière citation décrive bien le sort réservé à l'agent de la Gendarmerie. En effet, c'est plutôt les conséquences qui en résultent qu'il faut retenir: dans le cours normal de l'exercice de ses fonctions, l'agent de la Gendarmerie est quotidiennement placé dans une situation où il enfreint, ne serait-ce que tacitement, certains règlements administratifs. En voici deux exemples:

Prenons le cas des membres de certaines escouades spéciales des grandes villes. Le genre de quartier dans lequel ils œuvrent se distingue souvent par le taux élevé de criminalité et de violence qu'on y connaît. On y retrouve en principe un grand nombre de toxicomanes, de vagabonds, de criminels notoires et d'individus qui vivent en marge de la société. Il est rare que le citoyen qui habite ces quartiers soit intéressé à aider à la prévention de la criminalité ou à l'arrestation de criminels. Par crainte de représailles, on hésite à aider les policiers.

Tout membre travaillant dans un tel milieu en vient à comprendre que l'efficacité de son travail dépendra surtout de la somme des renseignements qu'il pourra recueillir de façon régulière. C'est pourquoi il devra recourir aux services d'indicateurs en vue de recueillir des renseignements, étant donné que personne ne lui fournira de plein gré l'aide dont il a besoin. Or, dans ce milieu, les services d'indicateurs se révèlent aussi onéreux que la précarité de leur qualité. Il s'agit, règle générale, de drogués qui prendront le risque de servir d'indicateurs dans le seul but d'obtenir les sommes dont ils ont besoin en vue de se procurer de la drogue. Ce qui plus est, ces indicateurs ont tendance à exiger le paiement, sinon une partie du paiement, avant de fournir quelque renseignement que ce soit. Certaines dispositions permettent aux agents de verser des sommes approuvées aux indicateurs une fois que ceux-ci leur ont fourni des renseignements qui se sont avérés valables. D'autres dispositions autorisent, dans certains cas précis et sous certaines réserves, un paiement au préalable en vue de l'obtention de renseignements. Mais ces dernières dispositions prescrivent que le membre doive d'abord demander l'approbation officielle de son supérieur immédiat, qui, à son tour, peut être tenu d'obtenir l'approbation de son commandant. Toutes ces démarches prennent du temps et doivent être bien justifiées, car il se peut que le paiement soit élevé et que l'indicateur ne soit pas digne de confiance ou n'ait pas fait ses preuves. Dans bien des cas, le membre en relation avec l'indicateur ne dispose pas du temps nécessaire pour obtenir cette approbation. L'indicateur ou la nature même du renseignement peut exiger que des mesures soient prises sans délai: une décision doit donc être prise sur-le-champ. Afin de réaliser les objectifs de la

Gendarmerie et aussi d'atteindre la satisfaction du travail bien accompli, un membre de la Gendarmerie pourra possiblement décider de faire fi du règlement administratif et ainsi effectuer un paiement non autorisé à l'indicateur.

Ses supérieurs sont souvent officieusement au courant de situations de ce genre et comprennent une telle initiative de la part de l'agent. Toutefois, règle générale, ils estiment que, dans l'intérêt de tous les intéressés, il vaut mieux fermer les yeux, puisqu'ils sont liés par les mêmes règlements que leur subalterne. Le fait d'avoir dûment connaissance d'une infraction au règlement de la part de son subalterne et de ne pas prendre les mesures qui s'imposent, c'est une omission qui engage sa propre responsabilité dans l'infraction au règlement.

S'il appert que l'infraction au règlement n'est jamais officiellement portée à l'attention des supérieurs, il est peu probable que le membre soit puni. De fait, il se pourrait qu'on fasse l'éloge de ses succès. Toutefois, si l'infraction en question est officiellement portée à l'attention des supérieurs, les responsables se voient obligés d'appliquer le règlement et d'imposer les sanctions prévues. Étant donné que les supérieurs ne peuvent pas, sans être eux-mêmes sujets à être disciplinés, admettre avoir été au courant de l'infraction en question, le membre se retrouve isolé lorsque les procédures disciplinaires sont prises contre lui. Les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise ne seront pas considérées comme des circonstances atténuantes, étant donné que, aux termes des dispositions actuelles, il s'agit simplement de constater s'il y a eu, oui ou non, infraction au règlement.

Les règlements qui découlent de considérations d'ordre administratif et financier et qui s'appliquent à tous les ministères également, ne sont pas toujours conciliables avec les exigences impératives d'un service de police efficace. De plus, les commandants locaux peuvent interpréter ces dispositions plus strictement que ne l'exigerait le quartier général, ou encore d'autres ministères. Le pouvoir discrétionnaire sera exercé de manières diverses selon les commandants. Donc, ce n'est pas uniquement que ces directives d'ordre financier ou autre ne sont pas valables en pratique. C'est que le membre doit aussi se débattre avec différentes interprétations de ces règlements et même avec des variantes quant à leur mise à exécution.

Les membres en service externe omettent souvent de tenir compte des directives relatives au contrôle des véhicules de police. Ainsi, une directive locale peut exiger qu'après 16 heures 30, tous les véhicules

soient stationnés à un certain endroit et que le membre qui veut utiliser un véhicule au cours de la soirée signe une formule de sortie après avoir reçu l'autorisation de son supérieur. Or, dans bien des cas, l'enquêteur pris à l'improviste dans une enquête qui doit faire l'objet de mesures immédiates, constatant qu'il reviendra en retard au bureau, aura souvent beaucoup de mal à trouver son supérieur en vue d'obtenir l'autorisation requise. Si, pour une raison ou une autre, il n'a pas obtenu cette autorisation et arrive en retard au bureau, il devra prendre une autre décision: doit-il rapporter la voiture malgré l'heure tardive ou la garder pour la nuit? S'il rapporte la voiture au garage, signe une formule de retour et fait le plein d'essence—et il peut être tenu de faire toutes ces choses—son retour à la maison sera encore davantage retardé. Le défaut d'obtenir l'autorisation de garder la voiture pour la nuit n'entraînera probablement qu'une simple réprimande, ou peut-être même aucune sanction, pourvu, bien sûr, que le membre n'ait pas d'accident ou ne soit pas autrement mêlé à un incident qui ne puisse passer inaperçu. Si l'un de ces malencontreux événements se produit, il ne peut compter que sur lui-même et son infraction au règlement devient évidente.

Ces exemples montrent le genre de dilemme qui se pose fréquemment à l'agent de la Gendarmerie. Dans bien des cas, il se peut qu'il soit plus pratique et aussi plus facile pour lui de décider lui-même des mesures à prendre mais c'est là chercher à s'attirer un blâme ou pis encore. Toutefois, il n'a pas d'autre choix que de se conformer strictement aux directives écrites et accepter que son travail de policier en souffre d'autant.

Le dernier élément du système disciplinaire en est un qui n'implique généralement aucune infraction au règlement. Il sert plutôt à réprover le comportement d'un membre qui, pour une raison ou une autre, a déplu à son supérieur. Étant donné que dans ce cas il n'y a eu aucune infraction explicite au règlement, les surveillants ne peuvent pas agir d'une façon aussi directe qu'ils le feraient dans le cas de l'application des procédures disciplinaires normales. Dans ce cas-ci, aucune accusation n'est portée. Il n'y a pas d'enquête. Aucune amende n'est imposée. Les sanctions sont imposées indirectement et sont considérées comme étant fondées sur les exigences de la Gendarmerie. Étant donné l'ambiance disciplinaire et les prérogatives des supérieurs en pareil milieu, les sanctions peuvent revêtir diverses formes. Elle peuvent aller de l'assignation continue à des tâches subalternes exigeant peu ou encore aucune connaissance particulière, à la mutation ou au refus de considérer une occasion d'avancement pour des motifs qui ne sont jamais expliqués clairement au membre.

Il est impossible d'apprécier avec exactitude l'étendue de l'application de la discipline au moyen de ce procédé plus subtil. Par sa nature même, un tel procédé n'est efficace que s'il appartient plutôt au domaine de la rumeur qu'à celui de la réalité. Étant donné que le membre n'est pas informé qu'il est puni et qu'il n'a pas le loisir de consulter son dossier afin de s'assurer qu'effectivement il ne l'est pas, il en vient souvent à la conclusion qui lui semble inéluctable: il a tacitement été l'objet d'une sanction.

Il est impossible d'évaluer de cette façon, à l'heure actuelle, le nombre de punitions réellement imposées. En fait, il se peut que pareilles sanctions soient choses du passé. Certains éléments de preuve permettent cependant de croire que de telles sanctions ont déjà été employées. Il importe, toutefois, de remarquer que plusieurs membres ont l'impression que ce genre de sanction subsiste encore aujourd'hui. Le fait que cette opinion demeure répandue, sans qu'elle soit fondée pour autant, semblerait indiquer que certains membres n'ont pas confiance dans le système disciplinaire, d'où une certaine détérioration de leur moral.

L'APPLICATION DE LA DISCIPLINE

Toute personne responsable d'un poste est tenue de voir à l'observation des règles disciplinaires, mais seuls les officiers sont autorisés à appliquer les sanctions prescrites et à présider aux assises du «tribunal de service.» Certains sous-officiers peuvent punir les membres d'une façon sommaire. Cependant, s'ils le font, ils risquent d'être eux-mêmes soumis à des mesures disciplinaires pour abus de pouvoir. Un membre responsable d'un poste est tenu de voir à ce que les membres sous sa surveillance se conduisent comme il se doit. S'ils se conduisent mal, il est tenu de signaler les manquements à la discipline à son supérieur immédiat.

Tout officier peut recommander qu'une mesure particulière soit prise par suite d'un manquement particulier à la discipline, mais la ligne de conduite de la Gendarmerie restreint clairement le pouvoir d'imposer une punition aux officiers supérieurs. A l'heure actuelle, les officiers subalternes doivent demander l'approbation du commandant de leur division avant de faire une semonce ou de donner un avertissement. Les commandants peuvent, dans le cas d'une infraction mineure de service, mais non dans le cas d'une infraction majeure de service, voir à ce qu'une accusation soit portée par écrit et à ce qu'elle soit signifiée au membre en

cause. Seul le commissaire a le pouvoir d'ordonner qu'une accusation soit portée par écrit dans le cas d'une infraction majeure de service; en pratique, il a délégué ce pouvoir au sous-commissaire (Administration) et au directeur de l'organisation et du personnel. Seul, le commissaire a le pouvoir de destituer ou de congédier un membre.

Toutes les mesures disciplinaires font l'objet d'une revue par le quartier général en vue de s'assurer qu'elles sont conformes aux exigences requises et que les peines imposées sont à la fois légales et compatibles avec les normes actuelles. Lorsqu'un procès devant le tribunal de service n'entraîne pas une déclaration de culpabilité et que le quartier général croit que, malgré tout, quelque peine devrait être imposée, ce dernier ordonne parfois qu'une sermonce soit faite ou qu'un avertissement soit donné.

Lorsqu'un membre interjette appel contre une déclaration de culpabilité ou contre une sentence:

«Le commissaire peut

- a) annuler une déclaration de culpabilité;
- b) rejeter un appel;
- c) réduire la sentence ou le montant dont le paiement a été ordonné à titre de dommages-intérêts ou de restitution; ou
- d) ordonner un nouveau procès.»⁽⁷⁾

Parfois, le commissaire peut destituer un membre même si, au procès, l'officier n'a pas recommandé la destitution de l'intimé en vertu de l'article 38 de la loi.

Nous avons constaté que, dans certains cas, les officiers qui présidaient aux procès, même s'ils agissaient dans les limites de leurs attributions et conformément aux règlements, ont été sévèrement critiqués par le quartier général qui n'était pas d'accord avec leurs conclusions ou les peines imposées. Il est bon que le quartier général attire l'attention des officiers sur les vices de forme et les peines illégales, s'il en est, mais la Commission est d'avis que le pouvoir discrétionnaire de l'officier qui préside à un procès doit être respecté dans tous les cas où il s'est conformé aux règlements.

Il est nécessaire d'avoir un contrôle central en vue d'assurer l'uniformité à travers la Gendarmerie et de fournir une protection contre les abus de pouvoir au niveau local, mais les pratiques administratives actuelles

⁽⁷⁾ *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, 1959, c.5-4, art.44.

restreignent le pouvoir des responsables du comportement quotidien des membres. En conférant le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires à ceux qui connaissent le moins le membre et qui sont le moins en mesure de surveiller étroitement les effets des sanctions sur les membres et leurs collègues, le système empêche les surveillants de prendre les mesures disciplinaires qui permettraient le mieux de corriger le comportement du membre impliqué et d'encourager ses collègues à se bien conduire.

Ces considérations laissent entendre que la discipline est appliquée dans un contexte hautement centralisé; il s'ensuit que l'on enlève aux personnes directement responsables du comportement et du moral des membres le pouvoir et l'autonomie dont elles ont besoin en vue d'assurer une gestion efficace.

LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

Le *Manuel d'administration* définit « quatre types fondamentaux de mesures disciplinaires en vigueur dans la Gendarmerie ». Il s'agit des mesures suivantes:

- « 1. la semonce: une remontrance officielle faite verbalement par un officier;
2. l'avertissement: une réprimande faite par écrit par un officier;
3. l'accusation d'avoir commis une infraction ressortissant au service: une accusation portée en vertu de l'article 25 ou 26 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada;
4. la destitution obligatoire.»⁽⁶⁾

L'effet punitif d'une semonce ou d'un avertissement consiste en ce que pareilles mesures peuvent entraîner un retard dans l'avancement d'un membre ou influencer sur les décisions qui auront trait à sa carrière au sein de la Gendarmerie. Les semonces et les avertissements sont consignés par écrit et insérés dans le dossier de service du membre en cause pour le reste de sa carrière. Un dossier de service, quoique inaccessible au membre, est à la disposition de ses supérieurs qui peuvent le consulter lorsqu'ils doivent prendre une décision relativement à l'avancement, à la mutation et à des questions disciplinaires à l'égard de l'agent. Une seule semonce ou un seul avertissement ne devrait pas nuire à l'avancement ou entraîner nécessairement l'application d'une peine plus sévère en cas de manquement ultérieur à la discipline, mais un certain nombre de ces mesures disciplinaires pourraient soulever la question à savoir si le membre est apte à poursuivre sa carrière dans la Gendarmerie.

⁽⁶⁾ *Manuel d'administration*, II, 13, I, 1.c. 1-4.

Lorsqu'un membre a été trouvé coupable d'infractions mineures ou majeures ressortissant au service, les sanctions qui peuvent être imposées sont:

- «(1) Une ou plusieurs des peines suivantes peuvent être infligées à l'égard d'une infraction majeure ressortissant au service:
 - a) un emprisonnement d'un an au plus;
 - b) une amende de cinq cents dollars au plus;
 - c) la perte de solde pendant trente jours au plus;
 - d) la rétrogradation;
 - e) la perte de l'ancienneté; ou
 - f) la réprimande.
- (2) Une ou plusieurs des peines suivantes peuvent être infligées à l'égard d'une infraction mineure ressortissant au service:
 - a) la consignation au quartier durant trente jours au plus;
 - b) si, aux termes de l'article 38, l'officier qui prononce la déclaration de culpabilité recommande la destitution, une amende de trois cents dollars au plus;
 - c) une amende de cinquante dollars au plus;
 - d) la perte de l'ancienneté; ou
 - e) la réprimande.
- (3) Lorsqu'une personne est déclarée coupable de deux ou plusieurs infractions alléguées dans une accusation écrite, les peines totales infligées à l'égard de toutes les infractions ne doivent dépasser aucune des peines maximales prescrites par le présent article pour une seule infraction.»⁽⁹⁾

La peine imposée par le «tribunal de service» ainsi qu'une copie des débats sont insérées en permanence dans le dossier du membre.

Le dernier genre de mesures disciplinaires, soit la destitution obligatoire, est la prérogative du commissaire seul. En ce qui concerne les officiers qui occupent leurs fonctions selon le bon plaisir du gouverneur en conseil, le commissaire peut recommander leur destitution. Les sections 173 et 177 des règlements énoncent les circonstances dans lesquelles le commissaire peut destituer ou congédier un membre. (*Traduction*)

«Le commissaire peut recommander la destitution d'un officier et peut destituer un membre, autre qu'un officier, qui s'est avéré inapte à servir dans la Gendarmerie.»

«Tout membre, autre qu'un officier, qui est déclaré coupable d'un acte criminel, d'une infraction sommaire ou d'une infraction ressortissant au service, ou discréditant autrement la Gendar-

⁽⁹⁾ Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, 1959, c.54, art. 36.

merie, ou dont le comportement répréhensible le rend indigne de continuer à servir, peut être destitué sans délai par le commissaire.»

Parmi les effets d'une destitution en vertu de l'article 173, on retrouve les difficultés qu'éprouvent les membres à décrocher un autre emploi. Jusqu'à récemment, le certificat de libération portait la mention que le membre était «inapte», ce qui portait les futurs employeurs qui n'étaient pas au courant du sens que la Gendarmerie attachait à ce terme à soupçonner le pire. La Gendarmerie soutient que de telles destitutions ne devraient pas donner une idée fautive du caractère ou des aptitudes d'un membre. Le travail de police au sein de la Gendarmerie n'est pas un métier qui convient à n'importe qui, quelles que soient ses bonnes prédispositions. «L'inaptitude» aux fins du service dans la Gendarmerie ne signifie pas que le membre ne pourrait pas apporter sa contribution dans une autre profession ou dans un autre genre de travail et y exceller. Malheureusement, l'emploi de ce terme par la Gendarmerie n'a pas été compris par tous. Ainsi, semblables destitutions ont stigmatisé la réputation de ceux qui en ont été victimes. Les certificats actuels de libération mentionnent uniquement la durée du service.

Les conséquences d'une destitution en vertu de l'article 177 sont semblables à celles de l'article 173, avec la conséquence supplémentaire qu'un membre ainsi destitué peut être privé des avantages afférents à la pension auxquels il pourrait autrement avoir eu droit.⁽¹⁰⁾

Au sein de la Gendarmerie, la discipline, dans son acceptation actuelle, c'est-à-dire punitive, vise autant à corriger des problèmes de rendement qu'à corriger des problèmes de comportement non satisfaisant. A notre avis, pareil état de choses ne devrait pas être, et ce, pour deux raisons différentes.

Tout d'abord, il est préférable de chercher à corriger le comportement répréhensible d'un membre qui a omis de se conformer aux règlements disciplinaires plutôt que de chercher simplement à le punir. Considérer un manquement à la discipline sous un angle qui vise uniquement à situer le blâme et à imposer un châtement, c'est empêcher un certain nombre de solutions de rechange non punitives qui peuvent, si elles sont bien appliquées, avoir l'effet correctif souhaité. Les sanctions devraient être maintenues, mais les dispositions disciplinaires doivent être élargies afin de permettre l'emploi d'autres moyens destinés à corriger le comportement.

⁽¹⁰⁾ *Loi sur la pension de la Gendarmerie royale du Canada*, 1959, c. 34, art. 10(4)(b).

De même, lorsqu'un membre offre un rendement peu satisfaisant, ou omet de tenir compte des règlements administratifs, il peut sembler inapproprié d'avoir recours à des sanctions en vue de régler des problèmes auxquels une période de recyclage, une surveillance étroite, ou une révision et une modification des règlements se prêtent mieux. La punition peut être nécessaire à un moment donné. Toutefois, nous croyons qu'elle risque de n'avoir aucun succès lorsqu'il s'agit essentiellement de difficultés résultant avant tout d'un défaut de formation, d'un manque d'aptitude, de l'inobservation de règlements inappropriés ou de conditions de travail anormalement lourdes. Comme c'est le cas pour la mauvaise conduite, il faudrait tout d'abord insister sur l'utilisation de mesures correctives et non sur l'imposition de punitions.

LES PROCÉDURES DISCIPLINAIRES

Lorsqu'un membre est accusé d'avoir manqué à la discipline, un certain nombre de procédures interviennent.

L'enquête

L'enquête portant sur un manquement à la discipline est normalement menée en deux étapes. Tout d'abord, le surveillant immédiat du membre prendra des renseignements en vue de déterminer s'il est vraisemblable que l'incident ait eu lieu. Si le surveillant croit que l'allégation peut être fondée, il signalera l'affaire à son supérieur ou au commandant du poste et fera toute recommandation qu'il jugera alors nécessaire.

«Chaque fois qu'il apparaît à un officier ou un membre chargé de commander un détachement ou contingent qu'une infraction ressortissant au service a été commise, il doit tenir, ou faire tenir, l'enquête qu'il estime nécessaire. Aux fins d'une telle enquête, un officier peut interroger toute personne sous serment ou par voie d'affirmation et contraindre des témoins à comparaître de la même manière que si l'enquête était une procédure devant des juges de paix sous le régime des dispositions du Code criminel relatives aux déclarations sommaires de culpabilité.»⁽¹¹⁾

L'enquête sera confiée à un membre ayant un grade supérieur à celui du membre dont le comportement fait l'objet d'un examen.

Au cours de l'enquête, on demandera au membre impliqué de faire une déclaration relativement aux questions afférentes à l'enquête. S'il refuse, l'enquêteur a le pouvoir de lui ordonner de répondre à certaines

⁽¹¹⁾ *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, 1959, c. 54, art. 21.

questions. Ce pouvoir est prévu dans le *Manuel d'administration* de la Gendarmerie.

(Traduction)

«Bien qu'un membre ne soit pas tenu de faire une déclaration, après avoir reçu un avertissement, il n'a pas le droit de ne rien dire. Il est tenu de répondre à toutes les questions pertinentes qui lui sont posées au sujet de toute enquête interne menée par la Gendarmerie.

Les déclarations ou les réponses aux questions données librement peuvent être employées à titre de preuve.

Les déclarations ou les réponses fausses ou trompeuses, faites oralement ou par écrit, de plein gré ou suite à un ordre, peuvent être employées à titre de preuve, en vue d'établir la nature fautive ou trompeuse de la déclaration.»⁽¹²⁾

Au cours de nos débats, nous avons exprimé notre inquiétude quant au recours à des «déclarations forcées» à l'occasion des enquêtes de service. Pareille procédure prive le membre de son droit fondamental au silence, droit conféré par la loi à tous les autres membres du public. De plus, certains membres qui ont comparu devant nous ont soutenu que de telles déclarations peuvent être employées à mauvais escient à des fins autres que l'enquête relativement à laquelle la déclaration est faite.

Une fois terminée son enquête, l'enquêteur soumettra aux autorités compétentes tous les éléments de preuve recueillis ainsi que son opinion quant à la validité de l'allégation. Suivant la nature de l'infraction, un officier décidera des mesures à prendre. Si l'enquête a révélé qu'une infraction statutaire a pu être commise, l'affaire sera renvoyée au procureur général de la province ou aux autres autorités compétentes aux fins d'une décision de leur part.

Le «tribunal de service»

Les accusations imputant la perpétration d'infractions majeures ou mineures ressortissant au service font l'objet d'un procès devant un «tribunal de service» présidé par un officier. Un certain nombre de caractéristiques propres à ce tribunal méritent d'être examinées.

Les dispositions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et les règlements y afférents interdisent la présence d'avocats au procès⁽¹³⁾. Le membre accusé peut demander à un autre membre de le représenter, mais il ne peut recevoir l'aide des membres ayant une formation juridique

⁽¹²⁾ *Manuel d'administration*, II. 13.E. 1.c.—E. 1.e.

⁽¹³⁾ *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, 1959, c. 54, art. 34(3).

attachés au service du contentieux de la Gendarmerie. Cette disposition prend une plus grande importance lorsque l'on sait que la procédure suivie devant le «tribunal de service» est fondée sur le système accusatoire et que le membre ou son représentant partage avec le poursuivant le droit d'appeler, d'interroger et de contre-interroger les témoins. Les témoignages se font sous serment. Le président du tribunal se prononce à la fois sur les questions de droit et sur les questions de fait.

Le paragraphe 6 de l'article 34 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* énonce ce qui suit:

«Les règles de la preuve lors d'un procès prévu par la présente Partie sont les mêmes que les règles suivies, dans les procédures relevant du Code criminel, devant les tribunaux de la province où le procès a lieu ou, si le procès a lieu hors du Canada, devant les tribunaux d'Ontario.»

L'article 35 édicte ce qui suit:

«S'il est établi, à la satisfaction de l'officier qui préside, d'après la preuve soumise au procès, que l'accusé est coupable d'une infraction ainsi qu'il en a été inculpé, ledit officier doit déclarer le prévenu ainsi coupable et peut condamner le prévenu à une peine prescrite dans la présente Partie.»

L'importance de ces deux articles réside tout autant dans ce qu'ils omettent que dans les principes directeurs qu'ils énoncent. Par exemple, il n'y est pas expressément déclaré que l'officier qui préside le procès doit se fonder, dans ses conclusions quant aux faits, sur les critères applicables aux procès criminels ou encore sur ceux qui s'appliquent aux procès civils. Dans un procès de nature pénale, la fardeau de la preuve incombe uniquement à la poursuite qui a l'obligation de produire des éléments de preuve suffisants pour prouver l'accusation hors de tout doute raisonnable. Dans les affaires civiles, le demandeur est tenu de faire la démonstration de ses prétentions, d'après la balance des probabilités. On peut donc se demander laquelle de ces normes est applicables devant le «tribunal de service.» Notre examen de certains procès a révélé que les officiers qui président aux procès n'interprètent pas tous de la même façon ce qui est requis, au niveau de la preuve. Certains ont exigé des normes équivalentes à celles d'un procès pénal, alors que d'autres se sont départis de ces normes.

Il existe une confusion semblable dans l'interprétation de la procédure à suivre. Le paragraphe 6 de l'article 34 traite de l'application des règles de preuve, mais certains officiers qui ont été appelés à présider à un procès et de nombreux membres qui se sont déjà trouvés dans la

situation d'accusés, croient que l'article en question prescrit également l'application des procédures relatives aux procès de nature pénale. Que ce soit ou non le cas, il est clair que la procédure a évolué à un point tel que le procès de service ressemble à toutes fins pratiques à un procès pénal. Il est également évident que de ce fait, il soit difficile pour plusieurs membres de concevoir ou de croire qu'ils aient fait l'objet de ce que la direction de la Gendarmerie appelle une «audition administrative.»

La confusion qui règne à l'égard de ces questions et les divers résultats qui en découlent semblent avoir beaucoup influé sur le degré de confiance que les membres de la Gendarmerie sont disposés à accorder à cet aspect du système disciplinaire officiel. D'ailleurs, certaines déclarations des membres le montrent bien: la justice n'existe pas dans le procès de service; les membres sont privés de la possibilité de présenter une défense convenable; les officiers qui président aux procès n'ont ni l'expérience ni la formation nécessaires pour agir en qualité de juges; les officiers qui président aux procès font trop souvent montre de partialité et tendent à accorder trop de poids à des questions secondaires telles que la réputation de la Gendarmerie, l'opinion probable du quartier général ou encore l'effet dissuasif qu'une punition peut avoir sur d'autres membres.

Nous croyons qu'un membre accusé d'avoir commis une infraction dite de service devrait avoir droit à la même protection que celle qui est fournie dans un procès judiciaire mené par suite d'une accusation en vertu du *Code criminel du Canada*. Pareille protection s'avère nécessaire si l'on considère qu'une accusation portée en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* risque de nuire à la carrière du membre en cause et lui impose, ainsi qu'à sa famille, un lourd fardeau, compte tenu des peines imposées.

Nos recommandations viseront à définir et à éclaircir les droits, obligations, règles et procédures applicables aux procès disciplinaires officiels, de façon à dissiper la plupart des ambiguïtés, des équivoques, des malentendus, ainsi que la méfiance qui existent actuellement.

Les membres ont attiré notre attention sur un certain nombre de considérations, qui, à leur avis, mettent en doute l'impartialité de l'officier qui préside à un procès devant le «tribunal de service.» Ils soulignent que la plupart des officiers n'ont aucune formation juridique et qu'ils n'ont pas l'habitude de rendre des jugements quant aux faits en cause. Selon certains membres, ces officiers peuvent se sentir obligés d'accorder de l'importance à des considérations telles que la réputation de la Gendar-

merie, les normes disciplinaires non officielles adoptées par le quartier général et l'effet qu'une sanction pourrait avoir sur le comportement des autres membres. De plus on pense que les officiers sont vraisemblablement influencés par des collègues intéressés à l'affaire à l'occasion de rencontres qu'ils ont avec ces derniers immédiatement avant l'audition d'un procès.

Les appels

Les procédures disciplinaires prévoient entre autres possibilités pour les membres celle d'interjeter appel contre une recommandation de licenciement, de même que contre une déclaration de culpabilité ainsi que toute sentence prononcée par le tribunal de service. Les membres n'ont pas le droit d'interjeter appel contre une semonce ou un avertissement, mais ils peuvent formuler un grief en vertu de procédures dont il sera question ailleurs dans ce rapport.

La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* prévoit la disponibilité d'interjeter appel contre une déclaration de culpabilité ou une sentence prononcée par un «tribunal de service» par suite de la perpétration d'une infraction majeure de service. L'appel doit être porté selon les critères suivants:

«41. Un membre déclaré coupable d'une infraction tombant sous le coup de la présente Partie doit être pourvu d'une transcription écrite des dépositions au procès, s'il le demande dans les quarante-huit heures du prononcé de la sentence, et il peut, dans un délai de quatre jours après avoir reçu la transcription écrite, interjeter appel au Commissaire en signifiant à l'officier qui a présidé au procès ou à l'officier commandant du membre, un avis écrit d'appel, énonçant les motifs sur lesquels l'appel repose. Il doit être procédé à cet appel, avec la plus grande célérité.»⁽¹⁴⁾

L'avis d'appel ainsi que le dossier complet du procès devant le «tribunal de service», sont envoyés au commissaire qui, à son tour, les envoie à un conseil de révision établi en vertu de l'article 43 de la loi. Ce conseil de révision est nommé par le ministre responsable de la Gendarmerie et composé d'un sous-commissaire ou d'un commissaire adjoint et de deux officiers ayant un grade supérieur à celui de surintendant. Ses responsabilités sont décrites dans le règlement suivant: (*traduction*)

«Le conseil de révision doit examiner tous les appels et dossiers des procès qui lui sont référés en vue de déterminer si:

(a) le procès s'est déroulé conformément à la loi;

⁽¹⁴⁾ *Ibid.*, article 41.

- (b) la déclaration de culpabilité est étayée par la preuve versée au dossier;
- (c) la sentence est conforme à la loi; et
- (d) la sentence n'est pas plus sévère que ne l'exige l'intérêt de la discipline ou le mérite de la cause.

Le conseil de révision peut recommander au commissaire:

- (a) d'accueillir l'appel;
- (b) de rejeter l'appel;
- (c) d'annuler la déclaration de culpabilité;
- (d) de réduire la sentence ou le montant dont le paiement a été ordonné à titre d'amende, de dommages-intérêts ou de restitution; ou
- (e) d'ordonner un nouveau procès.»⁽¹⁵⁾

Les appels⁽¹⁶⁾ contre une déclaration de culpabilité ou la sentence prononcée par suite de la perpétration d'une infraction mineure de service ou contre une recommandation de destitution en vertu des règlements 173 ou 177 sont envoyés au commissaire, aux bons soins de l'officier responsable de la discipline. Sur réception de l'appel, cet officier rédige un exposé et avise l'officier responsable de la Direction des relations de travail de convoquer un conseil de révision. Ce dernier est composé de l'officier responsable de la discipline, de l'officier responsable de la direction des relations de travail et d'un membre faisant partie, au quartier général, de la direction à laquelle est affecté le membre impliqué. Le conseil de révision rédige ses conclusions ainsi que ses recommandations et les fait parvenir au commissaire, lequel, à son tour, décide si l'appel doit être accueilli ou rejeté.

Les membres se sont opposés à un certain nombre d'aspects des procédures d'appel. Il semblerait, d'après les témoignages que nous avons reçus et l'enquête que nous avons menée, qu'il existe peu de confiance en l'aptitude du commissaire à ménager le genre de révision indépendante et impartiale à laquelle les membres croient avoir droit. Plusieurs agents se demandent même si le commissaire et les conseils de révision appuieraient les intérêts d'un membre contre des décisions disciplinaires déjà prises et des recommandations faites par leurs collègues officiers. De plus, les membres craignent que le commissaire, qui est responsable de la renommée et de la réputation de la Gendarmerie,

⁽¹⁵⁾ Règlements 85 et 86 de la Gendarmerie royale du Canada.

⁽¹⁶⁾ *Bulletin administratif* 290, «Griefs et appels», le 23 mai 1975.

accorde, lorsqu'il rend sa décision, de l'importance à des considérations autres que le bien-fondé d'un appel particulier.

Certains agents ont également attiré notre attention sur les procédures d'appel qui ont trait aux recommandations de destitution ou de congédiement. Ils ont souligné qu'en vertu de ces procédures, il est beaucoup plus difficile pour un membre de se défendre ou de protéger ses intérêts que dans le cas où il ferait l'objet d'un procès devant le «tribunal de service», où les peines sont normalement beaucoup moins sévères et où il a l'occasion de soumettre des preuves, de contre-interroger les témoins et de présenter un plaidoyer. Dans le cas d'une destitution sommaire, le membre en cause n'a pas l'occasion d'être confronté à ses accusateurs et doit se contenter d'un avis d'appel par écrit, qui doit être envoyé dans les quatre jours qui suivent la notification officielle qu'une recommandation de destitution a été faite.

QUESTIONS CONNEXES

La discipline des officiers

Plusieurs des membres qui ont déposé devant la Commission ont attiré notre attention sur le fait qu'à leur avis, le système disciplinaire traite différemment les officiers et les simples agents. En particulier, ils ont soutenu que certains officiers qui auraient dû faire l'objet de mesures disciplinaires sévères ont pu démissionner tout en conservant pleinement le droit à leur régime de retraite. De plus, ils ont souligné que les officiers sont rarement soumis à des mesures disciplinaires et encore plus rarement à une accusation devant le «tribunal de service.»

La Commission dispose de certains éléments de preuve étayant ces allégations. Il devrait également être noté que, compte tenu de la preuve offerte, des officiers ont été soumis à des mesures disciplinaires très disproportionnées à la nature du comportement répréhensible dont ils étaient accusés. A notre avis, la Gendarmerie doit prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que, comme le veut la loi, la discipline est appliquée d'une façon uniforme à tous les échelons.

L'orientation des membres

(Traduction)

«Lorsque les circonstances ne justifient pas l'application de mesures disciplinaires, un surveillant peut rencontrer le membre en vue de le conseiller et de le guider. Pareille démarche n'a aucune signification disciplinaire.

1. Si la condition où le problème persiste, recommandez que des mesures disciplinaires soient prises.

(1) Il est bon de rédiger un compte rendu de la rencontre.»⁽¹⁷⁾

Dans le cas d'un comportement qui, sans être grave, est répréhensible, ou se manifeste pour la première fois, ou s'il s'avère que le rendement du membre n'est pas satisfaisant, le surveillant peut, s'il le désire, rencontrer l'agent pour lui donner des conseils.

Le compte rendu de la rencontre est habituellement conservé et versé au dossier permanent du membre. Plusieurs membres croient que, malgré des affirmations à l'effet contraire, cette notation peut avoir un effet punitif et peut, comme la consignation d'une semonce ou d'un avertissement, nuire à la carrière du membre impliqué.

Le droit à la vie privée

Dans le paragraphe intitulé «Le système disciplinaire actuel», nous avons reproduit un passage du *Manuel d'administration* de la Gendarmerie exposant la philosophie sous-jacente au domaine de la discipline. La dernière phrase de ce passage mérite d'être répétée:

«... Nous savons bien que les actes que nous accomplissons quotidiennement, tant dans notre travail que dans notre vie privée, sont jugés par le public en fonction de notre rôle d'agents de la paix, et non en fonction de celui de citoyens ordinaires.»⁽¹⁸⁾

On invoque deux raisons pour justifier le fait que la Gendarmerie se préoccupe de la vie privée de ses membres. Si un membre se comporte mal en dehors de ses heures de travail, il se peut qu'il lui soit plus difficile de fournir un bon rendement policier. De plus, un tel comportement peut jeter du discrédit sur la Gendarmerie dans son ensemble. En leur qualité d'agents de la paix, les membres doivent être prêts, en tout temps, à exécuter leur tâche dans les cas d'urgence ou, le cas échéant, à remplacer des membres qui ne sont pas en mesure de remplir leurs fonctions. Pareils arguments sont fondés, mais il faut établir un meilleur équilibre entre les exigences de la Gendarmerie, en matière d'opérations policières, et le droit du membre à sa vie privée et à sa liberté personnelle. L'appréciation du comportement d'un membre en dehors de ses heures de travail doit être envisagée à la lumière de l'éventualité réelle et acceptable du travail d'urgence et tenir compte des conditions locales. Il

⁽¹⁷⁾ *Manuel d'administration*, II, 13, I, 1, b.

⁽¹⁸⁾ *Ibid.*, II, 13, I, 1, a.

doit exister quelque véritable élément de preuve que le comportement du membre affecte son aptitude à remplir ses fonctions d'une façon aussi efficace que l'exige la situation.

La multiplicité des procédures

A l'occasion, un membre sera soupçonné d'avoir commis une infraction d'ordre statutaire. En pareil cas, on engage une enquête et, afin d'arriver à une décision, on envoie au procureur général de la province ou à toute autre personne compétente le rapport de l'enquêteur, tout élément de preuve qu'il a recueilli ainsi que sa recommandation au sujet de l'allégation en question. Si les autorités responsables des poursuites décident de ne pas en tenter, ils en aviseront la Gendarmerie et proposeront parfois que l'affaire soit réglée de manière interne au moyen de procédures disciplinaires. Dans beaucoup de cas, la Gendarmerie donnera suite à cette proposition et le membre aura à faire face à une accusation relative au service concernant l'infraction imputée.

Certains membres soutiennent que si les autorités responsables des poursuites examinent une affaire et jugent que les éléments de preuve à leur disposition ne leur permettent pas d'intenter des poursuites pénales, il semble que la Gendarmerie ne puisse légitimement porter une accusation relative au service pour une infraction essentiellement de la même nature.

Nous sommes d'avis que la Gendarmerie doit avoir la faculté de prendre des mesures disciplinaires contre ses membres. Cependant, nous croyons que lorsqu'est prise une décision de ne pas tenter de poursuite quant à l'imputation d'une infraction de nature criminelle ou quasi criminelle, ou lorsqu'une telle accusation est rejetée, la Gendarmerie ne devrait pas, en se fondant sur cette même allégation, accuser ses membres d'une infraction dite de service.

Chapitre II

UN SYSTÈME DISCIPLINAIRE INNOVATEUR

INTRODUCTION

En 1892, le surintendant Charles Constantine, de la Gendarmerie du Nord-Ouest, déclarait dans son rapport annuel: (*traduction*)

«Il me semble que nous devrions faire davantage confiance aux hommes et moins au règlement. Accordez de l'avancement aux bons hommes, conférez plus de pouvoir aux individus, créez un climat de confiance réciproque à tous les échelons: les choses iront mieux, en ce qui concerne le maintien de l'ordre au pays, et l'on accroîtra la confiance en leur travail difficile de gardiens vigilants des citoyens et de leurs biens.»⁽¹⁹⁾

Il semble que la plupart des gens ne voient dans l'exercice d'un pouvoir disciplinaire que l'imposition d'une sanction en raison d'un manquement, de la part d'un membre, à l'exécution de ses fonctions conformément à des normes prédéterminées. Ils ne tiennent pas compte de ce qui, à notre avis, est la fonction première de la discipline, soit celle de former, corriger ou perfectionner l'individu par l'enseignement ou par l'exemple. Par conséquent, on ne saurait laisser subsister au sein de la Gendarmerie la croyance qu'un acte inopportun, attribuable à l'absence d'une certaine habileté au niveau de la technique, donnera inévitablement lieu à l'application d'une procédure réglementaire, procédure dont le but principal consiste à jeter un blâme et à imposer une sanction. Il serait de beaucoup préférable que tous les intéressés puissent considérer le système comme étant principalement destiné à former et à instruire, l'obéissance ou le maintien de l'ordre étant des objectifs secondaires ou accessoires.

La Commission fut appelée à se pencher sur un nombre inquiétant de cas qui se sont récemment produits dans la Gendarmerie alors que la batterie complète des sanctions nées d'un système d'enquête et de punition hautement formaliste fut mise à contribution afin de remédier à des infractions apparemment mineures, voire parfois insignifiantes, à des

⁽¹⁹⁾ G. McKay, *Moosomin and the Mounted*, édition privée, p. 34.

ordonnances permanentes ou à des règlements, ces infractions étant souvent attribuables à une surveillance ou à une formation inadéquates. La vigueur et l'entrain avec lesquels de telles mesures semblent parfois avoir été prises ont souvent provoqué l'antipathie et l'amertume de l'agent en cause et ont eu tendance à abaisser de manière générale le moral des autres membres qui ont eu vent de ces mesures. De fait, rien n'est plus susceptible de provoquer l'antipathie et le mépris à l'égard de la procédure dans son ensemble que le fait d'entamer des enquêtes ou de porter une accusation fondée sur un incident qui dénote tout au plus une violation technique ou encore insignifiante des règlements.

Nous pensons que le système disciplinaire idéal devrait viser à des résultats plus positifs, en ce sens que le membre en cause ne devrait pas se sentir diminué ou humilié par les mesures prises, mais serait plutôt porté à l'avenir à améliorer son rendement. Nous pensons que cet objectif serait plus facile à réaliser si les supérieurs abordaient les problèmes d'une façon sensiblement moins formaliste qu'ils ne l'ont fait autrefois ou qu'ils ne le font encore aujourd'hui. Très souvent, il ne suffit que d'une simple remontrance verbale pour rétablir la situation, plutôt que la prise de sanctions officielles et formalistes telles que celles auxquelles on a recours actuellement.

Cette remarque laisse entendre que la bonne discipline et l'efficacité d'un service de police dépendent du caractère de ses hommes et de leur formation, plutôt que de ses règlements et d'une obéissance aveugle. Il est plus facile de donner aux hommes une discipline, dans son sens le plus large, en les formant, qu'en leur inculquant la crainte du châtement. Afin que cet objectif se réalise, il importe donc tout d'abord de chercher à orienter plutôt qu'à punir.

Aux termes des dispositions disciplinaires en vigueur, il n'existe à l'heure actuelle aucune mesure qui ne soit pas de nature punitive. Par conséquent, un surveillant ou un supérieur qui doit remédier à un manquement à la discipline ou à un rendement non satisfaisant se doit, s'il décide ou s'il est contraint d'invoquer ces dispositions, d'en punir l'auteur.

Le système disciplinaire curatif que nous recommandons s'oppose au caractère essentiellement punitif du système actuel et entend prendre en ligne de compte les droits des membres auxquels il s'applique. Nos recommandations cherchent à créer des solutions de rechange à la punition et à développer de nouvelles procédures qui protègent davantage les droits des membres. En proposant que ces recommandations soient incorporées dans les dispositions disciplinaires, nous cherchons à

soustraire aux dispositions actuelles leur caractère uniquement punitif et à leur donner un caractère curatif.

Un certain nombre de principes ont présidé à l'élaboration du système disciplinaire curatif que nous préconisons. Un bref exposé de ces principes servira de préambule à nos recommandations spécifiques et soulignera le caractère curatif de notre manière d'aborder le problème.

Les mesures correctionnelles

Les problèmes donnant lieu à des manquements à la discipline, à un mauvais comportement ou à un rendement non satisfaisant ne peuvent pas tous être corrigés au moyen de punitions. Bien que nous reconnaissons qu'une optique curative n'exclut pas nécessairement l'imposition de sanctions, il nous semble qu'une telle optique consacre le fait que, bien souvent, l'imposition d'une sanction est non seulement inappropriée, mais également injuste.

Les problèmes de rendement et de comportement peuvent découler de certaines incompatibilités entre, d'une part, les règles, règlements et directives et, d'autres part, les exigences opérationnelles du travail policier. Par ailleurs, des conditions locales telles qu'une pénurie de personnel, une direction et une surveillance inefficaces ou une situation tendue qui se prolonge peuvent soulever des problèmes soit de comportement, soit de rendement.

Dans le cadre d'un système curatif, on s'assurerait, avant de prendre des mesures punitives quelconques, de passer en revue les facteurs qui précèdent et de vérifier qu'il ne s'agit pas là de facteurs ayant réellement contribué au problème. Aucune punition de quelque sorte que ce soit ne devrait être infligée à quiconque à moins que le surveillant ne soit certain qu'une difficulté particulière est avant tout attribuable à l'individu en question. Dans la négative, il faut chercher à remédier aux conditions qui ont initialement suscité le problème. Les mesures correctives, et de fait, les mesures disciplinaires, de quelque type que ce soit, n'atteindront pas le but visé si elles sont mal appliquées. Pour corriger la situation, il faut d'abord identifier le problème avec exactitude. Si le problème découle de conditions qui échappent au contrôle de l'individu, il est bien évident qu'à moins de changer la situation, on ne réglera pas le problème en tentant de corriger le comportement de l'individu.

Même dans le cas où l'individu est à l'origine du problème, il se peut que la punition ne soit pas une solution appropriée. L'inaptitude à s'ajuster aux conditions locales, une formation insuffisante, un manque

de familiarité avec les nouvelles conditions et les nouveaux règlements ou un conflit de personnalité avec un surveillant peuvent être à l'origine de la situation critique. Ici encore, l'identification exacte des causes d'une situation critique doit précéder toute mesure disciplinaire, que celle-ci soit punitive ou autre.

Lorsqu'il s'avère nécessaire de prendre des mesures disciplinaires, on devrait adopter une solution qui cherche à corriger et à former un membre plutôt qu'une solution qui cherche simplement à imputer un blâme et à punir. Pour rendre la chose possible, les surveillants et autres directeurs responsables de la discipline doivent avoir à leur disposition une gamme complète d'options, ainsi que des directives générales pour les mettre correctement en oeuvre.

Dans nos recommandations, nous avons établi une distinction entre les procédures disciplinaires officieuses et les procédures disciplinaires officielles. Les premières comportent certaines options qui pourraient être qualifiées de punitives, mais elles comprennent surtout des solutions non punitives. Les procédures disciplinaires officielles ont fait l'objet de modifications considérables et on a ajouté de nouvelles mesures de protection à l'intention des membres qui y sont assujettis.

La décentralisation

Que les agents soient très fiers de la Gendarmerie, du travail qu'ils font, et de la situation qu'ils occupent au sein des collectivités qu'ils desservent ne fait pas de doute. Toutefois, il est clair maintenant que de nombreux membres aimeraient participer davantage aux décisions qui les touchent, particulièrement lorsqu'il est question de discipline.

La Commission est d'avis que les membres eux-mêmes sont davantage au courant des facteurs qui sont à l'origine de nombreux problèmes qui mènent à un comportement répréhensible et à un piètre rendement. Il semble raisonnable de s'attendre à ce que les supérieurs veillent puiser à même ces connaissances et, à leur lumière, prendre les mesures appropriées.

Les responsables de la rédaction et de l'application des règlements, règles et ordonnances devraient consulter ceux qui doivent s'y conformer. Dans beaucoup de cas, une telle consultation peut servir à identifier des conditions administratives qui semblent susceptibles de nuire à l'efficacité du travail policier. A cet égard, ainsi qu'à bien d'autres égards, la solution curative que nous proposons vise à faire participer les mem-

à la formulation et à la mise en œuvre des dispositions disciplinaires qui règlementent leur travail.

A l'heure actuelle, les pouvoirs, en matière de mesures disciplinaires, sont en grande partie conférés aux officiers supérieurs de la division ou du grand quartier général. Nous reconnaissons que ce contrôle centralisé comporte certains avantages, en ce sens qu'il permet la normalisation des mesures disciplinaires à travers la Gendarmerie et sert, dans une certaine mesure, à protéger les membres contre des mesures disciplinaires injustes et excessives.

Toutefois, il existe, à notre avis, d'autres considérations tout aussi importantes. Il importe d'établir un rapport entre les mesures correctives et les besoins particuliers des membres qui font face à des difficultés et de surveiller étroitement les retombées éventuelles de pareilles mesures. Un système disciplinaire curatif exige non seulement l'identification exacte des causes d'un rendement non satisfaisant ou d'un comportement répréhensible; il exige également que les supérieurs adaptent, avec l'aide du membre impliqué, la mesure corrective au problème particulier qui se pose et surveillent les effets de cette mesure sur le rendement ou le comportement du membre.

Les mesures disciplinaires ne peuvent pas être prises à distance. Nous croyons, qu'en général, il serait dans l'intérêt de la direction, si elle se veut réellement efficace, de décentraliser davantage les pouvoirs dans le domaine de l'application des mesures disciplinaires.

La protection des droits des membres

Le système disciplinaire qui est le plus susceptible de réussir est celui qui, par ses dispositions et ses procédures, s'attire le respect de ceux pour le compte de qui il est appliqué. Dans un tel système, il est essentiel de trouver des dispositions qui reconnaissent et protègent manifestement les droits des membres.

Le système curatif que nous préconisons offre un certain nombre de garanties qui fourniront au membre une protection contre les abus disciplinaires. De telles garanties sont nécessaires, si l'on veut que les dispositions disciplinaires soient perçues comme étant dans l'intérêt du membre tout autant que dans celui de la Gendarmerie. Ces garanties, qui revêtent diverses formes, se retrouvent sous la forme de procédures explicites protégeant les droits des membres ou encore de recommandations qui auraient l'effet de remanier certains éléments inhérents à l'application des mesures disciplinaires.

Un organisme de révision

En cherchant à apporter une solution curative aux problèmes de comportement et de rendement non satisfaisant, nous avons mis de l'avant un certain nombre de recommandations. Certaines d'entre elles visent à protéger les droits des membres; d'autres confèrent aux surveillants une autonomie plus grande et des pouvoirs plus étendus en vue de régler les problèmes de comportement et de rendement; d'autres, enfin, apportent des changements aux pratiques et procédures actuelles concernant les mesures disciplinaires officielles ou officieuses.

Ces recommandations pourront assurer la réalisation d'un objectif curatif global dans la mesure où ce nouveau système disciplinaire inspirera aux membres le respect et la confiance. En vue de s'assurer que ce système soit aussi juste et équitable que possible et qu'il soit perçu comme tel par les membres de la Gendarmerie, il faut prévoir l'établissement, en marge de la Gendarmerie, d'un organisme indépendant chargé de réviser les mesures disciplinaires.

En proposant qu'un organisme externe révise les cas de mesures disciplinaires qui sont portés à son attention, nous nous rendons pleinement compte qu'un tel organisme ne doit pas abroger, voire limiter, les pouvoirs conférés au commissaire en matière de contrôle et de gestion des affaires de la Gendarmerie. Afin d'éviter tout semblant de division de pouvoirs ou de responsabilités en matière disciplinaire, nous avons attribué le pouvoir d'effectuer une révision externe des mesures disciplinaires à l'ombudsman de la police fédérale, qui exercera ce pouvoir d'une façon compatible avec celui qui lui est conféré dans le domaine des plaintes du public. En ce qui concerne la discipline, l'ombudsman de la police fédérale n'aurait pas les pouvoirs étendus de révision qui lui sont conférés à l'égard des affaires ayant trait aux plaintes du public. Son pouvoir se limiterait plutôt à l'audition des appels rejetés antérieurement par le commissaire. Plus précisément, si un appel était rejeté par le commissaire, l'ombudsman pourrait, s'il le juge bon, examiner l'argumentation ou entendre *viva voce* le témoignage de toute personne comparissant devant lui. L'ombudsman n'aurait pas le pouvoir d'infirmer une mesure disciplinaire, mais il aurait le droit de conférer avec le commissaire et de lui faire des recommandations sur toute question touchant la discipline. En rédigeant son rapport au Parlement, il aurait la faculté de faire toute recommandation qu'il juge appropriée au sujet de questions afférentes à la discipline.

Comme nous l'avons fait remarquer dans la partie de notre rapport qui traite des plaintes du public, la qualité première d'un organisme de révision est de jouir de la confiance de ceux qu'il dessert. En conférant à un ombudsman qui est manifestement indépendant de la Gendarmerie le pouvoir de réviser les appels des mesures disciplinaires, nous voulons garantir qu'une telle confiance sera méritée à juste titre.

UN SYSTÈME DISCIPLINAIRE CURATIF

Introduction

Afin d'inculquer au présent système une perspective orientée davantage vers une solution curative, le système disciplinaire proposé se fonde sur les principes que nous avons énoncés. A cette fin, les dispositions disciplinaires que nous préconisons revêtent aussi bien un caractère officiel qu'un caractère officieux, celles-ci allant de la remontrance verbale à la destitution.

Les procédures officieuses

La remontrance verbale

A l'heure actuelle, dans la Gendarmerie, les semonces et les avertissements sont généralement considérés comme des outils de punition de la direction. Quoique l'expression «conseils» laisse entendre que l'agent bénéficiera de services d'orientation professionnels, certains membres y voient une mesure punitive qui pourrait, une fois consignée au dossier de l'agent en question, nuire à sa carrière. A notre avis, toutes les questions de comportement répréhensible ou d'incompétence, sauf celles qui sont manifestement très graves, devraient être réglées par un surveillant et ce, d'une façon beaucoup moins formaliste et officielle. A cette fin, les règles ayant trait aux semonces, aux avertissements ainsi qu'aux conseils devraient être abrogées.

Très souvent, lorsqu'un membre a manqué à la discipline ou donne un rendement jugé inférieur à la normale, les commandants peuvent penser qu'ils n'ont pas le pouvoir de substituer une simple réprimande à une enquête officielle ou encore à un procès disciplinaire, ou bien, si une plainte a été formulée au sujet du comportement d'un membre, de rejeter ou de minimiser ladite plainte. Croyant n'avoir à leur disposition que des solutions limitées, ils ne donnent peut-être pas suite à une affaire impliquant une inconduite de nature bénigne, parce qu'une enquête officielle et un procès disciplinaire constitueraient des mesures trop sévères ou représenteraient un gaspillage d'effectifs déjà hypothéqués, et ce pour

une affaire somme toute mineure. Toutefois, ceux qui ont vent du comportement répréhensible d'un membre pourront conclure que la Gendarmerie ne cherche pas à assurer un maintien efficace de l'ordre au sein de ses propres effectifs. De plus, l'effet possible de dissuasion d'une mesure positive sera nul, et le membre pourrait par la suite être impliqué dans un autre incident qui aurait pu être évité.

De l'avis de la Commission, les personnes qui occupent un poste d'autorité, à tous les niveaux de la Gendarmerie, devraient être autorisées et encouragées à régler les cas de manquement mineur à la discipline ou de rendement inférieur à la normale en faisant sans délai et sans formalités une remontrance verbale. Bien sûr, c'est déjà ce que plusieurs font officieusement. Toutefois, c'est là une procédure qui devrait être expressément incorporée dans les dispositions disciplinaires, de façon à ce que les intéressés sachent d'une façon certaine que c'est là une option correctionnelle acceptable et préférable à une solution plus officielle.

Lorsqu'il s'agit d'une remontrance verbale, celle-ci ne devrait pas être officiellement consignée par écrit, car des cas isolés d'inconduite de nature mineure ne devraient pas avoir un effet préjudiciable sur l'ensemble de l'évaluation du rendement d'un membre. L'accumulation des manquements mineurs à la discipline de la part d'un membre peut faire l'objet d'une mention dans le rapport périodique du surveillant immédiat du membre.

Nous ne pensons pas qu'un individu devrait avoir le droit de refuser de se soumettre à une remontrance officieuse, d'interjeter appel contre celle-ci ou de demander la tenue d'une audition. Bien sûr, nous reconnaissons que, dans certains cas, la remontrance ne serait peut-être pas justifiée ou pourrait découler de renseignements erronés. Si une personne pensait avoir été injustement traitée, le cas devrait être considéré comme un grief et être réglé au moyen de la procédure de grief dont il est question dans une autre partie du présent rapport.

A l'occasion d'une remontrance verbale, les circonstances qui y donnent lieu devraient être discutées à fond et d'une manière positive avec le membre concerné. Ces discussions devraient avoir lieu à huis clos, afin de veiller à la sauvegarde de la dignité de toutes les parties en cause.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

DISCI. 1 Lorsqu'il s'avère nécessaire de prendre des mesures disciplinaires, qu'une solution qui vise à corriger et à

former le membre soit préférée à une solution qui vise à imputer un blâme et à infliger une punition.

- DISCI. 2** **Lorsqu'il s'avère que des conditions indépendantes de la responsabilité du membre ont contribué à des problèmes d'ordre de rendement ou de comportement, qu'aucune mesure disciplinaire ne soit prise. Que le surveillant signale plutôt l'affaire et prenne toutes les mesures qu'il juge nécessaires en vue de corriger la situation.**
- DISCI. 3** **Que toutes les dispositions législatives ayant trait aux semonces, aux avertissements et aux conseils soient abrogées et remplacées par la remontrance verbale.**
- DISCI. 4** **Que la remontrance verbale ne soit pas officiellement consignée par écrit.**
- DISCI. 5** **Que la remontrance verbale soit liée à une discussion à huis clos, au cours de laquelle les motifs à l'appui de la remontrance seront énoncés au membre d'une façon claire et positive.**
- DISCI. 6** **Que la remontrance verbale puisse faire l'objet d'un grief mais qu'elle ne puisse faire l'objet d'un appel, et que le membre ne puisse pas avoir le droit d'exiger que des poursuites officielles soient intentées au lieu d'accepter la remontrance.**

Autres options

Une procédure plus formaliste doit être disponible dans les cas où une remontrance n'est pas indiquée. Une telle procédure, bien qu'elle soit plus officielle que la remontrance, devrait demeurer beaucoup plus simple que celle s'appliquant traditionnellement au «tribunal de service» et ne devrait entraîner aucune mesure comportant un procès ou une audition ou leur ressemblant. Nous pensons qu'il y aurait lieu de recourir à cette procédure plus formaliste si, par exemple, un membre se rendait coupable d'une série de manquements mineurs à la discipline, manquements reflétant une inconduite répétée, ou lorsque, compte tenu de la nature du comportement répréhensible, des mesures fermes s'avèrent nécessaires.

On a fait valoir devant la Commission que, bien souvent, un délai beaucoup trop long s'écoule entre le moment de la mise à jour d'un manquement et la décision finale résultant du processus disciplinaire. Souvent, plusieurs semaines ou plusieurs mois se sont écoulés entre le moment où une personne a été informée que son comportement faisait l'objet d'une enquête et celui où une sanction est finalement imposée. Cet état de choses a clairement un effet démoralisant sur l'individu qui, pendant ce temps, s'inquiète de son avenir. Il peut arriver que son

rendement au travail aille en diminuant. Dans certains cas, la tension émotive qu'a entraînée pareille attente a nui aux relations familiales de l'individu, l'a conduit à un usage abusif de l'alcool, ou encore a aggravé son état de santé déjà instable.

Par conséquent, il semble essentiel que toute mesure disciplinaire envisagée soit entreprise le plus tôt possible après l'incident qui a rendu pareille mesure nécessaire. La participation directe du personnel du grand quartier général à ce processus ne nous semble pas nécessaire et elle ne facilite pas la réalisation de cet objectif. Par conséquent, nous favorisons l'abrogation des procédures existantes ayant trait aux «semonces» et aux «avertissements.» Nous proposons un système selon lequel le personnel chargé de la surveillance au plus bas niveau possible serait autorisé à imposer sans formalités les sanctions disciplinaires, sous réserve des restrictions et règlements destinés à protéger les membres contre la possibilité d'un traitement oppressif, injuste ou trop dur de la part de leurs commandants.

Les procédures que nous envisageons permettraient au commandant de détachement, de subdivision ou de division d'instituer une enquête sur le comportement répréhensible ou le rendement non satisfaisant imputé à tout membre de la Gendarmerie relevant directement de son autorité. Si l'enquête établit qu'un manquement précis a probablement eu lieu et qu'il est nécessaire de prendre des mesures disciplinaires sans formalités, le commandant serait obligé de discuter sincèrement de l'accusation avec le membre impliqué. Dans un grand nombre de cas, une discussion directe de ce genre rendrait inutile la tenue d'une enquête interne prolongée. Bien sûr, de telles discussions devraient être considérées comme ayant eu lieu sous la protection de la loi et ne devraient pas être employées à titre de preuve dans tout procès officiel éventuel. Les autres objectifs d'une telle rencontre sont les suivants: premièrement, informer le membre de la nature précise de l'allégation; deuxièmement, s'assurer qu'il est au courant des options qui sont mises à sa disposition en vue de régler l'affaire et qu'il les comprend pleinement; troisièmement, lui demander de choisir la procédure qu'il désire adopter.

Si le membre décidait d'admettre que l'accusation portée contre lui est justifiée, il serait obligé d'accepter toute sanction subséquentement imposée par son commandant, à même la gamme de sanctions à la disposition de ce dernier. Bien sûr, certaines restrictions doivent être apportées à la gamme des sanctions disponibles à ce niveau. Le membre devrait être pleinement informé de ces restrictions avant qu'on lui demande de faire son choix. Le membre qui fait l'objet d'une accusation

aurait deux possibilités: il pourrait décider de faire examiner l'affaire directement par son propre commandant ou il pourrait demander qu'une audition soit convoquée en vue de déterminer s'il est responsable ou de décider de la sanction à imposer. Si une telle audition a lieu, le membre ne devrait pas par la suite être soumis à des sanctions plus sévères que celles qui auraient pu être imposées dans le cas où il aurait décidé de faire examiner l'affaire par son propre commandant. Ainsi, le tribunal chargé d'examiner l'affaire n'aurait à sa disposition d'autres sanctions que celles qui sont à la disposition du commandant, sanctions qui seront énoncées ci-après.

Le membre à qui on impute un mauvais comportement ne devrait pas être tenu de prendre sa décision immédiatement; il devrait plutôt avoir l'occasion d'y réfléchir et de prendre conseil s'il le désire. On a suggéré un délai de sept jours, ce qui semblerait être suffisamment long pour que le membre puisse prendre une décision réfléchie.

Si le membre nie sa responsabilité à l'égard de l'allégation de mauvais comportement ou d'incompétence, son commandant aurait alors le droit de décider s'il doit recommander, par l'intermédiaire des voies hiérarchiques normales, que des poursuites disciplinaires soient intentées. Ces poursuites, si elles étaient autorisées par le commandant de division, seraient régies par les dispositions dont il est fait mention sous la rubrique «Procédures disciplinaires officielles.» Si le commandant local ne recommandait pas l'institution de telles poursuites, ou si ses recommandations n'étaient pas acceptées par le commandant de division, l'affaire, en ce qui concerne le membre, serait close.

La Commission est d'avis que le commandant devrait également avoir le choix de ses moyens. Il serait chargé de choisir une sanction qui, à son avis, servirait au mieux les intérêts du membre en cause, de la Gendarmerie dans son ensemble et du public. La gamme des sanctions devrait comprendre tant des options punitives que des options non punitives, de manière à conférer à tous l'image d'une discipline qui se veut tout d'abord curative plutôt que punitive.

Très souvent, lorsqu'un membre admet s'être mal conduit, aucune autre mesure ne s'avère nécessaire. Un bon nombre de gens peuvent être embarrassés et suffisamment punis par la découverte de leurs erreurs et l'obligation d'en assumer la responsabilité. En pareil cas, il n'est peut-être pas nécessaire de prendre des mesures correctives, étant donné que l'on assure ordinairement la réalisation de l'objectif visé en enjoignant la personne concernée d'être, à l'avenir, plus attentive à son devoir et d'aspirer à une norme de conduite plus élevée.

Les options non punitives

Les options non punitives devraient être limitées aux options suivantes, applicables isolément ou non:

- (i) la probation;
- (ii) l'attribution d'un travail sous surveillance;
- (iii) une brève période de formation dans un domaine particulier;
- (iv) les soins d'un conseiller professionnel; et
- (v) la recommandation de mutation.

(i) La probation

Dans certains cas, on peut attribuer le comportement d'un membre à un problème qui est, de prime abord, facile à identifier et à régler. Dans un cas pareil, ce dont le membre a besoin essentiellement c'est de la compréhension, de l'orientation et de l'aide. Les situations qui nous viennent à l'esprit peuvent consister en un manquement à la discipline qui découle d'un manque d'expérience ou d'une formation déficiente. Il se pourrait également qu'il y ait un problème de santé ou un trouble émotif se manifestant de diverses façons, par exemple, par la consommation excessive d'alcool ou par l'abus de pouvoir.

Devant de telles lacunes, une période de probation pourrait être imposée, à certaines conditions; par exemple, que le membre soit tenu de se présenter régulièrement à une entrevue avec son supérieur immédiat; qu'il soit temporairement affecté à un poste où il ferait l'objet d'une surveillance plus étroite et d'une formation plus poussée; ou encore, qu'il soit invité à recourir aux soins d'un conseiller professionnel eu égard au problème qui semble le préoccuper. Bien sûr, n'importe quelle de ces mesures pourrait être prise sans qu'elle ne soit nécessairement rattachée à une période de probation.

En tout état de cause, lorsqu'un membre est soumis à une période de probation, il est très important que toute ordonnance de ce genre ne soit pas délivrée sommairement, mais qu'elle le soit uniquement à la suite d'un entretien sincère et complet avec le surveillant au sujet des faiblesses imputées au membre. Cette proposition a pour but de voir, dans la mesure du possible, à ce que le membre comprenne bien la norme de conduite à laquelle il devra se conformer à l'avenir.

Une période de probation ne devrait dans aucun cas être de plus de trois mois. Les membres de la Commission sont d'avis que si l'on ne peut

corriger dans ce laps de temps une tendance de comportement, on devrait envisager d'autres formes de mesures correctives.

(ii) L'attribution d'un travail sous surveillance

La Commission a été mise au courant de certains cas où le comportement répréhensible d'un membre découlait d'un manque d'expérience ou d'une mauvaise compréhension des procédures à suivre. Ces problèmes peuvent souvent être attribués à une formation déficiente sous certains rapports. Il se peut qu'en pareil cas, une période de probation ne produise pas les résultats escomptés et qu'il soit préférable d'attribuer au membre, pendant un certain temps, un travail sous la surveillance étroite et directe de personnes aînées et plus expérimentées.

(iii) Recommandation de placer temporairement le membre en période de formation dans un domaine particulier

A l'occasion, on se rendra compte que la surveillance étroite du travail quotidien d'un membre ne contribuera pas à améliorer son rendement. En effet, il se pourrait qu'il comprenne mal les dispositions législatives afférentes à ses fonctions particulières ou qu'il connaisse mal les lignes de conduite de la Gendarmerie ou les conditions particulières du secteur dans lequel il travaille. Le commandant peut alors juger que le membre devrait recevoir, pendant un certain temps, une formation intensive dans un domaine particulier. Le commandant local devrait avoir la faculté d'adopter cette solution et de faire une recommandation à cet effet à son supérieur immédiat.

(iv) Recommandation de recevoir les soins d'un conseiller professionnel

Il est difficile pour une personne de travailler efficacement si elle est préoccupée par des problèmes qui pourraient être décrits comme étant personnels et dus à des troubles émotifs, physiques, financiers ou matrimoniaux. Les directeurs et surveillants devraient recevoir la formation nécessaire à déceler les symptômes de ces problèmes et être prêts à apporter leur aide le cas échéant.

Au cours de son enquête, la Commission a été mise au courant de nombreux problèmes individuels qui ont fini par donner lieu à un comportement répréhensible qui aurait pu être évité, si seulement les personnes

en poste d'autorité avaient été aptes à constater ce qui sautait aux yeux. Entre autres, on a cité le cas de membres enclins à l'alcoolisme et qui, par suite de leur mauvais rendement, ont été menacés de sanction et même de destitution au lieu de se voir offrir de l'aide.

Nous soutenons que l'on devrait encourager les commandants à aider les membres à recourir aux soins de conseillers professionnels et à assister les conseillers dans leurs programmes de traitement. Répondre aux déficiences et aux faiblesses humaines en punissant ou en congédiant l'individu en cause, et les témoignages indiquent que ce fut souvent le cas dans le passé, constitue un gaspillage d'effectifs et une injustice manifeste; d'autre part, c'est là rendre un bien mauvais service à la Gendarmerie.

(v) Recommandation de mutation

On nous a informés que la «mutation disciplinaire» n'existe plus, en ce sens que la direction n'a pas comme ligne de conduite de muter les membres d'un endroit à un autre à titre de punition. Toutefois, il semble exister parmi les membres une suspicion généralisée que les manquements à la discipline ont souvent donné lieu à des mutations dans des circonstances délibérément destinées à susciter des difficultés pour le membre et sa famille.

Les mouvements de personnel ont souvent été effectués sans explication ou consultation et sans tenir compte du bien-être financier, physique ou émotif de la personne en cause. Ainsi, il existe au moins une affaire établie noir sur blanc où un agent, chef d'une jeune famille, fut muté à un détachement situé à une distance considérable de son foyer, une telle mutation devant prendre effet quatre jours avant Noël. Ce membre a passablement eu raison de croire qu'on avait fait preuve de mauvaise volonté en décidant de le muter et que la décision avait été prise par suite de difficultés qu'il éprouvait avec son commandant. Nous reconnaissons que ce n'est peut-être pas là une chose commune ou typique mais nous pouvons légitimement conclure que des incidents de ce genre se produisent.

A coup sûr, certaines circonstances particulières surviendront qui nécessiteront la mutation de membres d'une communauté où ils sont affectés. Si les habitants d'une communauté perdent confiance dans les membres qui sont chargés d'assurer leur protection, il est souhaitable tant pour la communauté que pour la Gendarmerie que ces membres soient déplacés le plus tôt possible.

Lorsqu'il est évident qu'une personne ne peut pas accomplir les devoirs qui lui ont été attribués, ses supérieurs devraient avoir la faculté de la muter. Afin de ne pas éprouver le membre trop durement, une telle mutation devrait ordinairement se limiter à la division à laquelle le membre est attaché.

De l'avis de la Commission, tout en tenant compte des conditions de service, il faudrait, en toute justice pour les membres, fournir certaines garanties en vue de les protéger contre tout abus de pouvoir. Si le comportement d'un agent est tel qu'il nécessite son déplacement, on devrait informer l'agent en question des motifs de cette décision. Le commandant qui conclut qu'un agent qui est sous ses ordres ne peut plus être utile au poste qu'il occupe devrait avoir la faculté de recommander la mutation de cet agent. Les conditions dans lesquelles une telle décision pourrait être prise doivent se limiter aux cas suivants:

- (a) lorsqu'il peut être démontré que le problème du membre est lié à l'endroit où il est affecté;
- (b) lorsqu'il peut être montré que la nature des devoirs confiés au membre a donné lieu à un problème disciplinaire; ou
- (c) lorsqu'il est évident que le membre est inapte à remplir les tâches particulières qui lui ont été attribuées.

Si l'agent se rend coupable d'inconduite au cours de la période de probation, ou s'il a refusé ou négligé de recevoir une formation supplémentaire ou les soins d'un conseiller, tel qu'il lui fut recommandé, ou s'il a refusé d'accepter une mutation ordonnée par suite de la recommandation de son commandant, des procédures pourraient alors être engagées dont il pourrait résulter des sanctions plus sévères.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

DISCI. 7 Que les commandants, depuis les commandants de poste jusqu'aux officiers commandants soient investis de pouvoirs disciplinaires en vertu desquels ils pourraient avoir recours aux options non punitives suivantes:

- (1) probation durant une période de trois mois au plus.**

Conjointement à la probation ou comme disposition indépendante:

- (2) l'attribution d'un travail sous surveillance;**
- (3) la recommandation que le membre reçoive temporairement une formation dans un domaine particulier;**

(4) la recommandation que le membre reçoive les soins d'un conseiller professionnel;

(5) la recommandation de mutation.

Options punitives

Si des mesures punitives s'avèrent nécessaires, elles devraient se restreindre aux suivantes:

- (i) la perte de congé régulier;
- (ii) la réprimande; ou
- (iii) la réprimande stricte.

(i) La perte de congé régulier

Dans certains cas, la nature du mauvais comportement d'un membre prive l'unité ou le détachement de celui-ci de ses services pendant un certain temps. Prenons le cas d'un membre qui, sans motif valable, se présente au travail en retard. En pareilles circonstances, il serait souvent juste et raisonnable d'exiger de lui une compensation. Par conséquent, le commandant devrait avoir la faculté, le cas échéant, de priver un membre de ses congés réguliers. Des limites devraient être fixées, en ce qui concerne cette option, de façon à empêcher les abus; de plus, il devrait exister un juste rapport entre le temps perdu par le membre et la durée de la punition. Le nombre de jours déduits ne devrait jamais dépasser trois.

(ii) La réprimande

Lorsque les circonstances l'exigent, un commandant devrait être autorisé à faire une réprimande par écrit, qui serait servie personnellement et à huis clos. En vue d'obtenir un résultat satisfaisant, les circonstances donnant lieu à la réprimande devraient être examinées avec le membre de façon à ce qu'il ait l'occasion d'exposer son point de vue.

Une copie de la réprimande écrite serait versée au dossier du membre et y demeurerait jusqu'à ce que le retrait de cette mention soit obtenu conformément à nos recommandations.

(iii) La réprimande stricte

Dans certains cas, un mauvais comportement devrait comporter une punition plus sévère qu'une réprimande, sans aller, toutefois, jusqu'à la

tenue d'une audition officielle pouvant donner lieu à la destitution du membre impliqué.

Dans ces conditions, il est bon de permettre au commandant de faire une réprimande stricte qui demeurerait dans le dossier de service jusqu'à ce que le commissaire de la Gendarmerie juge bon, sur requête à cette fin, de la retirer. Tout enregistrement d'une réprimande stricte devrait automatiquement être rayé après un délai de trois ans pourvu que, dans l'intervalle, aucun autre cas de comportement répréhensible n'ait été enregistré. Ce serait là la sanction la plus sévère mise à la disposition d'un commandant; elle ne serait employée, espérons-le, que dans les cas extrêmes.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

DISCI. 8 Que les sanctions suivantes soient prévues dans les règlements disciplinaires, le commandant de détachement pouvant à son gré les imposer:

- (1) la perte de congé, d'une durée de trois jours au plus;
- (2) la réprimande. Une copie de la réprimande serait versée au dossier du membre et y demeurerait jusqu'à ce que le commissaire juge bon, sur requête à cette fin, de la retirer. Tout enregistrement d'une réprimande devrait automatiquement être rayé après un délai d'un an si, dans l'intervalle, aucun autre cas de comportement répréhensible de la part du membre n'a été enregistré;
- (3) la réprimande stricte. Une copie de la réprimande serait versée au dossier du membre et y demeurerait jusqu'à ce que le commissaire juge bon, sur requête à cette fin, de la retirer. Tout enregistrement d'une réprimande stricte devrait automatiquement être rayé après un délai de trois ans, si dans l'intervalle, aucun autre cas de comportement répréhensible de la part du membre n'a été enregistré.

DISCI. 9 Qu'un membre ait le droit de refuser de se soumettre à des mesures disciplinaires prises sans formalités.

DISCI. 10 Lorsqu'un membre refuse de se plier à des mesures disciplinaires prises sans formalités ou nie expressément l'allégation, en totalité ou en partie, que le commandant puisse, dans un délai de sept jours, décider s'il doit signaler l'affaire par écrit et faire ses recommandations à l'officier commandant. Si le commandant décide de faire rapport, que les surveillants intermédiaires fasse parvenir sans délai le rapport à l'officier commandant. Lorsque le commandant ne

recommande pas que des poursuites disciplinaires soient intentées ou lorsque ses recommandations ne sont pas acceptées par l'officier commandant, que l'affaire soit close, en ce qui concerne le membre impliqué.

DISCI. 11 Si une poursuite officielle est intentée à la suite du refus du membre d'accepter des mesures disciplinaires prises sans formalités, que le membre ne soit pas soumis à une sanction qui soit plus sévère que celles des mesures disciplinaires applicables sans formalités.

Les procédures sans formalités seraient adoptées uniquement si le membre y consent. Par conséquent, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire ou opportun de prévoir un droit d'appel contre la décision ou le règlement intervenu dans ces cas-là. Toutefois, nous reconnaissons que la sanction choisie n'est peut-être pas toujours compatible avec la nature ou la gravité des circonstances qui ont donné lieu au comportement répréhensible. Par exemple, on pourrait recommander que le membre ait recours à des soins professionnels pour un problème émotif ou d'alcoolisme, problème qui, aux yeux du membre, n'existe peut-être pas réellement. De plus un membre peut considérer que l'option punitive est trop dure ou injuste, compte tenu de son rendement antérieur et de la gravité de l'incident. En pareil cas, l'affaire devrait être considérée comme un grief, le membre ayant le droit de se prévaloir des procédures prévues à cette fin en vue d'obtenir le règlement de son cas. Bien sûr, le grief pourrait uniquement porter sur la sanction et le membre ne devrait pas être autorisé à avoir recours à cette procédure en vue de remettre en question sa culpabilité.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

DISCI. 12 Qu'un membre ait le droit de formuler un grief à l'égard de toute sanction découlant de l'application de mesures disciplinaires prises sans formalités.

Les procédures officielles

En formulant nos recommandations dans le présent chapitre, nous avons proposé des changements importants aux procédures actuelles. En fournissant des garanties supplémentaires destinées à protéger les droits des membres soumis à une poursuite officielle, nous voulons non seulement les protéger contre les abus disciplinaires, mais également leur inculquer le respect du système disciplinaire auquel ils sont assujettis. Nous croyons qu'un tel respect ne peut exister que si les membres

croient fermement que les dispositions et procédures disciplinaires respectent leur droit à une discipline juste et appliquée d'une façon équitable. En général, nous aimerions que les procédures officielles ne soient employées que dans les cas les plus graves ou lorsque les procédures officieuses se sont avérées inadéquates.

L'enquête

Nous n'avons reçu aucun témoignage qui laisse entendre que la Gendarmerie ne devrait pas continuer à entreprendre des enquêtes disciplinaires; nous n'avons pas cru non plus qu'il soit nécessaire d'envisager d'autres solutions. Nous en sommes donc venus à la conclusion que de telles enquêtes devraient continuer à être menées à peu près de la même façon que les enquêtes entamées par suite d'une plainte de nature non pénale portée par un citoyen contre un membre de la Gendarmerie.

Aux fins de nos objectifs généraux, il est essentiel que la responsabilité des enquêtes soit assumée au plus bas niveau possible de la hiérarchie. Cela contribuerait à assurer l'acceptation, à ce niveau, de la responsabilité d'appliquer des sanctions disciplinaires officieuses. Toutefois, on désignera parfois un officier supérieur pour mener une enquête, afin qu'elle soit considérée comme étant plus indépendante et objective ou encore pour régler un cas particulièrement difficile. En pareil cas, nos recommandations seront respectées si l'enquêteur et le commandant local se consultent au sujet des résultats de l'enquête, le commandant local demeurant responsable des mesures à prendre par la suite.

Toutefois, les procédures actuelles devraient être modifiées, en ce qui a trait aux droits d'un membre lors de son interrogatoire par un enquêteur.

Les ordonnances permanentes publiées en 1973 comportent les directives suivantes: (*traduction*)

«1168. Lorsqu'un enquêteur entend obtenir une déclaration d'un membre soupçonné d'avoir commis une infraction à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, aux règlements ou à une O.P.C., ou encore d'avoir participé à la perpétration de pareille infraction, l'enquêteur doit:

- (a) informer brièvement le membre de l'infraction imputée;
- (b) avertir le membre conformément à la coutume du territoire où est menée l'enquête;
- (c) demander au membre de lui laisser savoir si oui ou non il a compris l'avertissement;

- (d) répéter et expliquer l'avertissement, si celui-ci n'a pas été compris;
- (e) établir si le membre désire ou non faire une déclaration de son plein gré;
- (f) informer le membre, si celui-ci refuse de faire une déclaration, qu'il est tenu de répondre aux questions pertinentes qui lui sont posées et le renseigner quant aux dispositions de l'article 25(a) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*; et
- (g) inscrire sur la page précédant la déclaration ou, si l'alinéa (f) s'applique, les questions et réponses:
 - (i) l'avis donné conformément à l'alinéa (a),
 - (ii) l'avertissement donné conformément à l'alinéa (b),
 - (iii) la réponse du membre suivant l'alinéa (c),
 - (iv) la question et la réponse exigées à l'alinéa (e).

1169. (1) Un membre qui est présumé être au courant des circonstances concernant une infraction imputée à la loi, aux règlements ou à une O.P.C., et qui n'est pas soupçonné d'avoir commis une infraction doit, sur demande, faire une déclaration et ce, sans recevoir d'avertissement.

(2) Si le membre refuse de faire une déclaration, l'enquêteur doit:

- (a) l'avertir qu'il est tenu de répondre aux questions pertinentes qui lui sont posées;
- (b) l'informer des dispositions de:
 - (i) la présente O.P.C., et de
 - (ii) l'article 25(a) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*; et
- (c) consigner sur la page précédant les questions et réponses, l'avertissement donné en vertu de l'alinéa (a).

1170. (1) Toute déclaration verbale ou écrite qui s'avère, à la suite d'un voir dire, avoir été faite librement, peut être employée à titre de preuve.

(2) Toute déclaration verbale ou écrite, qu'elle soit faite librement ou à la suite d'un ordre, qui s'avère fautive ou trompeuse, peut être employée à titre de preuve en vue d'établir la fausseté ou la nature trompeuse de la déclaration.»

Plus récemment, cette directive a été l'objet d'une nouvelle rédaction dans le cadre du *Manuel d'administration*. Les passages pertinents se lisent comme suit: (*traduction*)

«E.1. GÉNÉRALITÉS

- E. 1. a. Une enquête de service sera menée sans délai à la suite de l'allégation d'un comportement répréhensible

ou de la perpétration possible d'une infraction ressortissant au service de la part d'un membre.

E. 1. b. Un membre peut demander qu'une entrevue soit effectuée en anglais ou en français et pareille demande sera acceptée.

1. Si vous avez besoin des services d'un interprète ou d'un enquêteur bilingue mais qu'il ne s'en trouve aucun dans votre division, demandez au quartier général de fournir ces services.

E. 1. c. Bien qu'un membre ne soit pas obligé de faire une déclaration, après avoir reçu un avertissement, il n'a pas non plus le droit de ne rien dire. Il est tenu de répondre à toutes les questions pertinentes qui lui sont posées au sujet de toute enquête interne menée par la Gendarmerie.

E. 1. d. Les déclarations ou les réponses aux questions, données librement, peuvent être employées à titre de preuve.

E. 1. e. Les déclarations ou réponses fausses ou trompeuses, qu'elles soient faites oralement ou par écrit, librement ou à la suite d'un ordre, peuvent être employées à titre de preuve en vue d'établir la fausseté ou la nature trompeuse de la déclaration qui a été faite.

E. 2. COMMANDANT DE DÉTACHEMENT DE SECTION OU OFFICIER RESPONSABLE

E. 2. a. Faites mener immédiatement une enquête de service sur toute allégation de comportement répréhensible ou sur la perpétration possible d'une infraction ressortissant au service de la part d'un membre.

1. Si l'affaire est grave, informez votre supérieur immédiat avant de mener une enquête complète.

2. S'il s'agit d'une affaire mineure, vous pouvez mener l'enquête vous-même ou nommer un autre membre à cette fin, selon les circonstances.

E. 2. b. Assurez-vous qu'une enquête approfondie est menée.

E. 2. c. Si l'enquête révèle quelque comportement répréhensible ou la perpétration d'une infraction ressortissant au service, suivez les procédures énoncées à l'article I et à l'annexe II-13-1.

E. 2. d. Si l'on constate la perpétration d'une infraction statutaire, suivez les procédures énoncées à l'article H.

E. 3. ENQUÊTEUR

E. 3. a. Menez une enquête approfondie et impartiale.

- E. 3. b. Tâchez d'obtenir des personnes impliquées ou des personnes qui connaissent les circonstances de l'affaire des renseignements et des faits confirmatifs.
- E. 3. c. Si un membre est un suspect, dites-lui que vous menez une enquête de service, et informez-le de l'allégation de comportement répréhensible ou de l'infraction ressortissant au service qu'il est soupçonné d'avoir commise.
 - 1. Servez-lui l'avertissement habituel avant de l'interroger ou d'en recevoir une déclaration.
 - 2. Si l'avertissement n'a pas été compris, expliquez-le lui.
 - 3. Demandez-lui s'il désire faire une déclaration de son plein gré.
- E. 3. d. Immédiatement avant la déclaration ou les questions et réponses d'un suspect, consignez les faits suivants:
 - 1. la nature du comportement répréhensible imputé ou de l'infraction ressortissant au service qui aurait été commise;
 - 2. l'avertissement et un commentaire à savoir s'il a été compris ou non;
 - 3. tout éclaircissement donné relativement à l'avertissement; et
 - 4. le fait que le membre a accepté ou non de faire de son plein gré une déclaration.
- E. 3. e. Si un membre refuse de faire une déclaration, ordonnez-lui de répondre à toutes les questions pertinentes. Expliquez-lui bien qu'il est tenu de répondre aux questions pertinentes qui lui sont posées et que son défaut de le faire pourrait donner lieu à une accusation d'avoir commis une infraction majeure ressortissant au service pour «refus d'obéir à un ordre légitime» en vertu de l'article 25(a) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.
- E. 3. f. Si un membre est soupçonné d'avoir connaissance de certains faits ou de posséder des renseignements au sujet de l'allégation de comportement répréhensible ou de l'infraction ressortissant au service qui aurait été commise et n'est pas un suspect, vous pouvez l'interroger directement, sans avertissement, au sujet des faits de l'affaire dont il est au courant. Toutefois si, par la suite, au cours de l'interrogatoire, il admet avoir participé à la perpétration de quelque infraction, donnez-lui immédiatement l'avertissement habituel avant de poursuivre l'interrogatoire.

E. 3. g. Signalez les résultats de l'enquête, par note de service, à l'agent qui a ordonné la tenue de l'enquête, et ce, dans les meilleurs délais.»⁽²⁰⁾

Nous avons reçu de nombreux témoignages s'opposant à la «déclaration obligatoire.» Il est apparent qu'à l'heure actuelle, la crédibilité de cette disposition laisse à désirer, étant donné qu'elle est considérée, parfois à tort, comme une obligation pour un membre de s'inculper. Aux yeux de nombreux membres, la «déclaration obligatoire» est inutile aux fins du succès de l'enquête et enlève aux membres le droit de ne rien dire qu'ont les autres citoyens. Que les réponses exigées des membres violent ou non le droit de ne rien dire n'est pas une question aussi importante que le fait que les membres de la Gendarmerie qui nous ont rencontrés ont presque unanimement condamné cette pratique.

A notre avis, tout employé d'un organisme devrait être tenu de rendre compte de ses actes lorsqu'il est responsable d'une fonction particulière. C'est pourquoi nous avons songé à remplacer la «déclaration obligatoire» par ce qui est appelé, en certains endroits, une «déclaration réglementaire.» Cette dernière est quelque peu plus restrictive que la «déclaration obligatoire», en ce sens qu'elle se limite à un compte rendu obligatoire des actes accomplis par l'employé alors qu'il était en service commandé.

En tirant nos conclusions au sujet de la «déclaration obligatoire», nous avons pleinement tenu compte de la nécessité pour les commandants, à tous les niveaux, d'être au courant des activités des membres dont ils sont responsables. D'autre part, l'idée d'une «déclaration obligatoire» a engendré un tel climat de méfiance et de mauvaise foi entre les membres et la direction de la Gendarmerie que nous avons conclu qu'une déclaration obligatoire, de quelque type que ce soit, ne devrait pas être prescrite par la Gendarmerie royale du Canada et que la «déclaration obligatoire» actuelle devrait être abolie.

Il importe de souligner que nous ne souhaitons aucunement diminuer les pouvoirs du commandant de détachement ou des surveillants supérieurs. Il est essentiel que les membres rendent compte de leurs actes. Mais nous croyons que les membres devraient rendre compte de leurs actes dans un climat imbu de confiance mutuelle, volontairement et non par suite d'une contrainte. A notre avis, l'abandon de la «déclaration obligatoire» n'influera pas de façon notable sur l'aptitude de la direction à administrer la Gendarmerie d'une manière efficace.

⁽²⁰⁾ *Manuel d'administration*, II, 13, E.1. - E.3.g.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

DISCI. 13 **Qu'un membre qui choisit de ne pas faire de déclaration au cours d'une enquête de service ne reçoive pas l'ordre de le faire, et qu'il ne soit pas tenu de répondre aux questions qui lui sont posées par l'enquêteur.**

La suspension

Lorsqu'un membre est accusé d'avoir commis une infraction grave à la discipline, une enquête complète est entamée. Si l'enquête révèle des éléments de preuve permettant d'étayer l'allégation, la Gendarmerie peut, selon le système actuel, destituer le membre sur-le-champ, lui refusant ainsi une audition telle que celle qui est prévue par les procédures du «tribunal de service.»

Certains surveillants et membres de la haute direction ont souligné que certains cas exigeaient une intervention immédiate. Mais selon d'autres témoignages, de telles mesures peuvent nuire au membre impliqué dans une enquête disciplinaire.

Nous pensons que la nécessité de prendre des mesures immédiates et décisives peut souvent être minimisée si le membre est simplement tenu à l'écart jusqu'à la fin de l'enquête ou du procès disciplinaire.

Par conséquent, nous recommandons un emploi plus fréquent de la suspension avec solde. Nous prévoyons qu'une acceptation plus générale de cette procédure permettra l'examen des mesures à prendre dans un climat plus serein.

Nous sommes d'avis que toute enquête de service devrait être menée avec célérité, de façon à ce que le membre faisant l'objet de l'enquête ne demeure pas dans un état d'incertitude et d'anxiété pendant une période indéfinie. Nous croyons que, règle générale, 45 jours tout au plus devraient normalement s'écouler entre le début et la fin de toute enquête de service. Si, pour quelque motif, l'enquête ne peut être terminée en temps utile, le membre devrait être avisé de sa situation ainsi que de l'état de l'enquête.

Bien sûr, aucun délai de ce genre ne peut être appliqué arbitrairement lorsqu'un membre fait l'objet d'une enquête parce qu'il est soupçonné d'avoir commis une infraction pénale ou autre infraction statutaire. Néanmoins, même dans ces circonstances, il devrait être avisé des résultats de l'enquête le plus tôt possible après sa conclusion.

DISCI. 14 **Que, dans l'éventualité d'une enquête criminelle ou d'une enquête de service de nature grave et de tout**

procès subséquent, le membre impliqué soit suspendu avec solde, ou affecté à d'autres tâches.

DISCI. 15 Qu'un délai de 45 jours au plus s'écoule normalement entre le début et la fin de toute enquête de service. Si l'enquête ne peut être conclue dans ce délai, que le membre soit avisé de sa situation et de l'état de l'enquête.

DISCI. 16 Lorsqu'un membre fait l'objet d'une enquête parce qu'il est soupçonné d'avoir commis une infraction pénale ou autre infraction statutaire, qu'il soit avisé des résultats de l'enquête le plus tôt possible après sa conclusion.

Le tribunal disciplinaire

Lorsque nous avons examiné les procédures concernant les plaintes et les procédures disciplinaires officieuses, nous avons mis l'accent sur une solution positive et curative, tendant à décourager le recours à un procès officiel. Nous reconnaissons que, dans certains cas, de tels procès seront inévitables. Cependant, à notre avis, il est possible d'améliorer les procédures actuelles.

Suivant l'esprit de notre recommandation visant à la décentralisation du régime en matière disciplinaire, nous croyons que l'officier commandant devrait être investi du pouvoir d'ordonner la tenue d'un procès officiel. Nous envisageons trois cas qui pourraient donner lieu à un procès officiel.

(a) Lorsque l'officier commandant est d'avis qu'une preuve *prima facie* a été recueillie lors de l'enquête, mais que le membre nie avoir commis l'infraction, n'est pas d'accord avec la version des faits imputés ou refuse de se plier à des mesures disciplinaires prises sans formalités, l'officier commandant peut ordonner la tenue d'une audition disciplinaire. Celle-ci devrait avoir lieu dans les sept jours qui suivent la réception d'une recommandation à cet effet. L'officier commandant pourra à son gré accepter ou refuser la recommandation.

(b) Si l'officier commandant a été mis au courant des circonstances avant que quelque mesure disciplinaire n'ait été prise et est d'avis que l'affaire ne peut être réglée au moyen des procédures disciplinaires officieuses, il peut alors ordonner la tenue d'une audition disciplinaire.

- (c) Si, de l'avis de l'officier commandant, un procès s'avère essentiel afin de mettre à jour les circonstances réelles de l'infraction reprochée, il peut ordonner la tenue d'une audition disciplinaire.

En vue d'éliminer le recours inutile à un procès officiel, il sera nécessaire de définir d'une façon précise tout comportement répréhensible pouvant donner lieu à un procès officiel. Compte tenu du point de vue que nous avons adopté en ce qui concerne le règlement sans formalités des questions disciplinaires, nous ne considérons pas qu'il soit bon de continuer à maintenir une distinction entre les «infractions majeures ressortissant au service» et les «infractions mineures ressortissant au service.» Nous envisageons plutôt l'adoption d'un code d'éthique comportant une définition des actes constituant un comportement répréhensible et à l'égard desquels un procès officiel peut s'avérer nécessaire. La rédaction d'un tel code devrait être entreprise par un comité dont la composition refléterait vraiment la participation des membres à tous les échelons.

Il n'est pas inutile de rappeler que les procès officiels ne devraient pas être utilisés pour régler les cas de comportement répréhensible de nature mineure. Nous croyons également que la définition des cas graves de comportement répréhensible ne devrait pas, lorsque les circonstances s'y prêtent, empêcher le recours à des procédures officieuses.

En nous demandant comment les dispositions actuelles ayant trait aux procès devant le «tribunal de service» pourraient être améliorées, nous avons examiné à fond trois solutions qui se prêtent toutes à un procès officiel. Il s'agit des solutions suivantes:

- (1) un conseil composé de trois personnes, dont le mandat serait d'entendre les témoignages et de se prononcer sur l'affaire d'une façon officielle, un des membres devant avoir une formation juridique;
- (2) une audition semblable à un arbitrage, au cours de laquelle les formalités seraient réduites à l'essentiel, mais garantissant la protection de toutes les parties intéressées grâce à l'application régulière de la loi;
- (3) un tribunal composé d'une seule personne, celle-ci devant avoir une formation juridique.

Nous avons examiné à fond chacune de ces solutions. Nous nous intéressons particulièrement à la dernière solution, le tribunal composé d'une seule personne ayant une formation juridique. Toutefois, les arguments suivants nous ont convaincus du contraire:

- (a) le fait qu'un membre ait une formation juridique ne signifie pas nécessairement qu'il soit mieux placé pour rendre une bonne décision;
- (b) la formation juridique pourrait engendrer une rigidité des procédures et un formalisme excessif; et
- (c) il se pourrait qu'aux yeux du membre accusé, un administrateur ayant une formation juridique ne soit pas aussi acceptable, voire même qu'il le soit moins qu'un supérieur hiérarchique engagé dans les opérations.

Nous en sommes venus à la conclusion qu'il n'y aurait rien à gagner à avoir recours à des personnes qui ont une formation juridique afin que ces dernières décident seules des faits et du droit.

En ce qui a trait à la seconde solution, l'audition du type arbitrage, nous croyons que le caractère formaliste de l'audition variera au gré de la personnalité du président du tribunal, d'où le danger d'un défaut d'uniformité dans le déroulement des auditions, ce qui n'est pas souhaitable dans un organisme tel que la Gendarmerie.

Par conséquent, nous sommes portés à favoriser la première solution, soit un tribunal composé de trois personnes, un officier ayant une formation juridique et deux autres officiers, tous étant nommés par l'officier commandant. Cette procédure devrait s'appeler «audition disciplinaire» et être organisée de façon à constituer un outil administratif efficace et un tribunal compétent qui assurerait à l'accusé une audition impartiale et la protection complète de ses droits.

En ce qui a trait aux procès officiels, nous recommandons donc ce qui suit:

DISCI. 17 Que les infractions majeures et mineures ressortissant au service telles qu'elles sont actuellement libellées soient remplacées par un code d'éthique rédigé par un comité composé de membres choisis à divers échelons de la Gendarmerie royale du Canada.

DISCI. 18 Que l'officier commandant soit responsable de la convocation d'un procès disciplinaire officiel.

DISCI. 19 Que les auditions disciplinaires officielles soient entendues par un tribunal composé de trois officiers, l'un de ceux-ci ayant une formation juridique. Si, dans une division, il n'y a pas un nombre suffisant d'officiers parmi lesquels l'officier commandant peut effectuer son choix, que celui-ci soit autorisé, sur autorisation du commissaire à cet effet, à réclamer des officiers d'une division voisine.

- DISCI. 20** Qu'un membre ait le droit de s'opposer à la nomination de quelque officier à ce tribunal.
- DISCI. 21** Que toute opposition à la composition du tribunal soit faite par écrit par le membre impliqué, ou encore par son mandataire, dans les sept jours qui suivent la réception de l'avis officiel de la tenue de l'audition.
- DISCI. 22** Que l'officier commandant se prononce sur le bien-fondé de toute opposition et que cette décision, ainsi que les autres questions qui pourraient être soulevées au cours de l'audition, soient sujettes à appel.
- DISCI. 23** Que le tribunal choisisse un président parmi ses membres.
- DISCI. 24** Que le tribunal ait à sa disposition un sténographe judiciaire qui a toute la compétence requise pour fournir une transcription exacte des débats. Que la méthode de transcription soit laissée à la discrétion du sténographe judiciaire, mais que celui-ci soit autorisé à employer toute méthode actuellement acceptée par les tribunaux de juridiction pénale.
- DISCI. 25** Qu'un membre ait le droit d'être représenté, à son audition disciplinaire, par toute personne de son choix, y compris un avocat civil. Au gré du tribunal, que les honoraires de l'avocat puissent être payés par la Gendarmerie royale du Canada.
- DISCI. 26** Que la poursuite soit exercée par toute personne désignée à cette fin par l'officier commandant.
- DISCI. 27** Que les parties à une audition disciplinaire soient autorisées à s'habiller en civil et que soient utilisées seules les formalités nécessaires au déroulement ordonné de l'audition.
- DISCI. 28** Que les procédures soient entamées par l'officier commandant au moyen de la signification d'un avis d'audition au membre en cause; que l'avis fasse mention de l'accusation imputée, du nom des officiers qui siégeront à l'audition, ainsi que de la date à laquelle la première comparution doit avoir lieu.
- DISCI. 29** Que le procès commence dans les trois mois qui suivent le jour où l'affaire faisant l'objet du procès a été portée à l'attention de la Gendarmerie.
- DISCI. 30** Qu'un membre ait le droit de recevoir communication complète de tous les éléments de preuve qui seront offerts en preuve lors de l'audition, y compris la déclaration de toute personne devant être appelée à titre de témoin.
- DISCI. 31** Que l'on permette à un membre d'admettre ou de nier l'infraction particulière qu'on lui impute ou d'invoquer,

à titre d'opposition préliminaire, le fait qu'il a déjà eu des démêlés dans le cadre du système disciplinaire eu égard au même ensemble de circonstances ou de faits, ou qu'il a subi ou doit subir un procès pénal relativement à une accusation alléguant essentiellement la même infraction.

DISCI. 32 Que les témoins, y compris ceux qui ne font pas partie de la Gendarmerie royale du Canada, soient contraignables. Que l'accusé ne soit pas contraint à témoigner, mais s'il décide de le faire, qu'il soit considéré comme un témoin compétent.

DISCI. 33 Que le tribunal décide si le manquement à la discipline est «prouvé» ou «non prouvé.» Que la décision du tribunal soit fondée sur des faits établis hors de tout doute raisonnable.

DISCI. 34 Que les sanctions ne comprennent ni l'emprisonnement, ni l'incarcération; qu'elles se limitent plutôt aux suivantes:

(a) la destitution;

(b) au lieu d'une destitution, l'obligation de démissionner, soit sur-le-champ, soit à la date énoncée dans la décision;⁽²¹⁾

(c) la rétrogradation;

(d) une amende de \$300 au plus;

(e) une réprimande stricte; ou

(f) une réprimande.⁽²²⁾

DISCI. 35 Qu'un appel puisse être logé par l'une ou l'autre partie au procès.

DISCI. 36 Que l'appel soit logé, dans les trente jours qui suivent le jour où le procès a pris fin, auprès du commissaire, qui devra en décider en se fondant sur le dossier officiel du procès.

OMB/DISCI 37 Qu'un appel puisse subséquemment être logé auprès de l'ombudsman de la police fédérale, qui pourra réviser l'appel en se fondant sur l'étude du dossier ou, à son gré, entendre les témoignages qu'il juge appropriés.

⁽²¹⁾ Une «obligation de démissionner» peut sembler être une contradiction; mais nous croyons que, eu égard à la dignité du membre, cette option peut lui être préférable à la destitution.

⁽²²⁾ Il n'est pas nécessaire que ces sanctions s'excluent mutuellement. Le tribunal devrait également avoir à sa disposition les mesures curatives d'une nature non punitive définies dans le cadre des procédures officielles. De plus, on pourrait prévoir le sursis, à certaines conditions précises et ce pendant une période déterminée. Aucune autre sanction ne serait imposée au membre qui observerait ces conditions.

Infractions enregistrées dans le dossier de service

Avant que le «tribunal de service» ne se prononce sur la sentence, les condamnations antérieures du membre par le «tribunal de service» et les semonces ainsi que les avertissements donnés au cours des cinq dernières années sont habituellement portés à l'attention du tribunal. Compte tenu de cette pratique et des inquiétudes des membres à l'égard des effets ultérieurs des mesures disciplinaires, nous avons dû nous demander s'il est bon de se fonder sur les condamnations enregistrées dans le dossier de service d'un membre.

Malgré les garanties fournies à l'effet contraire, les membres qui ont témoigné devant nous affirment être convaincus que toute notation sur la «fiche de délinquance» les suivra jusqu'à la fin de leur carrière au sein de la Gendarmerie. Notre examen des dossiers de service n'était pas cette prétention, mais cela demeure un véritable objet de crainte. Les choses étant ce qu'elles sont, puisque les membres cherchent à se faire garantir qu'un jour une telle notation ne leur nuira plus, nous nous sommes demandé si ces notations ne devraient pas être rayées après un certain temps.

On a exprimé certaines inquiétudes relativement aux innovations récentes apportées aux procès criminels, selon lesquelles certains juges ont autorisé l'admissibilité dans la cause pénale des déclarations de culpabilité prononcées par le «tribunal de service» contre un policier témoin. On a soutenu devant nous que, dans certains cas, les membres de la police ont été interrogés à fond à ce sujet, devant les tribunaux de juridiction criminelle, en vue de mettre à l'épreuve leur crédibilité. Nous ne croyons pas qu'un policier devrait être interrogé au sujet des mesures disciplinaires dont il a fait l'objet en vue de mettre à l'épreuve sa crédibilité. La Commission est d'avis que toute analogie entre les conclusions d'un «tribunal de service» et une déclaration de culpabilité inscrite par un tribunal de juridiction pénale est injustifiable.

Plusieurs membres ont formulé leurs prétentions au sujet de la durée pendant laquelle un enregistrement concernant quelque mesure disciplinaire devrait demeurer au dossier. Nous croyons que les membres qui ont été punis et qui se sont subséquemment bien conduits ne devraient pas être pénalisés par le maintien dans leur dossier, pendant une période indéfinie, d'une notation concernant leur comportement répréhensible.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit:

DISCI. 38 Que le membre concerné ait le droit de demander, en tout temps, la suppression de la notation d'une mesure disciplinaire inscrite à son dossier.

- DISCI. 39** Que le commissaire ait toute discrétion d'accéder à la demande du membre.
- DISCI. 40** Que le commissaire fonde sa décision sur la qualité du service du membre et sur son bon comportement depuis la décision qui est à l'origine de la demande.
- DISCI. 41** En tout état de cause, lorsqu'aucune mesure disciplinaire n'a été enregistrée dans le dossier pendant trois ans, que la notation soit automatiquement supprimée du dossier.
- DISCI. 42** Que la suppression comprenne le retrait de l'inscription officielle et celui de tout document ayant trait à l'enquête, à l'audition ou à la décision.
- DISCI. 43** S'il s'avère, après la révision faite au quartier général, qu'une affaire «n'a pas été prouvée», qu'aucune notation ne soit conservée.
- DISCI. 44** Que les documents retirés des dossiers soient scellés et déposés en un lieu sous le contrôle immédiat du commissaire.
- DISCI. 45** Que l'accès à ces documents soit autorisé par le commissaire seul aux fins d'un examen du dossier complet d'un membre lorsque des procédures de destitution sont envisagées contre lui, ou encore, lorsqu'une affectation à un poste délicat est en jeu.
- DISCI. 46** Que soit conservé un registre des dossiers auxquels on a autorisé l'accès, ainsi que des motifs à l'appui.

Chapitre III

QUESTIONS CONNEXES ET INCIDENTES À LA DISCIPLINE

INTRODUCTION

Ce chapitre présente des questions qui, en vertu des dispositions actuelles, sont connexes à la discipline. D'ailleurs, les questions abordées se rattachent à la discipline de façon beaucoup plus directe que ne le laissent entendre les règlements et les ordonnances permanentes. Dans cette optique et compte tenu du souci qu'ont manifesté plusieurs membres, nous avons cru bon de cerner les questions soulevées et de les commenter. Nous avons, dans certains cas, formulé des propositions et des recommandations qui visent à remédier aux problèmes en question.

LE «LICENCIEMENT ADMINISTRATIF»

Il faut faire une nette distinction entre ce que nous appellerons un «licenciement administratif» et ce qui peut être qualifié de «licenciement disciplinaire.»⁽²³⁾

Le présent chapitre traite du premier cas. Nous avons décidé de l'isoler du contexte de notre étude de la discipline officielle, nonobstant le fait que, par le passé, il faisait partie du processus disciplinaire. Bien que la Commission préconise le recours au «licenciement administratif», nous croyons que son champ d'application devrait être clairement défini.

La haute direction de la Gendarmerie nous a dit que, d'après les règlements en vigueur, le licenciement sommaire est un instrument nécessaire de la gestion. Bien que le droit de licencier doit demeurer du ressort de la direction, la façon actuelle de l'exercer permet des abus. Le plus souvent, l'abus se traduit par le fait que le membre a très peu

⁽²³⁾ C'est-à-dire, un licenciement fait à la suite d'une audition disciplinaire. Vlz. Disci. 34.

souvent l'occasion de se faire entendre en réponse aux allégations qui le rendent passible de licenciement sommaire.

Connaissant les difficultés que doit surmonter un membre en quête d'un emploi rémunérateur à la suite d'un licenciement, nous ne voyons pas le bien-fondé du maintien d'un système de renvoi qui ne prévoit pas d'audition à un moment donné. Tout en étant persuadé que, dans le processus actuel de licenciement, le conseil de révision prend en considération tous les facteurs, nous sommes d'avis que ce processus souffre de l'absence d'une audition: élément qui saurait rassurer les membres sur le plan de la légitimité du processus de licenciement. Sous réserve des conditions suivantes, nous proposons de laisser au commissaire le droit de licencier.

ADM. 1 Lorsqu'elle se voit dans l'obligation de licencier quelqu'un, que la Gendarmerie royale du Canada considère la possibilité d'offrir au membre le choix de démissionner de la Gendarmerie plutôt que de se faire renvoyer. De plus, étant donné que nous croyons qu'il ne faut pas refuser une démission dans le simple but de prendre des mesures disciplinaires officielles, et vu que la démission peut constituer un moyen efficace de résoudre les problèmes disciplinaires, nous estimons que la Gendarmerie, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, devrait considérer sérieusement toute demande de démission soumise à n'importe quel moment donné, y compris au cours d'une enquête de service, ou même pendant une audition officielle. On devrait ainsi encourager la démission dans les cas où la Gendarmerie n'a rien d'autre à retirer du processus officiel disciplinaire que la satisfaction du châtiement.

ADM. 2 Qu'un membre ne soit pas l'objet d'un licenciement administratif en raison d'une question prévue par le code disciplinaire.

ADM. 3 Que les procédures de renvoi ne soient intentées que dans les cas où le commandant divisionnaire a suffisamment de preuve

- a) qu'un membre n'est nettement pas fait pour le travail policier; ou
- b) qu'il y a eu inefficacité persistante de rendement; ou
- c) que le membre a été incapable de fournir les efforts nécessaires à l'amélioration de la qualité de ses services; et
- d) que le surveillant du membre a pris toutes les mesures raisonnables pour veiller à ce que le

membre reçoive l'orientation, l'aide et la surveillance nécessaires pour lui permettre de parvenir à un niveau acceptable de qualité de service.

- ADM. 4** Lorsque, de l'avis du commandant divisionnaire, il y a suffisamment de raisons pour le renvoi d'un membre, que celui-ci reçoive un avis écrit à cet égard et qu'il soit avisé du fait que, s'il conteste la décision il y aura audition pour trancher la question.
- ADM. 5** Que l'avis renferme un énoncé détaillé des faits pertinents à la décision de renvoi.
- ADM. 5** Qu'un membre ait le droit de connaître toutes les preuves portées contre lui et de voir notamment le texte des déclarations obtenues de toutes les personnes appelées à témoigner.
- ADM. 7** Que l'audition soit tenue par un tribunal composé de trois membres, l'un de ceux-ci ayant une formation juridique. Que le tribunal choisisse un président parmi ses membres.
- ADM. 8** Qu'un membre ait le droit d'être représenté, lors de l'audition de licenciement, par une personne de son choix, y compris un avocat civil. Que la Gendarmerie, à la discrétion du tribunal, puisse assumer les frais encourus par le membre.
- ADM. 9** Lors de l'audition, que le membre soit avisé encore une fois des motifs de son renvoi, ceux-ci devant être les mêmes que ceux qui lui ont été signifiés dans l'avis original.
- ADM. 10** Que le président du tribunal demande au représentant du commandant divisionnaire de produire des témoins à l'appui des faits précis signalés dans l'avis au membre.
- ADM. 11** Aux fins de l'audition de renvoi, qu'il soit permis au membre d'appeler des personnes à témoigner à l'appui de sa cause.
- ADM. 12** Que le tribunal tranche la question en se basant sur le poids des probabilités.
- ADM. 13** Que le membre ait le droit d'en appeler, auprès du commissaire, de la décision du tribunal pourvu que l'appel soit interjeté pas plus de trente jours après la décision. Que le commissaire décide de l'appel à la lumière du compte rendu des procédures.
- ADM. 14** Qu'un autre appel puisse être interjeté auprès de l'ombudsman de la police fédérale qui pourra faire des recommandations concernant l'appel, en se fondant sur l'étude du dossier ou, à sa discrétion, en entendant les témoignages qu'il juge opportuns.

LES MUTATIONS

Une des affirmations les plus courantes des membres est que les mutations sont souvent utilisées à des fins disciplinaires. Afin de dissiper de tels doutes à l'avenir, nous énoncerons certaines des inquiétudes qui ont été formulées et nous ferons des recommandations qui, si elles sont suivies, augmenteront la confiance dans le système de mutation de la Gendarmerie royale du Canada.

Bien qu'il soit évident que la Gendarmerie doit effectuer des mutations et qu'il revient aux gestionnaires d'en décider, il n'en reste pas moins que les mutations peuvent causer des tribulations et que les circonstances qui entourent certaines d'entre elles portent à croire qu'elles ont pu être effectuées pour des motifs disciplinaires.

Il est inutile de s'étendre sur les raisons pour lesquelles la Gendarmerie doit continuer à effectuer des mutations. Les exigences du travail policier, le perfectionnement professionnel des membres, la nécessité d'envoyer de nouveaux membres dans certaines régions et de fournir à d'autres des personnes compétentes sont toutes des raisons suffisantes. Cependant, nous croyons que la Gendarmerie devrait s'assurer que les mutations ne causent pas de difficultés sérieuses, particulièrement aux membres mariés qui ont des enfants.

Nous craignons les difficultés que le déménagement d'une famille pose aux enfants appelés à changer d'école, parfois au milieu de l'année scolaire, et à l'épouse qui peut se voir dans l'obligation d'abandonner une carrière. Ces difficultés s'aggravent lorsqu'un membre est un Canadien d'origine française et que ses enfants doivent le suivre dans une région où l'enseignement bilingue est très dispendieux ou inexistant. Il se peut que la Gendarmerie sente le besoin de se pencher sur ces questions à la lumière de besoins précis mais, quoi qu'il en soit, elle ne peut passer outre au fardeau financier inhérent à une telle mutation.

En outre, dans une période d'instabilité économique et de hausse des biens immobiliers, il est impensable de s'attendre à ce qu'un membre soit fréquemment muté sans qu'il n'en subisse des pertes financières. Il arrive souvent que des membres se plaignent d'avoir donné plusieurs années de service à la Gendarmerie sans avoir pu se porter acquéreur d'une maison. De nombreux membres qui ont été mutés continuellement pendant leurs carrières se retrouvent dans cette situation peu enviable, ce qui a pour conséquence de réduire le moral et, en même temps, d'abaisser le rendement.

La Commission s'est également penchée sur d'autres problèmes relatifs aux mutations, y compris certains cas où les besoins spéciaux d'un membre peuvent l'emporter sur ceux de la Gendarmerie. Certains nous ont confié qu'ils avaient été mutés en dépit du fait qu'ils avaient instamment prié la Gendarmerie de considérer les soins que nécessitait leur enfant malade ou arriéré et de l'impossibilité d'obtenir ces soins dans la région de leur nouvelle affectation. La Gendarmerie n'a pas tenu compte de ces requêtes, attitude qui a porté les membres à croire qu'elle était insensible à leurs besoins personnels.

Le refus de ramener des membres de postes éloignés peut également entraîner des épreuves. Nous savons que, dans au moins un cas, un membre fut dans l'obligation de faire, régulièrement et à ses frais, de longs trajets en avion pour obtenir des soins médicaux particuliers pour son enfant malade. Alors qu'une mutation lui aurait aidé à diminuer ses problèmes financiers, celle-ci lui fut refusée.

Ce problème prend aussi une autre dimension. De nombreuses personnes, parmi le public, ont souligné à la Commission le besoin de renforcer les liens entre les membres de la Gendarmerie et la collectivité où ils travaillent. Elles se sont plaintes que trop souvent les membres étaient mutés trop tôt après avoir réussi à établir de très bonnes relations avec les résidents de la région. Il est évident que les mutations nuisent aux rapports entre les membres de la collectivité et les agents ainsi qu'à l'efficacité du travail policier.

Avant de décider d'une mutation, il faudrait tenir compte autant de l'intérêt du membre que de celui de la Gendarmerie. Lorsque c'est possible, on devrait mettre le membre au courant des raisons qui motivent sa mutation. Lorsqu'un membre est muté sans explication pertinente, il lui est alors loisible de spéculer sur les motifs qui ont entraîné cette décision. La mutation peut alors être interprétée comme étant de nature disciplinaire alors qu'elle est en fait entièrement justifiée. Une façon d'aborder ce problème pourrait être d'accorder au membre le libre accès à son dossier de service afin qu'il puisse s'assurer que la mutation n'est pas d'ordre disciplinaire.

Dans un cas donné, un sous-officier supérieur qui avait été muté en moyenne deux fois par année pendant une période de dix ans, refusa une mutation qu'il croyait de nature disciplinaire. Il démissionna pour cette raison et, dans ce cas, la Gendarmerie perdit un membre expérimenté qui représentait pour elle un investissement d'importance. Le membre avait la conviction que sa mutation était de nature disciplinaire: là réside l'unique explication de cette démission. Après vérification du dossier de

service de ce membre, la Commission en vint à la conclusion que la mutation n'avait aucune signification disciplinaire et qu'elle était, à vrai dire, dans l'intérêt du membre. Elle avait fait l'objet de discussions assez élaborées pendant six à huit mois avant la mesure disciplinaire qui avait porté le membre à croire qu'il était muté pour des raisons de discipline. On ne peut s'empêcher de penser que le résultat aurait sans doute été fort différent si le membre avait eu le loisir de consulter son dossier.

En dépit de la politique actuelle qui prévoit, avant une mutation, une entrevue entre le membre et un agent de dotation en personnel, il arrive que cette entrevue ne puisse avoir lieu. Pour éviter que les membres croient que leurs mutations résultent de mesures disciplinaires, il faudrait avoir recours de plus en plus à la consultation et tenir compte des situations personnelles, propres à chaque cas. Dans la mesure du possible, les membres devraient être avisés par écrit d'une mutation au moins 90 jours à l'avance. Lorsqu'un membre a des enfants aux études, la mutation devrait avoir lieu en dehors de l'année scolaire. Une mutation devrait être une étape planifiée et défendable dans le cadre de la carrière d'un membre.

Pour répondre aux inquiétudes susmentionnées, la Gendarmerie a récemment modifié certaines politiques et pratiques relatives aux mutations. En vertu d'une directive provisoire publiée le 23 octobre 1974, et intitulée *Planification de la succession*⁽²⁴⁾, les cadres supérieurs ont mis sur pied un programme détaillé et méthodique pour tenter de déceler et de corriger certains des déséquilibres qui pourraient survenir entre les postes à pourvoir et la main-d'œuvre disponible.

Une partie de la planification de la succession touche les mutations. La Gendarmerie désire placer les hommes dans des postes qui correspondent le mieux à leurs talents, à leur formation et à leurs préférences. C'est pourquoi les agents de dotation ont reçu les instructions suivantes:

- examiner la compétence, la formation et l'expérience des titulaires à l'aide des formules 816, 1005, A-323, A-26, des rapports d'inspection, etc.;
- déceler au moyen du système «Parade»⁽²⁵⁾ ou par le biais d'une entrevue les aspirations et les préférences des titulaires;
- évaluer leurs possibilités d'avancement.⁽²⁶⁾

⁽²⁴⁾ *Bulletin administratif*, n° 225, publié le 23 octobre 1974. En vigueur depuis le 1^{er} novembre 1974.

⁽²⁵⁾ Relevé «informatique» de données sur le personnel.

⁽²⁶⁾ *Supra*, *Bulletin administratif*, n° 225, article 7, 2^e étape.

Les règlements prévoient des circonstances atténuantes. L'article 13 du *Bulletin administratif* n° 225 contient certaines stipulations.

- « 13. Voici une liste des facteurs et circonstances qui peuvent modifier les listes de succession. La plupart de ces facteurs sont incontrôlables, et les listes devront être rajustées au gré des circonstances.
- a. Création de postes supplémentaires au cours de l'année financière.
 - b. Modification des fonctions, des prérequis ou du grade d'un poste existant.
 - c. Modification de la compétence, de l'aptitude, des aspirations ou du grade, etc., des membres.
 - d. Approbation d'une demande de mutation pour raisons de famille.
 - e. Réception d'une demande de mutation à une région particulière, au plan géographique ou technique.
 - f. Mutation jugée nécessaire ou désirable, à un autre emploi, ou à l'intérieur d'un même domaine d'emploi, dans la même division ou dans une autre pour des raisons de discipline, de service insatisfaisant, etc.
 - g. Modification inattendue affectant la main-d'œuvre découlant d'une mesure législative, de l'arrivée à terme d'un contrat, etc.»⁽²⁷⁾

Ces nouveaux règlements portent sur des sujets qui ont déjà fait l'objet de plaintes. Nous avons reçu de nombreuses dépositions relatives aux mutations, qui avaient trait à des politiques qui ont maintenant été remplacées par les nouveaux règlements. Nous sommes d'avis que ces derniers diminueront grandement les motifs de plaintes.

Nous avons souligné qu'il faudrait que les membres soient mis au courant des motifs d'une mutation, ce qui nécessiterait non seulement une entrevue, mais aussi le libre accès du membre impliqué à son dossier, qui pourrait renfermer des commentaires pertinents sur la mutation et qui lui permettrait de se rendre compte que celle-ci a été bien mûrie et planifiée. Après avoir étudié la question à savoir si un membre a le droit de refuser une mutation, nous avons conclu qu'après cinq ans de service dans la Gendarmerie, celui-ci est en droit de le faire pour des raisons de famille, de santé ou encore d'ordre financier. L'agent de dotation en personnel devrait cependant l'aviser du fait que son refus peut limiter ses chances d'avancement.

⁽²⁷⁾ *Idem*, article 13.

Certains pourraient prétendre qu'accorder aux membres le droit de refuser une mutation pourrait entraîner une pénurie d'effectifs dans certaines régions, et ainsi nuire au travail policier. Nous sommes d'avis contraire, puisque la Gendarmerie peut toujours publier à l'intention de ses membres une liste de postes disponibles dans certaines régions et récompenser le candidat choisi en lui accordant soit un avancement plus rapide, soit un traitement de suppléant au cours de cette affectation. Il faut reconnaître qu'une personne qui accepte un poste volontairement fournira probablement un meilleur rendement, puisqu'elle sera mieux disposée à remplir sa tâche.

La Commission ne peut écarter la discipline comme motif de mutation. Pour respecter la dignité du membre et pour éviter qu'il s'interroge inutilement, il est nécessaire toutefois de l'informer sans détour des motifs d'une mutation et de ne pas le laisser se perdre en conjectures. On ne peut et on ne doit pas cacher ce problème au membre; en fait, il doit en être averti de façon explicite et dans les termes les plus clairs. La crédibilité du système l'exige et, si la mutation vise à corriger la conduite d'un membre, cet objectif ne peut être atteint sans la révélation franche et totale des motifs. Nous convenons que, pour plusieurs raisons, le comportement d'un membre peut nécessiter une mutation et la Commission est d'avis que, dans certains cas, cette mutation est préférable au licenciement de l'agent en cause. Toutefois, la mutation doit s'accompagner d'une révélation totale des motifs et avoir comme but la modification des tendances de comportement d'un individu; la mutation ne doit pas se faire pour des raisons cachées d'ordre répressif.

Même si le bilinguisme ne relève pas du mandat de la Commission, nous ne pouvons passer outre aux problèmes que soulève la mutation de membres francophones dans des régions à prédominance de langue anglaise. Quoique ces mutations soient souvent inévitables, elles n'ont pas leur place sans qu'on ait tout d'abord tenu compte de l'aspect ethnique et des aspirations des membres en question.

LES PROMOTIONS

Plusieurs agents qui ont comparu devant la Commission ont fait allusion à des circonstances qui les ont portés à croire que des promotions avaient été différées ou refusées par suite d'une quelconque mesure indirecte de discipline. Dans la mesure où ces allégations sont bien fondées, nous devons en examiner les causes. Par exemple, si une plainte du public n'est pas fondée, elle ne doit pas influencer sur les possibilités d'avancement d'un membre et ne doit pas être perçue comme étant un

facteur dans l'étude de son cas en vue d'une promotion. A notre avis, s'il n'y a pas lieu de prendre des mesures disciplinaires directes, il est malhonnête d'envisager une mesure indirecte de sanction sous quelque forme que ce soit.

Bien qu'il soit concevable qu'une promotion puisse être différée lors d'une enquête de service ou d'un appel, elle ne devrait cependant pas être refusée pour la simple raison que l'enquête est inachevée ou que l'appel est en suspens. Bien qu'une enquête, à son stade initial, puisse justifier un délai à la promotion d'un membre en particulier, elle ne devrait pas en soi justifier un refus de cette promotion.

Certains membres croient que le système de promotion peut servir à imposer des mesures disciplinaires indirectes. Nous souscrivons au point de vue selon lequel le système de promotion devrait être conçu de telle sorte qu'un membre puisse toujours savoir pourquoi une promotion a été différée ou refusée. Il est possible que les modifications récentes⁽²⁸⁾ apportées au *Manuel d'administration* apaisent les soucis des membres à cet égard. Il nous revient toutefois de souligner que l'efficacité de cette directive sera fonction de son application uniforme dans toute la Gendarmerie.

La Commission recommande que le système actuel de promotion soit révisé et que l'on songe à faire usage de concours d'avancement qui pourraient comprendre des examens, des entrevues et l'instauration de critères explicites pour chaque poste à la Gendarmerie royale du Canada.

Au moment de présenter son système de promotion, la Gendarmerie devrait porter les critères d'admissibilité aux postes vacants à l'attention des membres de tous grades afin qu'ils puissent se préparer en vue d'une promotion. Lorsqu'un membre ne peut pas être promu à cause d'une lacune quelconque, on devrait l'en informer immédiatement afin qu'il puisse s'améliorer ou s'orienter vers un autre domaine. En outre, un membre devrait toujours être à même de soulever la question d'une promotion et, sans crainte de représailles, de présenter un grief afin de clarifier son statut.

LA RETRAITE

Le régime de retraite de la Gendarmerie est un sujet qui ne cesse de préoccuper ses membres.

⁽²⁸⁾ *Manuel d'administration*, II, 1,1,a,7.

Certains sous-officiers supérieurs estiment que les dispositions actuelles relatives à la retraite ne sont pas assez généreuses et qu'ils devraient, après 20 ans de service, avoir droit à une retraite dénuée de pénalité. A l'heure actuelle, un membre peut prendre sa retraite après 20 ans de service mais, ce faisant, ses prestations sont réduites de 25% du montant auquel il aurait droit autrement. Cette pénalité diminue de 5% l'an, jusqu'à l'achèvement de 25 ans de service. Cette question intéresse spécialement les membres de la Gendarmerie étant donné qu'un membre licencié parce qu'«inapte au service» touche dans ce cas sa retraite sans pénalité aucune.

D'autres membres ont signalé que le règlement sur les retraites est la raison principale qui les porte à refuser une promotion à un grade d'officier. Fait à noter, un membre qui accepte une promotion à un grade d'officier peut se voir dans l'obligation d'atteindre 35 ans de service avant d'être éligible à la retraite. Plusieurs membres ont souligné qu'aucune autre organisation, y compris les Forces armées canadiennes, ne prévoit une telle condition dans son système de promotion. Ces membres soutiennent avec énergie que tout régime qui force des sous-officiers supérieurs à renoncer à des prestations appréciables de retraite afin d'obtenir un grade d'officier est beaucoup trop onéreux et que nombre d'entre eux ont pour cette raison décliné une telle promotion. Au lieu d'accepter un grade d'officier et d'avoir à accomplir les 35 ans de service qui leur donnent droit à la totalité des prestations, certains membres ont refusé une promotion plutôt que d'abandonner la sécurité d'une retraite relativement bonne après 25 ans de service.

Une modification récente aux dispositions en matière de retraite, connue sous l'appellation «facteur 85», permet à un officier de la Gendarmerie de prendre volontairement sa retraite si le chiffre cumulé de son âge et de ses années de service lui donnant droit à la retraite atteint 85. L'âge minimal est de 55 ans avec 30 ans de service. Quoique cette innovation puisse fournir une option à certains officiers, elle constitue seulement une solution partielle du problème plus vaste qu'est celui de la retraite. Essentiellement, nous sommes d'avis que les critères pour les prestations de retraite et les droits y afférents devraient être identiques pour les officiers et les membres d'autres grades. Il faut aussi tenir compte du fait qu'une carrière dans la police doit toujours présenter un défi, et qu'il serait irréaliste et même, dans certains cas, improductif que des membres demeurent dans la Gendarmerie pour une période prolongée dans l'unique but de protéger leur retraite.

La Gendarmerie royale du Canada trouvera sans doute avantageux de recommander au Solliciteur général et au Conseil du Trésor d'adopter la même ligne de conduite que certains autres corps policiers. Dans certains cas, des régimes de retraite souples accordent la totalité de la prestation à tous les grades après 25 ans, avec l'option de rester dans le corps policier pour une durée maximale de 35 ans.

La Gendarmerie devrait aussi étudier la question à savoir si les pensions doivent être calculées ou non en fonction de la moyenne des trois dernières années de service, plutôt qu'en fonction des six dernières et, à cet effet, effectuer une étude complète du régime de retraite en vue de faire des représentations au Conseil du Trésor sur un sujet qui touche un nombre aussi élevé de membres de la Gendarmerie.

Enfin, notre Commission trouve odieux le concept de pénalité de retraite se rattachant au «licenciement disciplinaire.» Nous croyons que, de nos jours, rien ne peut justifier l'imposition d'une telle pénalité sur ce qui est considéré comme étant un droit fondamental.

L'ÉVALUATION DU PERSONNEL

Plusieurs mémoires ont traité de l'évaluation du personnel et des liens qui existent en de nombreux cas entre l'évaluation des membres et les questions de discipline. Dans le système actuel, un membre peut examiner son évaluation, mais il n'en a pas toujours été ainsi. Les membres qui ont œuvré depuis longtemps au sein de la Gendarmerie estiment donc que leur dossier reflète de façon défavorable des faits passés en matière disciplinaire, que ces faits aient donné lieu à des conseils, à des avertissements ou à toute autre mesure disciplinaire.

La Commission a appris de certains témoins que des sous-officiers supérieurs avaient été punis pour avoir présenté à l'endroit de subordonnés, des évaluations que les commandants divisionnaires estimaient déplacées et trop élogieuses. Un système d'évaluation du personnel qui est valable ne peut subsister, ni d'ailleurs exister, si un sous-officier supérieur peut s'exposer à une sanction pour avoir rédigé une évaluation qui traduit les faits tels qu'il les perçoit. La Commission est d'avis que l'auteur d'une évaluation ne devrait pas être exposé à quelque forme de discipline que ce soit pour avoir exprimé, de bonne foi, ce qu'il juge exact en ce qui a trait au comportement d'un membre de la Gendarmerie.

LE TRAITEMENT MÉDICAL

Lorsque les circonstances le dictent, la Gendarmerie est en droit d'exiger qu'un de ses membres subisse un examen à cause de problèmes psychiatriques, d'alcoolisme ou de tout autre problème d'ordre médical. Il peut y avoir des cas où la continuation du service est soumise à l'exécution d'une ordre de ce genre. Toutefois, on a émis l'opinion que le système actuel de recours à l'examen médical peut donner lieu à des abus et, en ce sens, des commentaires s'imposent.

La Commission est d'avis qu'il incombe aux surveillants de déceler chez leurs subordonnés les indices qui peuvent témoigner de l'existence de problèmes médicaux. Le surveillant doit alors en discuter avec la personne en cause et l'encourager à consulter un médecin. Toutefois, le surveillant outrepassé ses pouvoirs et ses attributions lorsqu'il se permet de diagnostiquer un problème et de référer la personne à un médecin. Il est tout aussi regrettable que de tels problèmes qui relèvent manifestement de la médecine, permettent d'imposer une sanction disciplinaire officielle sous une forme ou sous une autre.

La Commission croit que le programme de services médicaux offert aux membres de la Gendarmerie devrait être réétudié et ce, pour deux motifs particuliers. D'abord, comme l'examen et le traitement médical peuvent être des questions très personnelles, le membre devrait avoir la permission de s'adresser au médecin de son choix. Dans le cas où le problème semble être relié au travail ou lorsque le diagnostic pourrait avoir des conséquences pour le membre dans son emploi, le médecin devrait être tenu de faire rapport à un autre médecin qui agirait en tant que mandataire de la Gendarmerie. Celui-ci ferait à son tour un rapport à la Gendarmerie afin que les surveillants puissent, en tout état de cause, prendre les mesures qui s'imposent, soit dans l'intérêt du membre, soit en ce qui a trait à la qualité des services policiers fournis par ce dernier.

Deuxièmement, la Commission a reçu des témoignages à l'effet que la pratique courante concernant les services médicaux est en contradiction avec les buts de la médecine familiale. Selon cette théorie, la famille devrait être traitée en tant qu'unité, car beaucoup de maladies peuvent être reliées à la famille ou axées sur elle. Le fait de faire subir à un membre de la famille un examen et un traitement individuels peut donc faire échouer les desseins du médecin de famille. Pour cette raison, il semblerait raisonnable de permettre aux membres de la Gendarmerie de s'adresser à leurs médecins de famille dans l'intérêt du bien-être de leur famille. La Commission ne peut concevoir comment une telle initiative

serait préjudiciable aux intérêts de la Gendarmerie royale du Canada. D'autre part, le problème des honoraires serait réglé par l'intervention d'un régime de soins médicaux assurés sous l'égide du gouvernement fédéral.

La Commission doit aussi souligner le fait que des personnes qui n'ont pas la formation nécessaire peuvent éventuellement être appelées à interpréter des rapports médicaux. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Commission est consciente des préoccupations éprouvées par les cadres supérieurs de la Gendarmerie au sujet de l'interprétation des données médicales par des personnes dénuées de formation médicale. Nous ne pouvons que partager cette préoccupation et recommander qu'aucune personne sans formation médicale n'ait accès aux dossiers médicaux, à moins d'en avoir reçu la permission expresse du commissaire et ce uniquement dans certaines situations déterminées.

Les affectations éloignées

Dans un corps policier dont les effectifs sont aussi dispersés que ceux de la Gendarmerie royale du Canada, il est inévitable que certains postes, pour des raisons économiques, sociales et particulières au travail policier, n'intéressent pas beaucoup de membres, surtout si leur affectation doit se prolonger indûment. Compte tenu de ces considérations, il importe que la Gendarmerie s'assure non seulement qu'un membre est prêt à accepter une affectation dans un «poste éloigné», mais aussi qu'il est capable de s'adapter aux conditions inhabituelles d'un tel poste. Afin que ces affectations intéressent le plus grand nombre de membres possible, nous proposons ce qui suit.

Nous sommes d'avis qu'il est sage d'accorder un traitement particulier à certaines régions et qu'il y aurait lieu de rétablir la pratique du choix des affectations, de l'étendre et de la revoir périodiquement afin qu'il soit tenu compte des changements d'ordre démographique.

Les membres prêts à accepter une affectation dans un poste isolé devraient subir un examen psychologique susceptible d'aider la Direction du personnel à déterminer s'ils sont capables de s'adapter aux conditions inhabituelles inhérentes à une telle affectation. Outre ces examens, nous recommandons que la Gendarmerie établisse pour ces volontaires un programme d'orientation qui, à l'occasion de brefs stages, leur permettrait d'acquérir sur place une certaine expérience et les renseignerait sur les questions générales et particulières dont il faut tenir compte pour accomplir un travail policier efficace.

Pour les membres qui œuvrent dans les postes éloignés, nous recommandons l'octroi de congés fréquents qui leur permettent de garder un bon moral et une attitude positive face à leurs devoirs. Le service dans un poste éloigné exige que les membres soient disponibles 24 heures sur 24 et sept jours par semaine. Compte tenu de ce fait et des contraintes générales qu'impose ce travail, nous croyons, même si cela peut signifier une faveur spéciale, que les membres doivent bénéficier de congés suffisamment nombreux pour leur permettre de refaire leurs forces.

Enfin, nous estimons que les membres affectés à des centres éloignés ont droit à des avantages financiers supérieurs à ceux que prévoit le règlement actuel. En ce qui concerne les indemnités⁽²⁹⁾ versées pour service dans les postes éloignés de l'Arctique, par exemple, nous avons reçu de nombreuses plaintes et, quoique ces dernières ne relèvent pas de notre mandat, nous ne pouvons y demeurer insensibles. Dans certains postes de l'Arctique, les prix des biens de consommation sont cinq fois plus élevés que dans le sud du Canada. Nous recommandons donc à la Gendarmerie de demander au Conseil du Trésor de passer en revue les indemnités actuelles afin de les rendre adéquates.

LES CERTIFICATS DE LICENCIEMENT

Plusieurs anciens membres ont porté plainte au sujet de certificats de licenciement qui faisaient mention de questions de discipline. Malheureusement, de tels certificats ont été remis, dans certains cas, à des membres dont les circonstances de congédiement étaient autres que des raisons de discipline. Le certificat a néanmoins été émis comme si le licenciement intervenait pour raison disciplinaire.

Un ancien membre a déclaré à la Commission qu'il avait été inculpé d'un délit devant un tribunal civil, puis acquitté sans avoir à apporter de preuves. Il a alors cherché à obtenir son licenciement et la Gendarmerie a accepté sa demande; malgré tout, il fut licencié pour le motif de conduite inacceptable de la part d'un agent de police.

Les certificats de licenciement qui font mention de «conduite inacceptable» nuisent aux membres en quête d'un emploi. Certains ont passé jusqu'à dix années à chercher en vain un travail convenable en raison d'un tel certificat et n'ont pu trouver que des situations médiocres. Bien que la Commission approuve entièrement les récentes modifications des

⁽²⁹⁾ Règlement concernant les postes éloignés, C.X.7, le 12 septembre 1975.

règlements de la Gendarmerie royale du Canada⁽³⁰⁾ qui suppriment la nécessité d'inscrire les raisons du licenciement, nous devons également recommander que les membres renvoyés avant la date d'entrée en vigueur de cette modification soient autorisés à demander que leur certificat de licenciement soit modifié en conséquence.

LE MAINTIEN DE L'ORDRE CHEZ LES AUTOCHTONES

«Deux des principaux problèmes des Inuits face au système canadien de justice pénale sont l'ignorance de la loi aggravée par des barrières linguistiques et le manque d'à propos de nombreuses lois.»⁽³¹⁾

Peu de sujets faisant l'objet de nos préoccupations ont été aussi difficiles à traiter que celui du travail policier chez les autochtones. Ce sujet relève de notre mandat vu que le comportement des membres responsables des services policiers en milieu autochtone a souvent provoqué des plaintes, qui, à leur tour, ont abouti à des mesures disciplinaires de la part de la Gendarmerie.

Dans beaucoup de cas, les plaintes des autochtones ne sont pas portées contre des membres en particulier mais prennent la forme de suggestions à la Gendarmerie elle-même sur la manière d'effectuer le travail policier. La Gendarmerie devrait recevoir ces suggestions, les examiner et, le cas échéant, les appliquer.

Les rapports de la Conférence nationale et de la Conférence fédérale-provinciale sur les autochtones et le système de justice pénale, tenues toutes deux à Edmonton du 3 au 5 février 1975, préconisent certaines recommandations qui peuvent nous aider à mieux percevoir la question du travail policier chez les autochtones. Ces recommandations s'énoncent comme suit: (*traduction*)

«effectuer une enquête pour connaître combien d'autochtones ont été engagés dans les forces policières de centres urbains, combien y sont restés et pourquoi les autres sont partis;

créer des comités de citoyens chargés de s'occuper des plaintes relatives à la conduite de la police envers les autochtones;

exiger que l'agent de police qui procède à l'arrestation d'un autochtone dans une région urbaine communique avec la

⁽³⁰⁾ Règlement 158 de la Gendarmerie royale du Canada.

⁽³¹⁾ *Les autochtones et la justice*, Ministère du Solliciteur général, Division de la communication, gouvernement du Canada, 1975, p. 29.

police autochtone avant de prendre d'autres mesures ou, si c'est impossible, que l'agent communique avec un organisme autochtone, qui œuvre dans sa région et qu'il est possible de rejoindre en tout temps;

engager dans des organismes autochtones des animateurs sociaux qui travailleront avec la police dans les collectivités urbaines;

faire patrouiller les policiers à pied plutôt qu'en voiture, afin qu'ils puissent avoir des contacts directs avec les gens de leur secteur, ce qui favoriserait de meilleures relations avec les habitants de la collectivité et ramènerait le maintien de l'ordre à une échelle plus humaine;

avec le concours des organismes autochtones, nommer des autochtones dans les commissions locales de police;

engager un plus grand nombre de policiers autochtones dans les centres où ont émigré beaucoup d'autochtones;

mettre sur pied un programme national de formation destiné aux agents spéciaux autochtones.»⁽³²⁾

D'autres recommandations suggèrent: (*traduction*)

«qu'il y ait des rencontres régulières entre les autorités policières à tous les paliers et les conseils de bande ou les collectivités, et qu'on accorde une attention particulière aux problèmes des Amérindiens et des Inuits, au programme de prévention et au moyen d'amener les Amérindiens et les Inuits à mieux comprendre la loi et en quoi consiste la tâche du maintien de l'ordre parmi eux;

que des comités de citoyens dans la collectivité autochtone soient chargés de favoriser les bonnes relations entre la police et la collectivité, de donner leur avis sur les services policiers et de recevoir les plaintes portées contre des agents de police;

que l'on accélère le retrait des tribunaux des agents de police qui tiennent les rôles de greffiers et de procureurs;

que l'on trouve les moyens de tenir les participants à la présente conférence au courant de l'application de leurs propositions.»⁽³³⁾

Ces recommandations présument, toutefois, que les autochtones comprennent et apprécient les moyens mis à leur disposition pour déposer une plainte contre les membres de la Gendarmerie. Tenant compte des recommandations faites dans le présent rapport dans un chapitre précédent, il est superflu de parler longuement ici de l'aide que la Gendarmerie royale du Canada devrait fournir aux autochtones lorsqu'ils veulent porter plainte à l'avenir.

⁽³²⁾ *Ibid.*, p. 22.

⁽³³⁾ *Ibid.*, p. 23.

Dans l'une des provinces canadiennes, un ancien officier commandant avait pris l'habitude de faire accompagner l'agent enquêteur par un fonctionnaire autochtone à l'emploi du tribunal. Ce dernier était présent durant tout l'interrogatoire d'un autochtone, et ainsi aidait à surmonter, s'il y en avait, les problèmes de crainte et de communication. Dans une autre province, nous avons observé qu'un sous-officier jouissant d'une réputation bien établie avait été choisi comme agent de liaison auprès des autochtones. Grâce à des visites intermittentes et des entrevues avec les membres et les leaders de la collectivité, ce dernier essayait de remédier aux difficultés dès qu'elles surgissaient. En plus d'être louables, ces mesures se sont attiré les éloges non seulement des leaders autochtones mais aussi des leaders de la collectivité dans ces provinces. Indubitablement, tout programme doit être élaboré de façon à satisfaire les besoins précis d'une collectivité donnée. La Commission ose espérer que les commandants de détachement et les officiers chargés de sous-division seraient prêts, avec le concours des *leaders* autochtones, à appliquer des méthodes qui soient à la fois imaginatives et progressistes en plus d'être agréées par la population des collectivités concernées.

La Gendarmerie ne peut, sans courir un certain risque, ignorer les suggestions des groupes autochtones. Les représentants de ces groupes ont laissé entendre sans équivoque au cours des différentes réunions qu'ils ont eu avec cette Commission que les méthodes utilisées efficacement pour maintenir l'ordre dans les régions urbaines ne peuvent être appliquées avec autant d'efficacité dans leur communauté. Ils escomptent et exigent beaucoup plus. On nous rappelle souvent la nécessité de patrouilles régulières par des membres de la Gendarmerie royale du Canada et on y ajoute aussi la suggestion suivante: à moins que les membres communiquent sur un plan personnel avec les citoyens de la collectivité où ils sont affectés, le travail policier deviendra beaucoup trop distant pour qu'il soit réellement efficace.

Les autochtones ont demandé que les membres de la Gendarmerie royale du Canada participent plus étroitement à la vie de leur communauté en assistant aux réunions de bandes et de conseils. Ces réunions sensibiliseraient mieux la police aux besoins de la collectivité. La présence de membres de la Gendarmerie à leurs réunions servirait à promouvoir non seulement la confiance mais aussi la prévention du crime et instaurerait un dialogue si nécessaire entre le public et les membres de la Gendarmerie royale du Canada.

L'embauche de policiers autochtones spéciaux n'a pas manqué d'être l'objet de plusieurs observations et de suggestions de la part des

autochtones. La Commission reconnaît d'ailleurs le désir des collectivités autochtones de voir participer leurs propres membres au service de police dans leur milieu. Le consensus, toutefois, faisait défaut sur la manière dont les agents de paix autochtones seraient affectés à des secteurs particuliers. Les propositions étaient néanmoins unanimes pour suggérer que les services policiers ne pouvaient être assurés uniquement par des gendarmes autochtones spéciaux.

Le concept de «services policiers centralisés» a été impopulaire, surtout au sein des collectivités autochtones. D'après le concept de «services policiers centralisés», les petits détachements sont éliminés en faveur d'un poste central, où sont concentrés les effectifs et les services policiers affectés à une région déterminée. Les agents œuvrent alors à partir de la «centrale» d'où ils patrouillent et donnent suite aux appels dans les régions avoisinantes. Dans la majorité des cas, la distance empêche les membres de demeurer dans ces secteurs en patrouille et les résidents de ces endroits ont rarement l'occasion d'entrer en rapport direct avec eux. En conséquence, la confiance des résidents en l'aptitude de la police aussi bien à prévenir le crime qu'à comprendre les caractéristiques spéciales de la collectivité desservie est sérieusement éffritée car, à leurs yeux, la police ne fait que donner suite aux appels après que les crimes ont été commis.

Les membres de la Gendarmerie eux-mêmes considèrent le travail policier en milieu autochtone comme une tâche spécialisée et très exigeante. Pour cela, nous pensons qu'aucun individu ne devrait être affecté à un détachement qui comporte un service policier en milieu autochtone sans avoir eu d'abord l'occasion de visiter ce détachement afin d'évaluer sa propre aptitude à vivre dans cette collectivité avant de commencer réellement son service.

La Commission recommande en outre que les membres reçoivent une formation et une orientation culturelle appropriées avant que ces affectations n'entrent en vigueur. Ces cours d'orientation culturelle devraient être préparés avec l'aide des conseils communautaires et des conseils autochtones, et serviraient à familiariser les membres de la Gendarmerie royale du Canada avec les us et coutumes des autochtones. Le rôle que pourraient jouer les agents de la paix en qualité d'éducateurs en matières juridiques revêt une importance particulière aux yeux de la Commission. La formation préparatoire à de telles affectations en milieu autochtone devrait donc incorporer des cours qui viseraient à préparer le membre dans sa tâche de familiariser les autochtones avec leurs droits et responsabilités selon la loi.

Afin d'encourager les autochtones à s'engager dans la Gendarmerie à titre de gendarmes spéciaux ou d'agents réguliers, il peut être nécessaire de modifier quelque peu les politiques actuelles de la Gendarmerie. Les normes de recrutement pour les autochtones devraient être explicitées; elles devraient préciser les transformations qu'il est nécessaire d'apporter aux normes d'admissibilité qui ont actuellement cours dans la Gendarmerie. Lorsqu'il s'agit de recrutement de gendarmes spéciaux, ces postes devraient être rendus financièrement plus attrayants afin qu'un tel emploi puisse concurrencer les autres emplois dans le grand Nord. Enfin, la Gendarmerie devrait recommander au Conseil du Trésor une révision complète des prestations actuellement accordées aux nombreux gendarmes autochtones spéciaux qui sont aujourd'hui à la retraite. Leurs prestations de retraite insuffisantes furent occasionnées, entre autres, par le fait que les gendarmes spéciaux dans les régions du Nord retiraient des salaires moins élevés, car ils recevaient gratuitement nourriture et logement. Ces prestations insuffisantes n'ont pas manqué d'attirer l'attention des compatriotes de leurs communautés et cela a souvent dissuadé les autochtones qui pourraient envisager de joindre les rangs de la Gendarmerie.

Il faut aussi envisager ces recommandations du point de vue des avantages qu'il y aurait à autoriser la mutation d'un membre qui ne se sentirait plus à l'aise dans le milieu autochtone qu'il dessert. Pareillement, elles permettraient à la collectivité autochtone d'exprimer librement ses sentiments à l'égard des agents de la Gendarmerie, ce qui aiderait à cette dernière à évaluer la qualité des services que les agents dispensent. Grâce à une sensibilisation accrue et à de meilleures communications, les plaintes contre les membres de la Gendarmerie seraient beaucoup moins fréquentes.

SIXIÈME PARTIE

RÈGLEMENT DES GRIEFS

Chapitre I

LA PROCÉDURE ACTUELLE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

INTRODUCTION

Dès ses premières années d'existence, la Gendarmerie royale du Canada a incorporé à ses règlements des dispositions permettant à ses membres de faire entendre leurs griefs. La procédure officielle adoptée à l'origine par la Gendarmerie et encore appliquée aujourd'hui est analogue à celle de nombreux organismes militaires. Tout membre qui considère avoir un motif légitime de plainte peut demander réparation par les voies hiérarchiques de la Gendarmerie. Si les supérieurs du plaignant, à des paliers de plus en plus élevés de la hiérarchie, jugent ne pas devoir ou pouvoir accéder à la demande, le commissaire de la Gendarmerie en est finalement saisi et statue sans appel.

L'enquête de la Commission a révélé que les plaintes des membres font rarement l'objet d'une demande officielle de réparation. Beaucoup sont réglées sans formalités et les dispositions régissant les griefs ne sont généralement invoquées qu'en cas d'échec des tentatives officieuses. Puisqu'il existe, pour les membres de la Gendarmerie, deux voies pour faire entendre leurs plaintes, l'une officielle et l'autre officieuse, il convient de considérer leurs avantages et leurs inconvénients respectifs pour bien comprendre le mécanisme des griefs de la Gendarmerie.

LE RÈGLEMENT OFFICIEUX DES GRIEFS

Le règlement au niveau local

Le membre qui cherche à obtenir réparation d'un grief dispose d'une multitude de moyens officieux pour ce faire. Souvent, il s'en ouvre tout simplement à son surveillant qui, selon la nature de la plainte, donne satisfaction de son propre chef ou demande à son supérieur l'autorisation de prendre les mesures nécessaires à cette fin. Pour pouvoir être réglée

ainsi, la plainte doit porter sur une question relevant normalement de la compétence du surveillant: par exemple, l'affectation de garde, les congés ou les tours de service.

Le règlement d'une plainte nécessitera parfois un échange de notes de service entre le membre et plusieurs supérieurs; en pareil cas, les notes ne faisant pas état des dispositions régissant les griefs, la plainte n'est pas considérée comme un grief officiel par les parties en cause.

En l'absence d'une définition explicite du grief légitime, le mécanisme officieux n'apporte au membre dont les efforts pour régler sa plainte par cette voie ont échoué, qu'une idée de ce que serait l'issue d'un grief officiel. En parlant avec ses supérieurs, le membre découvre ce qu'ils pensent de la légitimité de sa plainte et de ses chances de la voir régler à sa satisfaction. D'autres membres lui font part de leur expérience et des positions adoptées par les officiers supérieurs à l'égard de plaintes analogues à la sienne. Ces échanges de vues aident le plaignant à évaluer le degré de légitimité de sa plainte ainsi que les résultats positifs qu'elle pourrait avoir, particulièrement si elle est formulée de façon officieuse; on pourra même lui conseiller d'y renoncer ou de ne pas entreprendre de démarches officielles. Le plus souvent, ces conseils bien intentionnés procèdent de la conviction sincère que la plainte n'est pas fondée.

Certains membres ont cependant laissé entendre que, même dans le cas de plaintes apparemment légitimes, on leur avait fait comprendre que la présentation d'un grief officiel après le rejet d'une demande officieuse pourrait avoir des répercussions regrettables pour leur avancement. Beaucoup pensent que leurs supérieurs leur en tiendraient rigueur: plus de vingt-cinq pour cent des agents et sous-officiers qui ont répondu à une enquête de la Commission partagent cette opinion.

Si nous déplorons le fait qu'un nombre important de membres interrogés hésitent à se prévaloir de la procédure officielle de grief, nous approuvons fermement par contre la pratique actuelle qui consiste à tenter de régler les plaintes sur place, à l'amiable, avant de recourir à la procédure officielle. Cette habitude mérite, à notre avis, d'être encouragée et renforcée dans toute la mesure du possible car elle est particulièrement efficace pour résoudre les griefs.

Outre son efficacité, cette façon de procéder sans formalité pour régler les griefs donne aux membres l'occasion de participer à l'amélioration du fonctionnement de la Gendarmerie à l'échelon inférieur, participation dont la nécessité a été soulignée par de nombreux membres devant la Commission.

Il existe, au niveau local, deux autres possibilités de régler les griefs sans formalités: les membres peuvent s'adresser aux officiers de la Dotation en personnel et du Personnel, ou aux représentants divisionnaires des Relations de travail.

La direction de la Dotation en personnel

Les officiers de la Dotation en personnel et du Personnel sont chargés du recrutement, des affectations et des questions intéressant le personnel. Une directive du 23 mai 1964 émanant du directeur de l'Organisation et du Personnel rappelle aux officiers de la Dotation en personnel et du Personnel qu'ils: (traduction)

«doivent constamment veiller aux problèmes individuels ou collectifs touchant le moral, et être prêts à agir par voie de conseils personnels, de négociation avec des tiers ou de rapport officiel».

Sans doute la fonction première de ces officiers est-elle de faire des enquêtes et des recommandations sur le choix, la mutation et la promotion des membres dans les grades inférieurs à celui d'officier; mais le ton de cette directive montre qu'ils sont aussi à la disposition des membres désireux de résoudre des problèmes variés.

On nous a cependant fait comprendre que certains membres ne veulent plus adresser leurs plaintes officielles à ces officiers; ces membres ont indiqué qu'ils n'étaient pas satisfaits des méthodes employées par certains des officiers de Dotation en personnel et du Personnel. Le motif de ce mécontentement est que les membres en cause avaient cru comprendre que les questions abordées au cours d'entretiens avec les officiers du Personnel demeurerait confidentielles et ne seraient ni communiquées à leur supérieur, ni versées à leur dossier. Ils considèrent que les officiers de la Dotation en personnel et du Personnel ont le devoir, dont ils ne s'acquittent pas tous, de dire clairement aux intéressés que le caractère confidentiel des communications de cette nature ne sera pas nécessairement respecté. Ces membres aimeraient pouvoir parler en toute confiance à ces officiers, sachant que la nature et la teneur des entretiens ne seraient ni consignées par écrit, ni connues de tous.

La direction des Relations de travail

En 1972, le commissaire a autorisé la création d'une fonction aujourd'hui attribuée à des représentants divisionnaires des Relations de travail.

En plus de s'occuper «de questions intéressant le bien-être et la dignité des membres»⁽¹⁾, ces représentants sont autorisés par le commissaire «à soumettre à la haute direction les problèmes, préoccupations et recommandations»⁽²⁾.

La description de leur compétence stipule que:

«un représentant divisionnaire des Relations de travail participe directement aux discussions salariales.

Un représentant divisionnaire des Relations de travail siège en qualité de membre à toute commission de promotion des sous-officiers au quartier général, à Ottawa»⁽³⁾.

Le représentant divisionnaire des Relations de travail est élu par les membres de la division, pour un mandat renouvelable de deux ans au moins. En cette qualité, il:

«... représente tous les membres de la division qui l'ont élu et relève d'eux ainsi que du commandant divisionnaire»⁽⁴⁾.

Ces représentants se réunissent au moins deux fois par an avec le commissaire et d'autres officiers supérieurs de la Gendarmerie afin de les mettre au courant des préoccupations des membres et de leur communiquer toutes les recommandations qu'ils jugent appropriées.

Le représentant divisionnaire des Relations de travail peut, de deux façons, aider les membres désireux de formuler un grief. En premier lieu, comme on le verra dans la section sur les «Procédures officielles de règlement de griefs», il peut les aider à présenter un grief officiel, et il siège au comité divisionnaire de révision des griefs. D'autre part, et cet aspect de ses fonctions est tout aussi important, il se tient à la disposition des membres qui souhaitent recevoir satisfaction de façon officieuse, et comme il a directement accès au commandant divisionnaire et à l'officier responsable des communications internes au quartier général, à Ottawa⁽⁵⁾, il peut les saisir officieusement des doléances individuelles ou collectives qu'on lui a communiquées.

Dans un récent bulletin administratif, on pouvait lire ce qui suit:
(traduction)

(1) Note de service du 9 octobre 1974, signée par M. J. Nadon, commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, page 3.

(2) *Ibid.*, p. 3.

(3) *Ibid.*, p. 2.

(4) *Ibid.*, p. 2.

(5) *Ibid.*, p. 2. L'officier responsable des communications internes est maintenant appelé «officier responsable, direction des Relations de travail».

«Le commissaire a récemment approuvé la création d'une direction des Relations de travail aux fins d'y incorporer le programme régissant les représentants divisionnaires des Relations de travail . . .»⁽⁶⁾.

Le 1^{er} juin 1975, le programme régissant les représentants divisionnaires des Relations de travail a été réorganisé et confié à la direction des Relations de travail, sous le commandement d'un inspecteur du quartier général, à Ottawa. Cette direction a assumé les responsabilités prévues par le programme qu'elle remplace; de plus, elle a compétence pour examiner les griefs, les communications internes, les appels à l'encontre de recommandations de congédiement et les questions touchant les relations de travail. Les programmes en préparation à cette direction comportent la diffusion d'une revue ou d'un journal d'intérêt général pour les membres.

La création de cette direction n'a pas modifié les responsabilités des représentants divisionnaires. Comme cet organisme n'est en activité que depuis moins d'une année, il est encore trop tôt pour en évaluer l'efficacité. L'augmentation sensible du nombre des griefs présentés par les membres donne cependant une indication de l'acceptation des nouveaux mécanismes et de la confiance que les membres leur portent.

LES PROCÉDURES OFFICIELLES DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

Le membre qui souhaite présenter officiellement un grief le fait en vertu des articles 93 à 97 des *Règlements* de la Gendarmerie royale du Canada, à savoir: (traduction)

«93. (1) Tout membre qui estime avoir été lésé ou avoir été victime d'un abus d'autorité, d'une injustice, ou de tout mauvais traitement peut porter plainte dans les formes stipulées par les présents règlements.

(2) Toute plainte:

- (a) est présentée par écrit;
- (b) est signée par le plaignant;

⁽⁶⁾ Bulletin administratif n° 290, 23 mai 1975.

- (c) est portée dans un délai raisonnable après l'événement qui est à son origine;
- (d) est rédigée en des termes déférents;
- (e) ne peut être ni futile, ni vexatoire.

94. La plainte est transmise sans délai par les voies hiérarchiques normales de la Gendarmerie au destinataire indiqué ou, si les circonstances ne le justifient pas, à tout membre qui peut y donner suite.

95. Lorsque la personne à laquelle une plainte est présentée ne la transmet pas dans un délai raisonnable au destinataire indiqué, le plaignant peut la communiquer directement à celui-ci.

96. Quiconque a pour fonction de transmettre une plainte peut y joindre une déclaration contenant des observations qu'il juge pertinentes.

97. Le destinataire d'une plainte fait enquêter et s'il estime que la plainte est fondée, il prend les mesures de sa compétence pour donner pleine réparation au plaignant; s'il n'a pas les pouvoirs nécessaires pour le faire, il soumet la plainte à un officier supérieur.»

Des dispositions plus récentes, en date du 28 novembre 1975, figurant dans le *Manuel d'administration*, fournissent des détails sur la procédure à suivre: (traduction)

«E. 1. GÉNÉRALITÉS

E. 1. a. Suivez la procédure des griefs décrite à l'annexe II-16-1.

E. 1. b. Pour l'application du présent article:

1. Par commandant, on entend soit un commandant d'une sous-division, soit un officier responsable d'un détachement autonome ou d'une direction relevant directement d'un officier commandant, et au quartier général, un directeur soit un officier responsable d'une direction indépendante d'un directeur.

2. Par officier commandant, on entend un officier responsable d'une division, y compris une division du quartier général.

E. 2. MEMBRE

E. 2. a. Tentez de résoudre le grief en le portant à l'attention de votre supérieur ou de votre représentant divisionnaire des Relations de travail ou des deux.

E. 2. b. Si votre supérieur juge ne pas pouvoir ou devoir vous donner satisfaction, vous pouvez déposer un grief officiel en vertu de l'article 93.

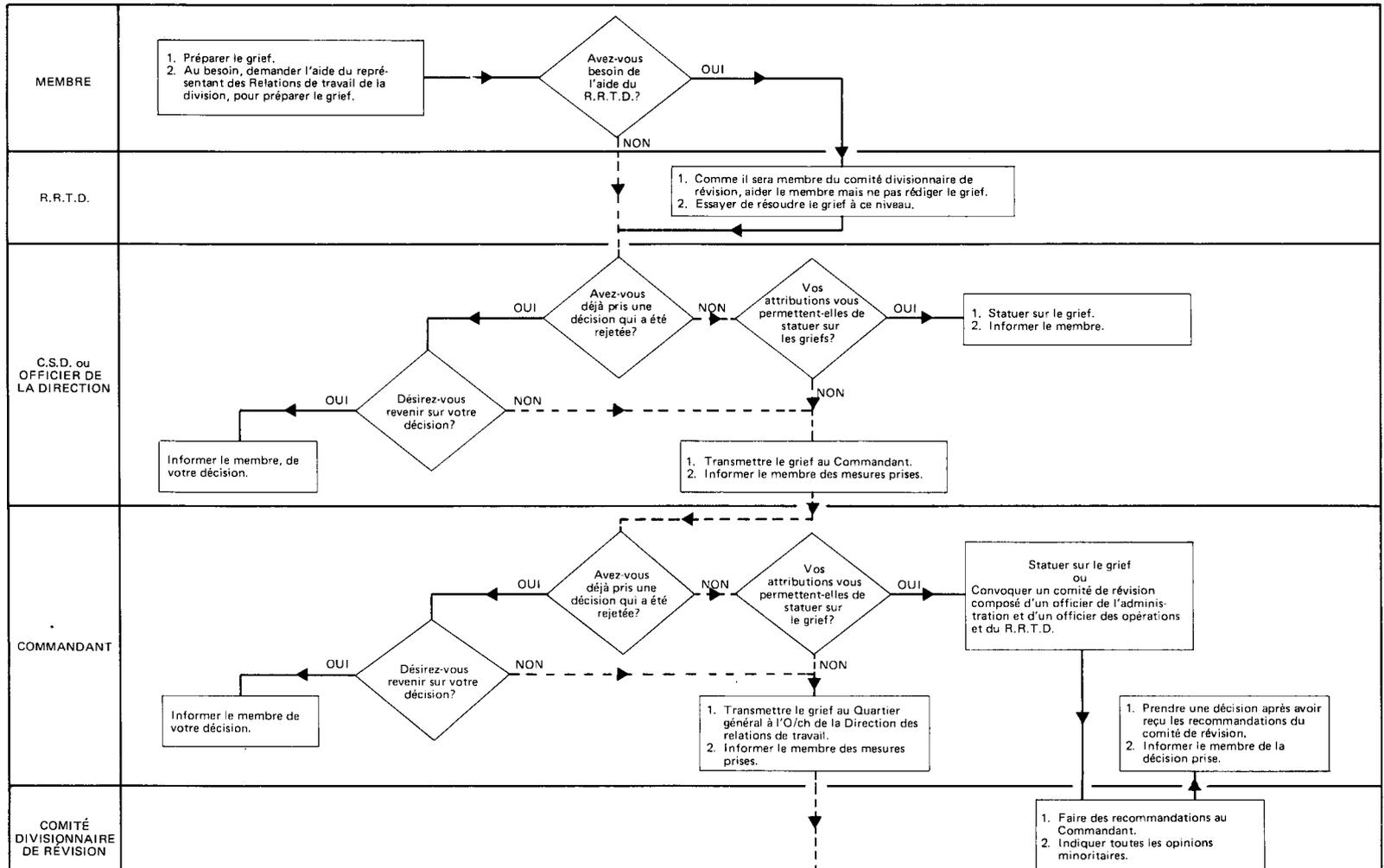
1. Pour déposer un grief officiel, suivez la procédure décrite à l'annexe II-16-1.

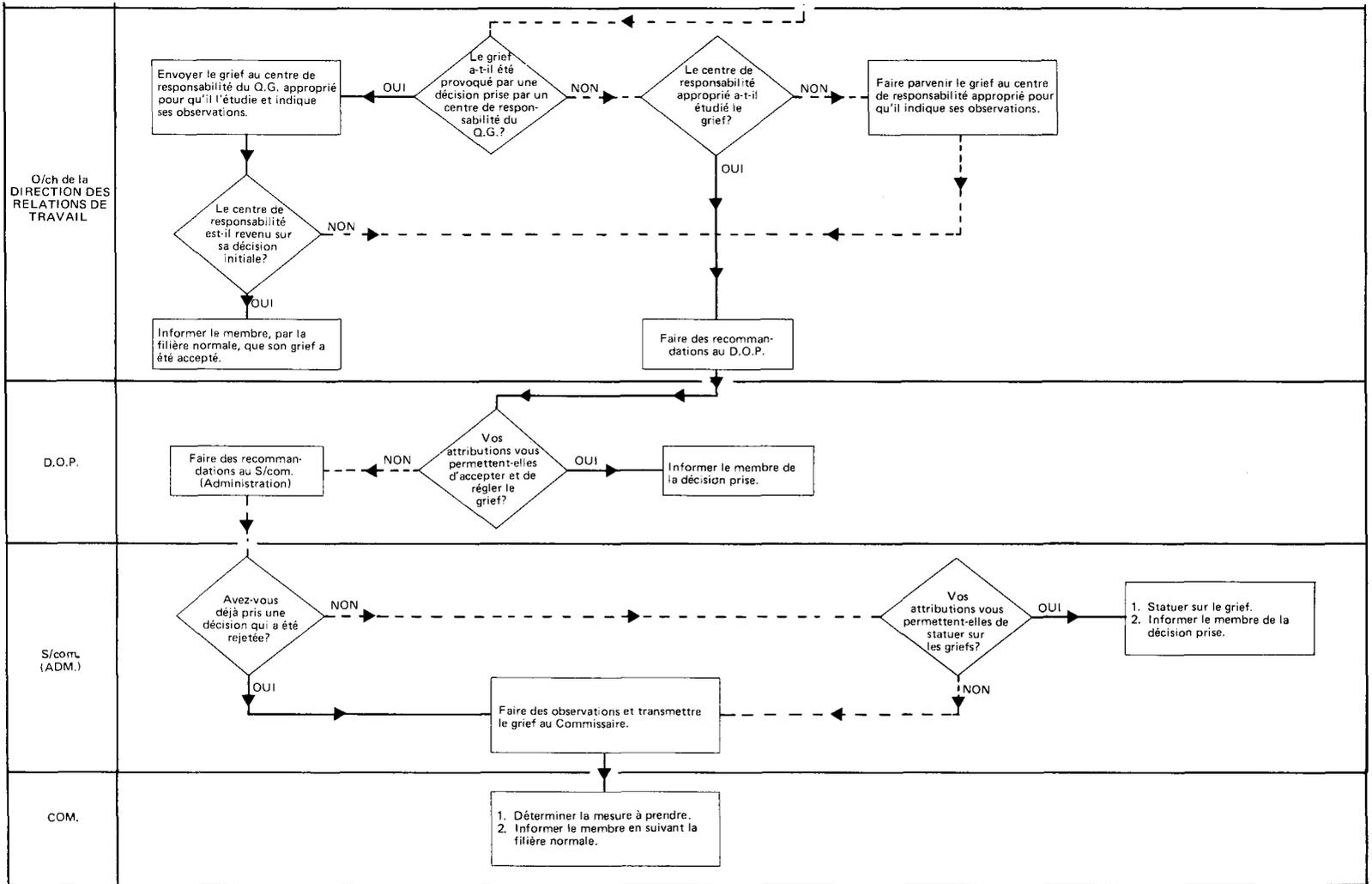
E. 2. c. Si vous n'êtes pas satisfait de la décision rendue en premier ressort ou, subséquemment, à un échelon supérieur, vous pouvez demander par écrit et par les voies normales que la question soit renvoyée à l'échelon hiérarchique supérieur. Ces échelons sont les suivants:

1. commandant;
2. officier commandant;
3. commissaire adjoint (Administration);
4. commissaire (dont la décision est sans appel).»

GRIEFS

Annexe II-16-1





Les nouveaux mécanismes exposés dans le *Manuel d'administration* ne sont pas en usage depuis assez longtemps pour qu'il soit possible de les évaluer, mais certaines observations relatives aux principes généraux qui les gouvernent paraissent justifiées.

Le représentant divisionnaire des Relations de travail joue deux rôles différents dans le mécanisme officiel des griefs: il aide le membre à formuler son grief, et il est l'un des trois membres du comité divisionnaire de révision. Nous sommes d'avis que ces fonctions sont incompatibles.

Si l'on veut que le comité de révision fournisse au commandant divisionnaire une appréciation indépendante et objective du grief, il est essentiel que ses membres n'aient pas déjà participé à des tentatives officieuses de règlement, ni à la préparation officielle du grief.

Nous pensons que les membres de la division devraient être représentés au comité de révision par une personne de leur choix, mais non par le représentant divisionnaire des Relations de travail. La fonction première de ce dernier devrait être d'appuyer les membres dans leurs efforts pour en arriver à une solution officieuse et, en cas d'échec, de les aider à présenter officiellement leur grief. Il n'est pas sain de placer les membres du comité de révision dans la position de mettre en doute l'objectivité d'un de leurs collègues, et nous pensons que le régime actuel, selon lequel le représentant divisionnaire des Relations de travail est membre du comité, a beaucoup de chances de mener tout droit à cette impasse.

Notre Commission s'interroge aussi sur l'indépendance du comité de révision envers l'officier commandant de la division: comme tous ses membres, sauf le représentant divisionnaire des Relations de travail, sont nommés par le commandant, on est en droit de mettre en doute leur objectivité quand le grief découle d'un acte de l'officier commandant.

D'autre part, la stipulation que l'un des membres du comité divisionnaire de révision doit être choisi dans la fonction opérationnelle et un autre dans la fonction administrative nous laisse perplexes, car il nous semble que ce critère le cède en importance à la nécessité que les membres du comité jouissent de la confiance et du respect des membres de leur division. Puisque les fonctions tant opérationnelles qu'administratives de la Gendarmerie concernent personnellement tous ces derniers et que beaucoup d'entre eux ont l'expérience des deux fonctions, nous ne voyons pas ce qui justifie le maintien de cette stipulation. Celle-ci nous paraît encourager un certain chauvinisme dans une tâche dont le but devrait être d'élaborer des recommandations favorables à la fois au membre en cause et à la Gendarmerie tout entière.

Selon les mécanismes actuels, décrits dans l'ordinogramme des griefs⁽⁷⁾, les personnes siégeant aux comités de révision des griefs doivent être des officiers appartenant au cadre de la division. Il nous semble que l'exclusion des membres possédant les autres titres et qualités nécessaires prive les parties d'un avantage important, en ce sens que le membre lésé ne peut pas faire juger son grief par ses pairs. L'examen des griefs par des personnes comprenant des pairs du plaignant présente le double avantage de garantir que le comité qui entend les mérites d'un grief touchant tous les grades est régulier et que la légitimité de la recommandation, qu'elle soit favorable ou non au plaignant, ne peut être mise en doute.

Le nouveau régime des griefs ne prévoit aucune disposition permettant au membre de répondre aux observations faites par ses supérieurs pendant que son grief remonte la voie hiérarchique, sauf dans la mesure où ces observations lui sont communiquées, une fois la décision prise. Il est donc privé de la possibilité de réfuter des arguments invoqués contre lui ou d'en contester la validité, d'autant plus que l'officier qui statue n'est pas tenu de communiquer au plaignant les motifs de sa décision. Sa seule obligation, dans les circonstances, est d'informer le membre des mesures adoptées.

La nouvelle procédure stipule que les griefs qui parviennent au quartier général soient examinés par l'officier responsable de la direction des Relations de travail et par le directeur de l'Organisation et du Personnel; le commissaire adjoint (Administration) statue ensuite. Cette procédure de révision ne peut qu'allonger les délais nécessaires pour régler définitivement un grief, et compliquer inutilement l'appréciation de son bien-fondé. Nous pensons que les intérêts de toutes les parties seraient mieux servis si le grief était transmis directement au commissaire.

Enfin, rien n'est prévu pour la révision des griefs par un organisme externe à la Gendarmerie. Au cours de ses délibérations, notre Commission a reçu à ce sujet de nombreuses dépositions dont la plupart soulignaient l'opportunité d'une révision extérieure sous une forme ou une autre. Considérant que ce point de vue est conforme aux usages généralement reconnus dans d'autres domaines, la Commission en conclut qu'il est essentiel de prévoir cette révision dans tout régime de règlement des griefs, s'il doit jouir du respect des personnes les plus susceptibles d'y recourir.

⁽⁷⁾ *Manuel d'administration*, annexe II-16-1.

LES GRIEFS HORS DU CHAMP DE COMPÉTENCE DU COMMISSAIRE

De temps à autre surgissent des motifs de mécontentement qui sortent du champ de compétence du commissaire. Ils touchent en général les salaires et les prestations sociales.

Les membres pensent fréquemment que leur rémunération n'est pas proportionnelle à leurs tâches ou qu'ils sont privés d'avantages auxquels ils devraient avoir droit. L'article 22 (1) de la *Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada* stipule que:

«Le Conseil du Trésor établit le salaire et les prestations à verser aux membres de la Gendarmerie.»

L'usage actuel, pour les questions relevant en dernier ressort du Conseil du Trésor, est que le commissaire en saisit ce dernier et se fait à l'occasion l'avocat des membres. Mais il n'a pas le dernier mot et beaucoup de membres croient, à tort ou à raison, que les décisions sont souvent prises sans que soient vraiment compris leurs besoins ou leurs problèmes particuliers. Les cas de cette nature suscitent des sentiments de frustration car, les questions en cause étant réglées à l'extérieur de la Gendarmerie, l'influence que peuvent exercer les membres sur ces décisions est nulle ou presque. Ces questions paraissent être des sources légitimes d'un mécontentement auquel aucun mécanisme ne permet actuellement de remédier.

La Commission considère que ces plaintes ne constituent pas des griefs prévus par les procédures actuelles relatives aux griefs ou au régime des relations de travail, ni qui y pourraient être intégrés. Les mécanismes actuels visent les griefs relevant du champ de compétence du commissaire. Dans le domaine des salaires et des prestations sociales, le commissaire n'a aucun pouvoir. En raison des limites de ses attributions, ces questions ne sont donc compatibles ni avec le mécanisme existant ni avec le régime proposé pour les griefs de caractère interne, et les griefs qu'elles pourraient susciter ne peuvent être examinés dans leur cadre.

Il importe de souligner qu'un nombre important de membres ont directement ou indirectement manifesté un certain mécontentement

quant au fait qu'aucun processus ne leur permet d'intervenir directement auprès des personnes qui ont pouvoir de décision sur des questions qui les préoccupent gravement. Beaucoup mettent maintenant en cause un système dans lequel le commissaire, qui doit voir à ce que l'administration de la Gendarmerie soit efficace et saine, est également la personne à qui ils doivent s'en remettre pour promouvoir, en leur nom, leurs intérêts économiques. Il pourrait y avoir, dans cette dualité de fonctions, un conflit d'obligations ou de responsabilités. Qu'il soit ou non possible d'en faire la preuve par le raisonnement ou par l'expérience, il est évident que de nombreux membres doutent que les questions touchant leur bien-être économique individuel et collectif reçoivent une attention suffisante des personnes dont les fonctions sont principalement liées à l'administration fiscale.

Nous ne pensons pas qu'il soit possible de mettre sur pied un régime de griefs qui répondrait aux inquiétudes que nous venons de mentionner, mais il serait sans doute utile, pour les autorités responsables, de voir s'il ne serait pas possible d'établir un autre dispositif permettant aux membres de présenter eux-mêmes leur point de vue collectif à ceux qui détiennent les pouvoirs de prendre des décisions ou d'accorder des compensations.

Chapitre II

LA PROCÉDURE RÉVISÉE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

INTRODUCTION

L'élaboration de nos recommandations a tenu compte du fait que la Gendarmerie a récemment adopté de nouvelles procédures pour les griefs⁽⁶⁾. L'objet de nos recommandations est dans certains cas de combler ce qui nous semble être des lacunes de ces procédures et, dans d'autres, simplement d'ajouter à ces dernières; mais nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de changer l'orientation des principes de base du régime existant.

Les nouvelles procédures maintiennent le principe du recours à la hiérarchie pour la présentation des doléances, mais elles consacrent aussi deux autres principes. Le premier est que tout membre a le droit de se faire aider pour préparer son grief; le second institue un comité divisionnaire de révision des griefs habilité à faire des recommandations à l'officier commandant. L'existence de ce comité introduit dans le régime un élément de révision et d'évaluation dont ne disposait pas jusqu'à présent le membre qui demandait réparation.

LA PRÉSENTATION D'UN GRIEF

La connaissance du résultat des griefs

Selon les règlements, toute plainte peut faire l'objet d'un grief, mais les membres ignorent très souvent si leur motif de plainte sera vraisemblablement jugé légitime par leurs pairs et leurs supérieurs. Cette incertitude peut embarrasser les membres en leur inspirant des doutes quant à la probabilité d'une issue favorable pour leurs griefs. La Commission

⁽⁶⁾ Directive administrative no 290, 23 mai 1975. Incorporée dans le *Manuel d'administration*, II-16, 28 novembre 1975.

estime que les intérêts de la Gendarmerie et de ses membres commandent l'institution d'un mode assez régulier de collecte et de diffusion de renseignements sur la nature d'un échantillonnage de griefs et sur leur aboutissement. Du point de vue de la Gendarmerie, cette diffusion favoriserait autant que possible la reconnaissance par les membres de l'objectivité et du mérite des décisions administratives. Du point de vue des membres, elle assurerait qu'ils comprennent bien les lignes de conduite et les principes qui sous-tendent les décisions administratives qui les touchent.

En d'autres termes, pour encourager parmi les membres une confiance reposant sur une connaissance exacte des griefs déjà formulés et de leur aboutissement, la Commission croit qu'il serait opportun d'informer les membres de la nature de ces griefs et de la façon dont ils ont été réglés.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 1 **Qu'avec le consentement des plaignants, les comités divisionnaires de révision établissent un bref rapport sur chaque grief et sur la façon dont il a été réglé, à des fins de publication et de diffusion régulière dans la division.**

GRIEF 2 **Que les noms des membres du comité qui a examiné le grief soient révélés, mais non l'identité du plaignant.**

GRIEF 3 **Que les rapports de griefs présentant un intérêt pour l'ensemble de la Gendarmerie soient choisis, à des fins de publication et de diffusion trimestrielles parmi tous les membres.**

Le caractère confidentiel

Dans leur déposition devant la Commission, certains membres se sont déclarés convaincus que le recours au grief officiel entraîne certains risques pour la carrière de celui qui s'en prévaut. Que ce risque ait ou non été réel dans le passé, peu importe. Il ne nous semble guère surprenant qu'il puisse être redouté dans un régime où l'examen et le règlement des griefs sont si peu accessibles aux membres qu'ils n'en comprennent pas clairement les modalités. Sans doute est-il difficile d'établir une politique administrative exempte de suspicion; quelle que soit la politique établie, il y aura toujours des esprits soupçonneux. Mais la Commission pense que l'inclusion de déclarations de principe dans le régime applicable aux griefs réduirait les occasions qui peuvent inspirer des craintes ou de la suspicion.

Quand nous avons étudié divers autres régimes de griefs, nous avons été favorablement impressionnés par les dispositions des *Ordonnances et règlements royaux des Forces canadiennes* ⁽⁹⁾, dont l'objet est de garantir que tout membre des Forces canadiennes qui dépose un grief n'aura pas à en souffrir et n'en subira aucun préjudice. Les Ordonnances et règlements stipulent en outre que l'identité du plaignant doit être tenue secrète et que ni l'objet du grief ni la façon dont il a été réglé ne peuvent figurer au dossier personnel du plaignant.

Les ordres permanents figurant dans le *Manuel d'administration* stipulent ce qui suit:

«Tout membre peut porter à l'attention de son supérieur des difficultés ou griefs concernant son bien-être au travail sans craindre de conséquences et de représailles»⁽¹⁰⁾.

La Commission est d'avis que cette disposition n'est pas assez forte pour éviter tout risque de préjudice aux membres qui présentent officiellement des griefs. Elle a besoin d'être renforcée et nous considérons que les termes utilisés dans les Arrêtés administratifs des Forces canadiennes reflètent mieux l'esprit du principe en cause.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 4 Que nul membre ne subisse de peine directe ou indirecte parce qu'il formule un grief. Il appartient aux responsables de la procédure d'administration des griefs, et en particulier, aux supérieurs du plaignant, de veiller à ce qu'il ne souffre pas et ne subisse aucun préjudice du fait d'avoir déposé le grief.

Beaucoup de membres qui ont exprimé des réticences sur la question à savoir si leur carrière pourrait être compromise au cas où ils auraient recours aux procédures officielles de griefs ont également fait part de leurs préoccupations à l'égard du caractère confidentiel de leurs griefs. Plus particulièrement, ils ont l'impression que, comme les règlements actuels stipulent qu'un rapport de grief doit être versé à leur dossier de service, il se pourrait que les renseignements qu'il contient soient ultérieurement utilisés contre eux.

Indépendamment de la question à savoir s'il est probable que l'absence du caractère confidentiel entraînera une utilisation abusive des renseignements, nous sommes d'avis que les dossiers personnels ne sont

⁽⁹⁾ *Ordonnances et Règlements Royaux des Forces canadiennes*, Arrêtés administratifs des Forces canadiennes 19-32.

⁽¹⁰⁾ *Manuel d'administration*, II-16-C-2.

pas l'endroit approprié pour conserver des documents concernant les griefs et qu'il n'y a, entre les renseignements contenus dans un dossier personnel et les questions qui font l'objet de la plupart des griefs, aucun rapport justifiant que ces pièces soient classées ensemble. Si l'on songe à l'utilisation qui est généralement faite des dossiers personnels, ainsi qu'aux personnes qui y ont accès, il est évident que les documents concernant les griefs ne devraient pas y être versés.

Les suspicions des membres dont nous avons parlé pourraient facilement être réduites en limitant l'accès aux dossiers de griefs.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 5 Que les griefs soient versés à des dossiers ouverts à cet effet et qu'aucune mention ne figure à aucun autre dossier.

GRIEF 6 Que l'accès aux dossiers de griefs soit réservé aux personnes chargées de l'administration des griefs.

Les membres de la Gendarmerie ont fait part de préoccupations sur les conséquences que peut avoir le dépôt d'un grief et cela non seulement sur leur carrière en général, mais plus souvent encore et plus particulièrement sur les mutations et la privation de promotions. Ceux qui ont abordé cette question soupçonnaient généralement que les membres ayant déposé un grief risquaient de se voir imposer une mutation indésirable ou refuser une promotion. La Commission n'a pu vérifier dans les faits la véracité de ces dires. Mais les inquiétudes manifestées par les membres qui se sont présentés devant elle sont assez généralisées pour la convaincre qu'il importe de les calmer, une fois pour toutes, en des termes concrets.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 7 Que les renseignements relatifs aux griefs ne soient en aucun cas utilisés pour les décisions portant sur des promotions ou des mutations.

Le choix de la langue officielle

Comme nous l'avons déjà indiqué dans le présent rapport, la Commission estime que la Gendarmerie devrait être sensible à l'héritage linguistique de ses membres par le truchement de ses procédures administratives. Nous pensons que la réglementation relative aux griefs devrait faire expressément état des privilèges linguistiques des membres de la Gendarmerie, au risque que d'aucuns y voient l'affirmation d'une évidence flagrante. Le plaignant a le droit de faire valoir son grief dans l'une

ou l'autre des langues officielles et la procédure de griefs devrait le reconnaître expressément.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 8 Que le *Manuel d'administration* soit modifié de façon à indiquer que le plaignant a le droit de faire valoir son grief dans l'une ou l'autre des langues officielles. Toute correspondance ultérieure avec le plaignant concernant son grief devrait être rédigée dans la langue dans laquelle le grief a été déposé.

L'aide aux membres

Les mémoires que nous avons reçus et notre analyse de l'issue de certains griefs nous ont fait apparaître qu'il n'est pas réaliste de s'attendre à ce qu'un membre ordinaire de la Gendarmerie puisse, sans aide, décider raisonnablement et en connaissance de cause s'il convient de présenter un grief, et, le grief une fois déposé, de le faire valoir avec efficacité à travers la procédure.

La Gendarmerie, consciente du besoin de ses membres à cet égard, stipule dans les procédures actuelles que le plaignant peut demander et recevoir l'assistance du représentant divisionnaire des Relations de travail. Dans certains cas, un membre pourrait souhaiter se faire aider par une autre personne que le représentant divisionnaire des Relations de travail et nous ne voyons aucune raison pour le limiter à cette seule personne.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 9 Que tout plaignant puisse demander l'assistance de toute personne de son choix pour préparer et faire valoir son grief.

Les dédommagements

Dans certains cas, le plaignant peut décider de recourir à des services professionnels pour se faire aider à préparer et à faire valoir son grief. Parfois, d'ailleurs, la nature même du grief lui impose de le faire. Nous pensons que ces griefs, fondés ou non, présentent fréquemment un intérêt non seulement pour le plaignant mais aussi pour l'ensemble de la Gendarmerie. En pareil cas, l'autorité appelée à statuer sur le grief pourrait considérer comme injuste le fait d'obliger le plaignant à faire face à une dépense parfois importante pour se procurer les conseils ou l'aide dont il a besoin.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 10 Que tout membre puisse, au gré de la personne qui statue en dernière instance sur son grief, se faire rembourser les frais qu'il a pu engager.

La consultation de la documentation par le plaignant

Il est essentiel que le plaignant ait toute latitude de se documenter pour définir le grief qu'il prépare ou fait valoir. Comme la décision finale peut être prise sur des pièces consignées au dossier, le plaignant doit avoir accès à tous les renseignements dont il a besoin.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 11 Que le plaignant ait accès à tous les renseignements relatifs à son grief.

Vu la nature des procédures actuelles, le plaignant déterminé à faire valoir son grief à travers les échelons ascendants de la voie hiérarchique doit avoir accès aux renseignements ajoutés à son grief par les autorités qui l'ont examiné et refusé.

Comme nous l'avons dit maintes fois, pour être satisfaisant, le régime des griefs doit absolument être accepté, et considéré comme objectif et équitable par les membres de la Gendarmerie. La Commission pense que la seule façon d'y parvenir est d'exiger que soit tenu un dossier complet et exact du cheminement du grief. Ce dossier comprendrait non seulement les pièces officielles d'introduction des différentes phases de la procédure, mais aussi toutes les preuves, documentaires ou autres, examinées par les différentes autorités de la voie hiérarchique qui ont statué. Il serait incompatible avec le principe d'un examen objectif des griefs individuels que cet examen soit effectué autrement que d'après un dossier complet et exact. Il appartient à l'administration de veiller à l'intégrité de ce dossier.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 12 Qu'une copie de toutes les pièces utilisées par le comité divisionnaire de révision pour formuler ses recommandations soit fournie au plaignant.

GRIEF 13 Que tout renseignement donné verbalement au comité divisionnaire de révision ou à toute autre autorité ayant pouvoir de décision soit transcrit, et que copie en soit communiquée au plaignant sans retard anormal.

GRIEF 14 Que le plaignant reçoive une copie de toute recommandation et décision relatives à son grief.

La justification des décisions relatives aux griefs

Le régime actuel n'oblige en aucune façon le comité divisionnaire de révision ou les officiers qui statuent sur un grief à justifier leurs recommandations ou leurs décisions. Pourtant, si l'on veut que le plaignant comprenne les décisions et les accepte de bonne foi, il importe qu'il ait connaissance des raisons qui ont motivé ces décisions. L'accès à cette information revêt une importance égale si le plaignant décide de contester une décision défavorable et de poursuivre l'affaire.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 15 **Que les motifs de toute décision ou recommandation intéressant le grief soient fournis par écrit au plaignant.**

La procédure actuelle prévoit que le commissaire est l'autorité de dernière instance au sein de la Gendarmerie, dans la procédure des griefs. Puisqu'il s'agit de la dernière phase de la procédure d'appel, elle devrait, à notre avis, être définie de façon plus précise. Un délai de prescription devrait être fixé pour les appels, afin que la Gendarmerie sache si le dossier peut être définitivement clos. De plus, il y aurait lieu de préciser la manière dont le plaignant peut porter son point de vue à la connaissance du commissaire.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 16 **Que le plaignant, en cas de décision défavorable prise à son endroit, puisse demander, dans les 30 jours de réception d'un avis écrit exposant les motifs de la décision, que l'affaire soit revue par le commissaire, et qu'il lui soit permis de présenter un plaidoyer tendant à établir que la décision n'est pas justifiée par les motifs invoqués.**

LES COMITÉS DIVISIONNAIRES DE REVISION

Nous avons déjà dit que dans le cadre des procédures actuelles des griefs nous approuvons le principe de la création de comités divisionnaires de révision. Cette approbation s'assortit de diverses suggestions qui visent à améliorer les modalités actuelles d'organisation de ces comités.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 17 **Qu'un comité divisionnaire de révision soit constitué pour examiner chaque grief, et qu'il soit constitué de trois membres dont, normalement, un officier et deux membres non brevetés.**

La représentation au sein des comités divisionnaires de révision

Nous approuvons la disposition actuelle selon laquelle un membre élu par les autres membres de la division peut siéger au comité divisionnaire de révision. Toutefois, comme nous l'avons indiqué ailleurs, cette charge ne devrait pas être confiée au représentant divisionnaire des Relations de travail; en effet, comme celui-ci aide le plaignant à préparer son grief, sa participation au comité de révision le place dans une position intenable.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 18 Que le représentant divisionnaire des Relations de travail ne siège pas au comité divisionnaire de révision.

A l'heure actuelle, la procédure exige que deux des membres de chaque comité divisionnaire de révision soient nommés par le commandant divisionnaire, qui les choisit parmi les officiers d'encadrement. Nombreux sont, naturellement, les officiers qui peuvent apporter une contribution utile à ces comités en raison de leur position et de leur expérience; mais nous pensons que beaucoup de membres autres que les officiers pourraient apporter une expérience et des connaissances égales à une telle tâche. En imposant une majorité d'officiers, on reserre inutilement l'éventail des personnes compétentes parmi lesquelles choisir les membres du comité.

A notre avis, l'une des considérations premières qui doivent présider au choix des membres d'un comité est la confiance que les membres de la division manifestent à leur égard. Il arrivera inmanquablement que les membres de ces comités feront des recommandations impopulaires et celles-ci seront mieux reçues par les membres si elles sont formulées par des hommes qui jouissent de leur confiance.

Nous nous sommes aussi interrogés sur la stipulation voulant que les personnes nommées aux comités divisionnaires de révision soient respectivement choisies dans les services administratifs et opérationnels de la Gendarmerie. Nous n'y voyons qu'un intérêt secondaire et nous considérons que pour les deux raisons suivantes cette restriction ne devrait pas figurer dans les critères de sélection. Tout d'abord, de nombreux membres, notamment ceux qui ont de l'ancienneté, ont servi dans les deux branches de la Gendarmerie et leurs fonctions au moment de la sélection ne refléteront pas nécessairement toute la gamme de leurs connaissances. En second lieu, et ceci est plus important sans doute, la

connaissance du domaine sur lequel porte le grief est un critère de sélection préférable à celui de l'affectation à l'une ou l'autre des grandes branches de la Gendarmerie.

Les procédures actuelles de sélection des membres des comités divisionnaires de révision appellent une dernière observation. Comme il nous paraît essentiel que les membres de la Gendarmerie aient confiance dans les personnes choisies, nous pensons que l'officier commandant devrait en choisir certaines parmi les officiers et que d'autres devraient être des membres désignés par les membres de la division. Il convient, d'ailleurs, de tenir compte du fait que, dans certains cas, le comité sera appelé à examiner des griefs résultant directement de décisions prises par l'officier commandant. Dans cette perspective, il est donc évident qu'il faille trouver le moyen de garantir sans ambiguïté l'indépendance des membres des comités de révision.

Nous avons envisagé plusieurs méthodes qui permettraient de tenir compte des préférences des membres pour les nominations aux comités de révision. A titre d'exemple, une liste de candidats possibles pourrait être soumise aux membres en même temps qu'ils choisissent leur représentant divisionnaire des Relations de travail. Le mécanisme pratique compte moins que le principe, qui consiste à disposer d'une liste de candidats choisis par les membres pour siéger aux comités de révision, afin que les personnes désignées représentent véritablement les membres de la division.

Cette méthode peut poser quelques difficultés dans les petites divisions; dans ce cas, le choix devrait être étendu à la liste des candidats des divisions voisines plus importantes.

Enfin, puisque la désignation des membres des comités relèverait de l'officier commandant, d'après une liste de candidats, le plaignant devrait avoir la faculté de faire part de ses objections éventuelles à la composition du comité créé pour entendre son grief.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 19 Que l'officier commandant choisisse parmi une liste de candidats les membres de tout comité divisionnaire de révision institué pour formuler des recommandations sur un grief. Que cette liste comprenne des officiers désignés par l'officier commandant, et d'autres personnes nommées par le personnel non breveté. Que le nombre des officiers figurant sur la liste ne dépasse pas le tiers du total.

GRIEF 20 Que les membres de tout comité divisionnaire de révision désignent le président du comité.

GRIEF 21 Que le plaignant ait la faculté de s'opposer à la nomination de tout membre du comité divisionnaire de révision; cette opposition serait signifiée par écrit à l'officier commandant, qui pourrait l'accepter ou la refuser. Que l'avis d'opposition et la décision prise à son égard soient versés au dossier.

GRIEF 22 Pour les petites divisions, que l'officier commandant ait la faculté de choisir les membres des comités divisionnaires de révision sur les listes de candidats des divisions voisines.

L'accès à l'information par le comité divisionnaire de révision

Les dispositions actuelles ne stipulent pas expressément que les comités divisionnaires de révision ont le pouvoir de se procurer les renseignements dont ils ont besoin pour étudier convenablement les griefs et formuler des recommandations. Ces comités devraient avoir accès à tous les renseignements dont ils peuvent avoir besoin, et avoir le pouvoir de convoquer des témoins et de recevoir des dépositions sous serment sur les questions intéressant le règlement du grief en cause. Il va sans dire que tout renseignement obtenu par le comité en vertu de ces pouvoirs devrait être versé au dossier déjà mentionné et, par conséquent, être accessible au plaignant et à toute autorité ultérieurement appelée à procéder à une révision.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 23 Que soient conférés aux comités divisionnaires de révision les pouvoirs nécessaires pour exiger tous les renseignements dont ils pourraient avoir besoin, y compris le pouvoir de convoquer des témoins et d'entendre des témoignages sur les circonstances de l'affaire.

La réclamation contre des instructions administratives

Les griefs peuvent, à l'occasion, mettre en question le bien-fondé d'instructions ou d'ordres écrits. Nous croyons que les comités divisionnaires de révision devraient, lorsque les circonstances le justifient, être habilités à recommander que la disposition en cause soit modifiée ou révoquée avant de statuer sur le grief dont il a été saisi.

En conséquence, nous recommandons:

GRIEF 24 Que les comités divisionnaires de révision disposent du pouvoir de recommander, par les voies appropriées, que toute instruction ou tout ordre écrit soit

modifié ou révoqué et, en attendant une décision sur cette recommandation, de différer leur recommandation sur le grief.

Le rôle de l'officier commandant

La procédure actuelle prévoit que si l'officier commandant a compétence pour statuer sur un grief, il lui appartient de décider si le grief justifie ou non la convocation d'un comité divisionnaire de révision. Il peut donc statuer sur l'objet du grief, soit en faveur du plaignant, soit contre lui, sans recommandation d'un comité divisionnaire de révision.

En outre, si l'officier commandant n'est pas sûr d'avoir compétence, les dispositions actuelles ne prévoient pas la convocation d'un comité divisionnaire de révision qui pourrait formuler une recommandation sur la question de la compétence et sur le bien-fondé du grief. S'il n'a pas compétence, l'officier commandant est seulement tenu de transmettre le grief à ses supérieurs.

Le comité divisionnaire de révision n'a qu'un pouvoir de recommandation, et sa participation est essentielle pour l'objectivité de l'examen des griefs par un groupe de membres informés et représentatifs. C'est pourquoi il nous semble anormal que son intervention puisse être omise, sauf quand l'officier commandant a compétence et a l'intention de statuer en faveur du plaignant.

En conséquence, nous recommandons:

GRIEF 25 **Que l'officier commandant convoque un comité divisionnaire de révision pour tous les griefs dont il est saisi afin d'en obtenir une recommandation, sauf s'il décide de statuer en faveur du plaignant.**

La comparution du plaignant devant le comité divisionnaire de révision

Le régime actuel des griefs est muet sur l'éventualité d'une déposition du plaignant devant le comité divisionnaire de révision. Très souvent, le plaignant souhaitera ne fournir des explications que pour l'objet de son grief; mais il se présentera inévitablement des cas où, pour formuler une recommandation motivée et intelligente, le comité voudra s'appuyer sur des dépositions relatives aux circonstances qui ont donné lieu au grief. Le droit de porter plainte comporte, pour le membre en cause, celui de présenter, s'il y a lieu, des preuves à l'appui de son grief.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 26 Que le plaignant ait le droit de comparaître devant le comité divisionnaire de révision pour faire entendre son point de vue et fournir, s'il y a lieu, des preuves à l'appui de son grief.

LA PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS AU QUARTIER GÉNÉRAL

Dans le régime actuel, un grief rejeté par l'officier commandant d'une division doit s'arrêter chez trois officiers du quartier général avant d'atteindre finalement le commissaire. Plus précisément, le grief doit être examiné par l'officier responsable de la direction des Relations de travail, puis être transmis au directeur de l'Organisation et du Personnel, qui peut confirmer le grief ou adresser une recommandation au commissaire adjoint (Administration). Celui-ci peut statuer sur le grief ou le renvoyer au commissaire avec ses observations. Le commissaire décide et en informe le membre par la voie hiérarchique. Sa décision est sans appel.

A la différence des officiers commandants et du commissaire qui ont la responsabilité générale des membres sous leurs ordres, les trois officiers dont nous venons de parler sont chargés d'aspects particuliers de l'activité de la Gendarmerie. De plus, ils s'occupent essentiellement de questions administratives plutôt qu'opérationnelles. Certains griefs relèveront sans aucun doute de leur domaine de compétence, mais d'autres pourront faire intervenir des aspects différents de l'activité de la Gendarmerie, par exemple s'il s'agit d'une question opérationnelle spécifique. En conséquence, il nous semblerait plus normal qu'un grief rejeté par un officier commandant soit transmis directement au commissaire pour décision. Celui-ci pourrait bien entendu, avant de rendre sa décision, prendre les avis qui paraissent nécessaires auprès de qui bon lui semble dans la Gendarmerie; il pourrait aussi à titre d'information, communiquer automatiquement sa décision et copie du dossier aux officiers précités. Cette suggestion a le mérite de réduire le nombre de personnes intervenant dans un grief avant qu'il ne parvienne au commissaire. Elle permet aussi de n'envoyer qu'une seule fois le dossier au quartier général, puisque seul le commissaire, et non les cadres supérieurs de son personnel, peut statuer sur le grief.

En conséquence, nous recommandons:

GRIEF 27 Que l'officier commandant qui n'a pas compétence pour statuer sur un grief le communique directement au commissaire pour décision, en y joignant la recommandation du comité divisionnaire de révision.

LE RÔLE DE L'OMBUDSMAN DE LA POLICE FÉDÉRALE DANS LA PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

Si l'on veut que le régime des griefs jouisse de la confiance des membres pour lesquels il est conçu, il faut qu'il puisse être examiné par une autorité extérieure à la Gendarmerie et indépendante d'elle. Afin d'éviter toute apparence de conflit d'autorité ou de responsabilité en matière de griefs, nous proposons que ce pouvoir de révision soit confié à l'ombudsman de la police fédérale, qui l'exercera dans les limites de ses attributions relatives aux questions de discipline.

L'ombudsman de la police fédérale examinerait les griefs rejetés par le commissaire de la Gendarmerie et ferait les recommandations qui lui paraîtraient souhaitables. Plus précisément, lorsque le commissaire rejette un grief, le membre en cause pourrait demander à l'ombudsman de revoir l'affaire. Celui-ci examinerait alors le dossier et pourrait, à son gré, procéder à l'achèvement de l'enquête ou obtenir les preuves complémentaires qui pourraient lui être nécessaires. Il n'aurait pas le pouvoir d'infirmier une décision prise à l'égard d'un grief, mais il aurait le devoir d'exprimer son point de vue et de présenter au commissaire les recommandations qui lui paraîtraient opportunes. Ces recommandations pourraient donner lieu à des observations dans son rapport annuel au Parlement.

En conséquence, nous recommandons:

OMB/GRIEF 28 **Que le plaignant ait la faculté de demander à l'ombudsman de la police fédérale d'examiner son grief lorsque le commissaire a rejeté celui-ci.**

LA RÉVISION SYSTÉMATIQUE DES GRIEFS

Dans de nombreux cas, les griefs ne sont pas simplement l'expression d'une plainte personnelle mais ils témoignent également de l'attitude des membres et de leur moral en face d'une question particulière. A l'occasion de la révision des griefs, la Gendarmerie souhaitera s'améliorer

elle-même et, à partir de la solution d'un cas particulier, satisfaire tous ses membres. En ce sens, il nous semblerait opportun de créer à la Gendarmerie un mode de préparation et de conservation des rapports sur les griefs, de sorte qu'il soit possible d'évaluer de temps à autre leur effet cumulatif dans un domaine donné. Nous ne croyons pas à la nécessité d'une participation de l'ombudsman de la police fédérale dans ce domaine, du fait qu'il s'agit d'une question essentiellement administrative et que, par ailleurs, selon notre recommandation précédente, l'ombudsman pourra être appelé à réviser des griefs particuliers.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

GRIEF 29 **Qu'on envisage la création d'un mode de préparation et de conservation des griefs, analogue à celui que la Commission a recommandé pour les plaintes du public.**

LES GRIEFS COLLECTIFS

Fréquemment, il se produit des événements qui paraissent injustes ou dommageables et dont les effets dépassent les intérêts d'un membre particulier. En d'autres termes, un préjudice réel ou imaginaire peut provoquer du ressentiment ou de l'inquiétude chez plusieurs membres. Ces circonstances résultent fréquemment de conditions de travail peu satisfaisantes, ou du fait que des ordres permanents ou des directives administratives sont interprétés ou appliqués d'une façon qui semble illogique ou inopportune. A l'heure actuelle, lorsque plusieurs personnes ont une même doléance, les règlements et les ordres administratifs ne prévoient pas expressément la possibilité qu'un grief soit formulé au nom ou à l'avantage de toutes les personnes intéressées.

La création du programme régissant les représentants divisionnaires des Relations de travail témoigne d'une prise de conscience de l'intérêt qu'il y a à pouvoir véhiculer l'expression collective de mécontentements ou de désirs de changement: les représentants peuvent, au cours de leurs entretiens avec eux, en faire part au commissaire et aux officiers supérieurs de la Gendarmerie.

Notre Commission est d'avis que les procédures devraient prévoir la possibilité de griefs collectifs. En cas d'intérêts communs et d'une cause commune de mécontentement, il serait souhaitable de permettre une action collective si les allègements désirés sont à l'avantage de tous ceux qu'intéresse expressément ledit mécontentement.

En conséquence, nous recommandons:

GRIEF 30 Qu'un groupe de membres ayant un motif commun de revendication ait, au nom du groupe, la faculté de formuler un grief collectif.

ANNEXES



**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES PLAINTES DU
PUBLIC, LA DISCIPLINE INTERNE ET LE RÈGLE-
MENT DES GRIEFS AU SEIN DE LA GENDARME-
RIE ROYALE DU CANADA**

AVIS PUBLIC

La Commission d'enquête instituée en vertu de l'arrêté-en-conseil C.P. 1974-1338 du 6 juin 1974, chargée de faire enquête et de présenter un rapport faisant état

- a) des méthodes actuelles de traitement des plaintes portées par les citoyens contre des membres de la Gendarmerie royale du Canada, ainsi que
- b) de l'opportunité d'améliorer et, le cas échéant, de déterminer les moyens à prendre pour améliorer les lois, politiques, règlements, directives et procédures afférentes à la discipline et à la procédure des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada.

invite le public à participer à cette enquête en soumettant des dépositions écrites, en assistant à des réunions publiques ou privées ou à des audiences. Toute déposition demeurera confidentielle.

Toute personne intéressée, y compris toute personne étant ou ayant été membre de la Gendarmerie royale du Canada, est priée de faire part de ses commentaires en communiquant avec la Commission d'enquête, 18ième étage, The Laurentian Towers, 44, avenue Bayswater, Ottawa. Quiconque désirerait rencontrer la Commission d'enquête ou des membres qui en font partie doit en communiquer son intention par écrit. La Commission s'efforcera de satisfaire à toute requête à cet effet.

La Commission apprécierait que toute déposition lui soit transmise le ou avant le 30 novembre 1974, soit au

Secrétaire administratif
Commission d'enquête
18ième étage
The Laurentian Towers
44, avenue Bayswater
Ottawa, K1Y 4K3, Ontario

Boite postale 3070
Ottawa, K1Y 4J3
ou à Ontario

D. Scott, avocat-conseil
H. Yarosky, avocat-conseil

Son honneur, le juge
R. J. Marin, président
R. Bourne, commissaire
D. K. Wilson, commissaire

Ottawa, province d'Ontario
ce 29ième jour du
mois d'août 1974

C. E. Belford
Secrétaire administratif
de la Commission

ANNEXE B



CANADA

**The Commission of Inquiry Relating to
Public Complaints, Internal Discipline
and Grievance Procedure within the
Royal Canadian Mounted Police**

PUBLIC NOTICE

ANNOUNCES THAT SUBMISSIONS WILL BE RECEIVED BY THE COMMISSION UNTIL

MARCH 31st, 1975

and that subsequent to that date no further submissions will be received by the Commission.

Submissions may be sent to either:

C.E. Belford,
Executive Secretary
Commission of Inquiry - R.C.M.P.
18th Floor
The Laurentian Towers
44 Bayswater Avenue
OTTAWA, Ontario K1Y 4K3

David W. Scott, Esq.
Associate Counsel
Commission of Inquiry - R.C.M.P.
c/o Scott & Ayles
Barristers & Solicitors
170 Laurier Avenue West
OTTAWA, Ontario K1P 5V5

By Order of the Commission

January 30, 1975

CAH:MAF

200 4-100 100000 1000000 1000000 1000000
100000 100000 100000 100000

100 31, 1975-100000

1000 100 100000 1000000 1000000

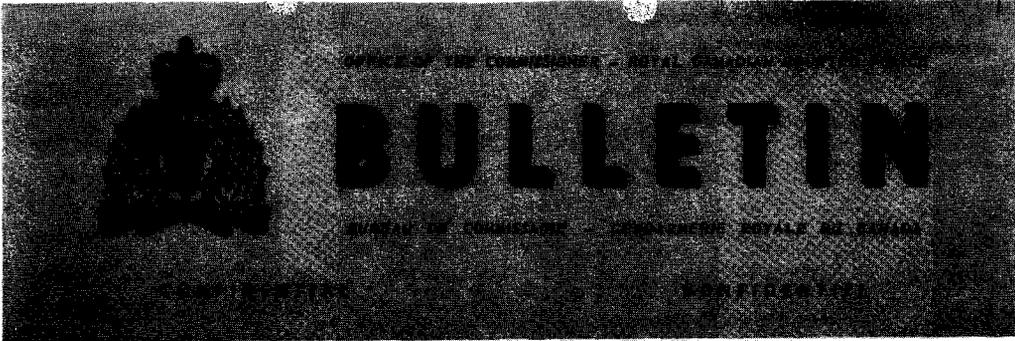
10000 10000 100000 1000000 1000000

MIC ADDS, (C.E. BELFORD,
EXECUTIVE SECRETARY,
COMMISSION OF INQUIRY, RCMP
18th FLOOR,
THE LAURENTIAN TOWERS
44 BAYSWATER AVE.,
OTTAWA, ONTARIO K1Y 4K3

DAVID SCOTT, ESQ
ASSOCIATE COUNCIL
COMMISSION OF INQUIRY
c/o SCOTT AND AYLEN
BARRISTERS AND SOLICITORS
170 LAURIER AVE, WEST
OTTAWA, ONTARIO K1P 5V5,

10000 100000

10000 30, 1975



GENERAL ORDERS

7 September 74
Septembre 74

ORDRES GÉNÉRAUX

- PART ONE -

- PREMIÈRE PARTIE -

COMMISSION OF INQUIRY INTO DISCIPLINE IN THE R.C.M.P.

The following letter was received from Judge René J. Marin, Chairman of the Commission of Inquiry into discipline in the RCMP, in response to my offer of our communications channels as a vehicle for the Commission to communicate with all members.

"The Commission of Inquiry has, as its terms of reference, matters which deeply affect and concern all members of the Force, regardless of rank or grade, years of service or geographic location. It is mandatory, therefore, that the Commissioners and I gain from insight into the perceived problems and proposed solutions as seen by the members. I wish to invite participation by members of the R.C.M.P. through which we may receive this insight.

As with our solicitation of public participation, I am requesting that written communications be made by members to the address noted hereunder prior to October 31, 1974. Although this date may be flexible, it is desirable that submissions be received as close to that date as possible. Written submissions should be as comprehensive as possible and should indicate whether the members, individually or as represented by someone of their choice, wish to appear before the Commission for the purpose of entering into discussion. Any meetings between members of this Commission and members of the Force may be public or private, depending on the wishes of the members appearing.

All written submissions will be held in strict confidence. Only the Commissioners and the Commission staff will be aware of the contents of the submissions and their authors. By the same token, members requiring private meetings with our Commissioners will have their spoken remarks protected in like manner. It is hoped that these assurances will permit members to frankly disclose areas of concern and constructive comment for reassessment of current procedures.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA DISCIPLINE À LA G.R.C.

À la suite de l'offre que je lui avais faite de se servir de nos moyens de communication pour atteindre tous nos membres, M. le juge René J. Marin, président de la Commission d'enquête sur la discipline à la G.R.C. nous a adressé la lettre suivante.

"Les questions qui touchent profondément les membres de la Gendarmerie, peu importe le grade, le nombre d'années de service ou le lieu d'affectation, entrent dans les attributions de la Commission d'enquête. Les commissaires et moi-même devons obligatoirement faire preuve de perspicacité à cet égard; c'est pourquoi je désire inviter les membres de la Gendarmerie à nous indiquer les problèmes constatés et les solutions qu'ils y proposent.

Pour ce qui est de notre demande concernant la participation du public, je prie les membres de faire parvenir leurs communications à l'adresse susmentionnée, avant le 31 octobre 1974. Bien que cette date ne soit pas fixe, il serait souhaitable que ces communications soient transmises le plus près possible de cette date. Les communications devraient être aussi complètes que possible et il faudrait y préciser si les membres désirent paraître eux-mêmes devant la Commission ou y déléguer quelqu'un de leur choix, pour participer aux délibérations. Toute rencontre entre les membres de cette Commission et les membres de la Gendarmerie peut être publique ou privée, selon le désir de ces derniers.

Toutes les communications seront strictement confidentielles. Seuls les commissaires et le personnel attaché à la Commission connaîtront le contenu des communications et le nom des auteurs. De plus, les propos des membres qui exigent la tenue de réunions à huis clos avec les commissaires bénéficieront d'une protection semblable. Nous espérons que, sur cette assurance, les membres exprimeront franchement leurs préoccupations et discuteront de façon constructive afin de faciliter la réévaluation des procédures actuelles.

COMMISSION OF INQUIRY INTO DISCIPLINE IN THE R.C.M.P.
(Continued)

The location and timing of meetings to be held will be dictated by the response of members and the degree to which it is indicated that meetings or hearings are desirable. Every effort will be made to accommodate those who wish to meet with us.

The Commissioners and I are hopeful that this message will elicit the response so necessary to our work. Written submissions should be addressed to Charles E. Belford, Executive Secretary, Marin Commission of Inquiry, 44 Bayswater St., 18th Floor, Ottawa, Ontario.

Thank you for your cooperation in this matter.

Sincerely yours,

Judge René J. Marin
Chairman."

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA DISCIPLINE À LA G.R.C.
(suite)

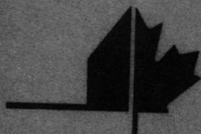
On choisira le moment et le lieu des rencontres à venir selon l'intérêt manifesté par les membres et la plus ou moins grande nécessité de tenir ces réunions ou séances. On ne négligera aucun effort pour faciliter les choses à ceux qui désirent nous rencontrer.

Les commissaires et moi-même souhaitons que la présente lettre suscite la réaction si indispensable à notre travail. Les communications doivent être adressées à M. Charles E. Belford, secrétaire exécutif, Commission d'enquête Marin, 44, rue Bayswater, 18^e étage, Ottawa (Ontario).

Je vous remercie de votre collaboration et vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,

René J. Marin, juge."



communication

TO: All members of the R.C.M.P.

The General Orders, dated September 7, 1974, contained an open letter to the members outlining the establishment of a Commission of Inquiry into certain aspects of the R.C.M.P., including matters relating to the discipline and grievance procedure within the Force.

The Commission will hold public hearings from now until the middle of March 1975 and will visit each province to hold public or private hearings. Daily newspapers will announce the date and place of the hearings and anyone who corresponds with the Commission and expresses an interest to meet privately with the Commission will be advised by letter of the day, time and place at which such a meeting may be held.

Members who wish to present their views to the Commission but who are, for any reason, unable or ill-disposed to attend a meeting, may call Ottawa at Commission's expense and may be provided with such expense funding as may be necessary to assist attendance at a predetermined location or any other reasonable accommodation which may be requested.

Members may wish to arrange a conference call to the Commission and the Commission will assume the charges if the call is placed to Ottawa, 995-8258.

It is essential that this Commission have the benefit of your experience and professional opinion and your participation is invited. All materials, letters and identities relating to private hearings will be kept confidential. Those submissions where confidentiality has been requested will be similarly protected.

Should you wish to make any representation to the Commission, we would ask that you notify the Executive Secretary, C.E. Belford, 18th Floor, 44 Bayswater Avenue, Ottawa, Ontario K1Y 4K3, or telephone (613) 995-8258.

Chairman - Président
Judge René J. Marin Juge

Commissioners (613) 995-8258

Commissaires (613) 995-8258

R. Bourne, R.A. Potvin, D.K. Wilson, R. Wimmer

COMMISSION OF INQUIRY RELATING TO PUBLIC COMPLAINTS, INTERNAL DISCIPLINE AND GRIEVANCE PROCEDURE WITHIN THE ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES PLAINTES DU PUBLIC, LA DISCIPLINE INTERNE ET LE RÉGLEMENT DES GRIEFS AU SEIN DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA.

44 BAYSWATER, OTTAWA, CANADA K1Y 4K3 (613) 995-7630

A: Tous les membres de la G.R.C.

L'arrêté-en-conseil du 7 septembre 1974 exposait à tous les membres les lignes directrices instituant une Commission d'enquête dont le mandat était de faire enquête sur diverses questions relatives à la G.R.C., dont la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la gendarmerie.

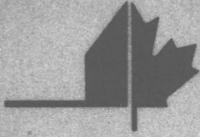
La Commission tiendra des audiences publiques à compter d'aujourd'hui jusqu'à la mi-mars 1975, puis se transportera d'une province à l'autre afin d'y tenir des audiences tant publiques que privées. La date ainsi que le lieu des audiences seront communiqués par la voie des journaux. Toute personne intéressée à se présenter devant la Commission au cours d'une rencontre privée et qui en exprime le voeu à la Commission sera avisée par écrit de la date, l'heure et le lieu de cette rencontre.

Les personnes désirant ainsi se faire entendre devant la Commission et qui, en raison de quelque empêchement, ne peuvent se présenter à la rencontre, pourront téléphoner à Ottawa aux frais de la Commission pour l'aviser de ce contre-temps. La Commission pourra, s'il y a lieu, leur fournir les fonds nécessaires afin qu'ils rencontrent la Commission à un endroit déterminé ou afin de pourvoir à toute autre modalité de rencontre requise qui soit raisonnable.

Les membres qui voudraient prendre part à une réunion pourront en aviser la Commission par téléphone. La Commission en assumera les frais si l'appel est reçu à Ottawa, au numéro 995-8258.

La Commission estime qu'il est essentiel qu'elle puisse profiter de votre expérience et de votre expertise professionnelle. Vous êtes donc cordialement invités à participer à ses travaux. Il est entendu que toute pièce, communication ou identité d'une personne, relativement aux audiences privées, demeurera confidentielle. Aussi, toute déposition demeurera confidentielle si la personne qui l'a faite exprime le désir qu'il en soit ainsi.

Si vous désirez vous faire entendre devant la Commission, nous vous prions d'en communiquer votre intention au Secrétaire exécutif, C.E. Belford, 18ième étage, 44 avenue Bayswater, Ottawa, Ontario K1Y 4K3, ou, au téléphone (613) 995-8258.



communication

17-02-75

To all Members of the R.C.M.P.

As Chairman of the Commission of Inquiry — RCMP, I would like to take this opportunity to advise the members of the Force that the Commission will be receiving submissions from members and the public until March 31st, 1975. After March 31, 1975, the Commission will begin its deliberations and drafting of the Report and thus will be unable to accept further submissions.

I might say at this time that the Commissioners are quite pleased with both the number of responses from members of the Force and their quality.

I would like to thank those who have contributed written and verbal submissions. I know that I convey the sentiments of all the Commissioners when I say that these submissions constitute a substantial benefit to the Commission's undertakings.

Sincerely yours,

Chairman — Président
Judge René J. Marin Juge

Commissioners (613) 995-8258

R. Bourne, R.A. Potvin, D.K. Wilson, R. Wimmer

COMMISSION OF INQUIRY RELATING TO PUBLIC COMPLAINTS, INTERNAL DISCIPLINE AND GRIEVANCE PROCEDURE WITHIN THE ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE.

A tous les membres de la G.R.C.

En ma qualité de président de la Commission d'enquête — GRC, je saisis l'occasion qui m'est offerte de vous faire part que la Commission est disposée à recevoir vos représentations et celles du public jusqu'au 31 mars 1975. Après cette date, la Commission entreprendra une nouvelle étape, celle de ses délibérations et de la rédaction de son rapport; il lui sera donc impossible de considérer les représentations soumises après le 31 mars 1975.

Dès maintenant, je peux vous assurer que le nombre et la qualité des interventions en provenance des membres de la G.R.C. ont vivement impressionnés les commissaires.

Je remercie ceux qui nous ont transmis leurs points de vue, tant sous forme orale qu'écrite. Les commissaires et moi avons le sentiment que vos interventions représentent une contribution importante et essentielle aux travaux de la Commission.

Bien à vous,

Commissaires (613) 995-8258

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES PLAINTES DU PUBLIC, LA DISCIPLINE INTERNE ET LE RÈGLEMENT DES GRIEFS AU SEIN DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA.