Commission d'enquête
sur le déploiement des
Forces canadiennes en Somalie

CANADA

Commission of Inquiry
into the Deployment of
Canadian Forces to Somalia

Le responsable, c'est moi
Réflexions sur la responsabilité morale, l'obligation de rendre compte en démocratie et les valeurs militaires

Étude préparée pour
la Commission
d'enquête sur
le déploiement des
Forces canadiennes
en Somalie

Arthur Schafer

LIBR-00109

Le responsable, c'est moi

Le responsable, c'est moi

Réflexions sur la responsabilité morale, l'obligation de rendre compte en démocratie et les valeurs militaires

---

Étude préparée pour
la Commission
d'enquête sur
le déploiement des
Forces canadiennes
en Somalie

Arthur Schafer

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1997
Imprimé et relié au Canada

En vente au Canada chez votre libraire local ou par la poste, par l'entremise de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue CP32-64/1997F
ISBN 0-660-95687-X

Données de catalogage avant publication (Canada)

Schafer, A. (Arthur)

Le responsable, c'est moi : réflexions sur la responsabilité morale, l'obligation de rendre compte en démocratie et les valeurs militaires : étude

Publ. aussi en anglais sous le titre: The buck stops here.
ISBN 0-660-95687-X
N° de cat. CP32-64/1997F

1. Morale militaire — Canada.
2. Responsabilité administrative — Canada.
I. Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie.
II. Titre.
III. Titre: Réflexions sur la responsabilité morale, l'obligation de rendre compte en démocratie et les valeurs militaires.

U22.S2314 1997 174.'9355 C97-980276-8

Table des matières

REMERCIEMENTS vii
PRÉFACE ix

CHAPITRE UN — INTRODUCTION 1
Carte conceptuelle de la responsabilité 3

Le concept de l'obligation de rendre compte 4

CHAPITRE DEUX — RESPONSABILITÉS LIÉES AUX FONCTIONS ET RESPONSABILITÉS PERSONNELLES 7
Responsabilités liées aux fonctions 7
Le problème de la responsabilité diffuse 8
Le modèle de Weber de la responsabilité diffuse 9

La responsabilité absolue 11
Le responsable, c'est moi 13
Responsabilité personnelle et « blâmabilité » 14
Responsabilité diffuse, lorsqu'on prétend n'être qu'un « rouage » 15
L'argument en faveur de la confiance raisonnable en ses subordonnés 16
L'ignorance comme excuse 19
L'ignorance calculée 20
Le filtrage de l'information 21

Mesures correctives possibles 22
L'ignorance : Facteur atténuant ou aggravant? 22
« Un petit clin d'œil » 23
La responsabilité de surveiller l'observation de la politique 24

CHAPITRE TROIS — RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE : LA TRADITION PARLEMENTAIRE BRITANNIQUE 25
Point de vue canadien 28

Application de l'analyse qui précède 30

CHAPITRE QUATRE — LES VALEURS DES FORCES MILITAIRES AU SEIN D'UNE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE 33
Les forces militaires dans une société démocratique : Valeurs en conflit 33

L'intégrité personnelle est la plus grande des vertus militaires 35

Le souci de l'image : un mal des forces armées? 37
Culture, valeurs et credo militaires 37
Obsession de l'image : Le problème de la loyauté mal dirigée 38

Erreurs et fautes : Le besoin d'une nouvelle éthique 39

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES 43

APPENDICE I Éditorial, *The Orb and Post*, jeudi 22 août 1996 47

APPENDICE II Lettre de l'ex-ministre de l'Alimentation au président de la Commission royale sur le système alimentaire du Nordica 49

Remerciements

La rédaction du présent essai a été facilitée par les commentaires de plusieurs collègues et amis. Je tiens à remercier Michael Mendelson et Paul Thomas pour leurs critiques et leurs suggestions. Si malgré leurs critiques persuasives, cet essai a encore trop tendance à jeter le blâme sur certaines personnes, ce n'est certainement pas de leur faute. Le lieutenant-général Jack Vance m'a aidé à comprendre la bureaucratie militaire. Les commentaires de Mme Donna Winslow sur les valeurs militaires ont stimulé ma réflexion. La révision et la correction menées de main de maître par Jennifer Dundas m'ont épargné bien des maladresses. C'est envers mon ami et ex-collègue Jack Stevenson que j'ai la plus grosse dette, reconnue seulement en partie dans les notes qui suivent. Les commentaires qu'il m'a faits par écrit et de vive voix m'ont aidé à éclaircir mes idées et mon style. Je suis donc le seul responsable des points confus et obscurs qui subsistent.

Préface

> Celui qui écrit un ouvrage sur l'histoire contemporaine en talonnant la vérité de trop près risque de se casser les dents
>
> *Sir Walter Raleigh*

Le concept de responsabilité est ambigu, voire insaisissable, et celui de l'obligation de rendre compte l'est presque tout autant. Par conséquent, toute analyse de la relation qui existe entre ces deux concepts promet d'être une tâche ardue. Des idées abstraites prisonnières d'une relation exclusive ont trop souvent tendance à graviter dans les hautes sphères de l'esprit pour finir par mourir d'asphyxie.

Dans l'absolu, une discussion sur la responsabilité et sur l'obligation de rendre compte serait fondée uniquement sur des événements actuels. Nous devrions tous être reconnaissants que les milieux politiques canadiens nous offrent une telle profusion d'exemples. Pour avoir une vue d'ensemble, il est toutefois avantageux de prendre du recul par rapport à notre préoccupation de tout ce qui est canadien. Comme l'a signalé George Orwell, les choses les plus difficiles à voir sont celles que nous avons sous le nez.

C'est pourquoi je puiserai la plupart de mes premiers exemples non pas dans la politique canadienne mais dans les événements qui se déroulent actuellement au Nordica. Le Nordica est un pays situé non loin du Canada, où la vie politique ressemble beaucoup à la nôtre à bien des égards.

Les Nordicains ont récemment fait face à deux crises, l'une concernant la pureté de leurs vivres (le fameux scandale du jus de tomate contaminé) et l'autre concernant les allégations sur les actes de brutalité commis par la police et sur l'opération élaborée de camouflage qui s'en est suivie. À propos, à l'instar du gouvernement du Canada, le gouvernement du Nordica a tendance, lorsqu'il est confronté à des préoccupations publiques sur l'intégrité d'importantes institutions nationales, à créer une commission d'enquête indépendante chargée de déterminer si le problème est de nature

ponctuelle (des pommes pourries) ou s'il est dû à une défaillance du système (des tonneaux pourris). Ainsi, nous avons nos commissions Krever et Létourneau, et le Nordica a ses commissions Beaver et Turner. Au Nordica, on permet cependant aux commissions d'enquête d'aller au bout de leur mandat.

Enfin, comme on pourrait s'y attendre, à l'instar du Canada, le Nordica a la chance de posséder un journal national dont les éditoriaux reflètent l'opinion de l'élite du pays et contribuent à la façonner. Le journal national du Nordica s'appelle *The Orb and Post*. J'aurai l'occasion de citer fréquemment des extraits de ses principaux éditoriaux sur la responsabilité et l'obligation de rendre compte, surtout lorsque les idées qui y sont exposées s'appliquent aux acteurs principaux des deux scandales.

CHAPITRE UN

Introduction

L'ex-ministre de l'Alimentation du Nordica, Mme Maya Culpa, a fait l'objet de nombreux éloges de la part d'éditorialistes du pays lorsqu'elle a proposé spontanément de prendre sa « part des responsabilités » dans l'affaire du jus de tomate contaminé qui a été une catastrophe sur le plan sanitaire. Par contre, Adam Antine, commissaire en chef de la police, a été vilipendé par ces mêmes éditorialistes lorsqu'il a essayé de rejeter sur ses subalternes la responsabilité du présumé camouflage des actes de brutalité et des meurtres commis par la police.

Ce que bien des éditorialistes considéraient comme l'évidence même — à savoir que le comportement de Mme Culpa était moralement louable alors que celui du commissaire en chef Antine ne l'était pas — constitue un bon point de départ pour une analyse conceptuelle des idéaux que représentent la responsabilité et la reddition de comptes. En effet, comme nous pourrons le constater, la réaction au comportement de ces deux hauts responsables révèle combien il est facile de sauter à des conclusions hâtives sur la responsabilité des représentants de l'État et sur leur exposition aux blâmes.

Les sentiments exprimés par *The Orb and Post*, dans un de ses principaux éditoriaux intitulé « Retour à la responsabilité ministérielle » reflétaient à la fois l'opinion de l'élite et l'opinion populaire. La pièce de résistance de l'article paru dans ce journal était une comparaison désobligeante entre le comportement prétendument vertueux de l'ex-ministre de l'Alimentation et celui, moins louable, de l'ex-commissaire en chef (voir l'appendice I pour le texte complet de l'éditorial).

D'après l'éditorialiste du quotidien *The Orb*, « le problème qui se pose est celui de la responsabilité du commissaire en chef Antine en sa qualité d'officier supérieur de la force policière nationale et sa volonté d'accepter la responsabilité des événements qui se sont produits sous sa surveillance »[1]. Ce qui semblait choquer le plus *The Orb*, c'est que le commissaire Antine estimait que l'on ne pouvait pas lui reprocher d'avoir camouflé

certains incidents en falsifiant des documents, sous prétexte qu'il ignorait tout de la chose. Ce qui est presque aussi grave, pour ce journal, c'est qu'il a essayé de justifier son ignorance en l'attribuant à des manquements coupables de ses subalternes, qui avaient omis de le mettre au courant de fautes graves par manque d'« intégrité »[2].

Par contre, *The Orb* ne tarit pas d'éloges à l'égard de Mme Culpa (« courageuse », « exemplaire »), qui a déclaré dans une lettre qu'elle a envoyée de sa propre initiative à la commission d'enquête sur les aliments contaminés qu'à titre de ministre chargée des vivres du Nordica au cours de la période où le problème du jus de tomate contaminé a surgi, elle ne pouvait pas être dégagée de ses responsabilités (pour le texte intégral de la lettre de Mme Culpa, voir l'appendice II).

Dans un élan d'admiration, *The Orb* a publié cette déclaration, que voici : La justice est bafouée si les personnes qui se trouvent au sommet des structures bureaucratiques ou gouvernementales ne sont pas tenues responsables de leurs actes, alors que des employés de niveau inférieur le sont. En outre, la morale publique exige que les hauts dirigeants aient des comptes à rendre.

The Orb en a donc conclu que : « les personnes qui se trouvent au sommet de l'échelle sont en fin de compte responsables des actes de tous leurs subalternes, surtout dans la police »[3]. Les éditorialistes de pratiquement toutes les villes du Nordica ont également exprimé la même opinion, que l'on retrouve dans le courrier des lecteurs des quotidiens régionaux.

Comme c'est généralement le cas lorsque des questions complexes d'ordre philosophique font l'objet d'un débat public, on a négligé des petits points de détail, des ambiguïtés et de vraies difficultés dans la hâte de louer le comportement de Mme Culpa et de condamner celui du commissaire en chef Antine.

Si les éditorialistes de *The Orb* avaient lu la lettre de Mme Culpa plus attentivement, ils auraient remarqué par exemple que, loin de reconnaître volontairement sa responsabilité personnelle (dans le sens causal du terme ou du point de vue de l'exposition aux blâmes, tel qu'il en est question ci-après), Mme Culpa avait beaucoup insisté sur le fait que ni elle ni aucun autre membre de son ministère n'était moralement responsable de la tragédie qui s'était produite. Malgré certaines preuves du contraire, elle avait insisté sur le fait que « mon ministère a généralement une conduite irréprochable ». Dans sa lettre, elle ajoutait qu'elle absolvait même les fonctionnaires qui avaient été avertis par la commission d'enquête sur les aliments contaminés qu'ils pourraient être individuellement blâmés pour des actes et des

omissions qui avaient largement contribué à provoquer le scandale des vivres contaminés.

Pour comprendre les véritables enjeux de cette discussion, il faut analyser et préciser certaines distinctions conceptuelles importantes et, plus particulièrement, les diverses acceptions des termes « responsabilité » et « obligation de rendre compte ». Il sera également nécessaire d'examiner soigneusement s'il convient de permettre à des fonctionnaires de prétexter l'ignorance — « je ne savais pas » — pour être exonérés de tout blâme quand les choses tournent mal au sein des organisations qu'ils dirigent.

CARTE CONCEPTUELLE DE LA RESPONSABILITÉ

Comme nous avons pu le constater jusqu'à présent, le sens du terme « responsabilité » est ambigu, et cette ambiguïté peut facilement donner lieu à une certaine confusion et à des erreurs de compréhension[4]. Voici quelques-uns des principaux sens de ce terme. Quand on dit qu'une personne a des responsabilités, cela signifie souvent qu'elle a des devoirs ou des obligations. Quand on dit qu'une personne (ou qu'une chose) est responsable d'un événement, on veut dire que la personne (ou la chose) en question est la cause de cet événement. Lorsqu'on loue quelqu'un pour son sens des responsabilités, on veut généralement dire que cette personne est fiable ou digne de confiance. Lorsqu'on dit d'une personne qu'elle est responsable devant une autre personne, on veut dire qu'elle a des comptes à lui rendre. Enfin, lorsqu'une personne (appelons-la Gingras) tient une autre personne (Thérien) moralement responsable d'un événement, cela signifie que Gingras estime que Thérien mérite des louanges ou des reproches, une récompense ou une punition.

Bien que cette question fasse l'objet de nombreuses polémiques d'ordre philosophique, selon une opinion courante, nous n'avons le droit de dire que Thérien mérite les louanges ou les critiques de Gingras pour avoir fait ou omis de faire telle ou telle chose que si plusieurs éléments sont réunis. Il faut que Thérien ait effectivement causé l'événement en question, qu'il ait eu le devoir d'agir ainsi et qu'il doive rendre compte de cet acte à Gingras; que l'événement ou la situation en question soit favorable (bonne) ou néfaste (mauvaise), et que Thérien n'ait pas d'excuses suffisantes à ce sujet, comme l'ignorance non coupable.

Cette carte conceptuelle devient plus complexe lorsqu'on essaie d'analyser en détail ce que l'on veut dire lorsqu'on affirme que quelqu'un a « causé un événement » ou qu'il y a contribué par action ou par omission. Elle se complique encore davantage lorsqu'on tient compte des divers

verbes utilisés avec le terme « responsabilité », tels que prendre, recevoir, accepter, exercer, refuser et dégager de toute responsabilité. Ces complications supplémentaires mises à part, nous espérons que le cadre conceptuel que nous venons de décrire facilitera l'analyse des problèmes de base et qu'il nous permettra d'y trouver des solutions réalisables.

Il convient également de signaler que même si la discussion sur la responsabilité est en grande partie normative, les jugements qui sont portés à cet égard ne constituent pas toujours des jugements d'ordre moral. Par exemple, lorsqu'on dit que la voiture ne démarre pas parce que le carburateur est sale, il ne s'agit pas d'un jugement moral[5].

LE CONCEPT DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Il existe un lien important entre l'obligation de rendre compte et la responsabilité, mais les deux concepts sont souvent associés d'une façon qui accroît la confusion au lieu d'apporter des éclaircissements[6].

Lorsqu'on dit que Thérien doit rendre des comptes, on veut généralement dire que Gingras peut l'obliger à le faire. Si Thérien doit rendre compte à Gingras, celui-ci a le droit d'exiger des comptes. Autrement dit, dans certains contextes, le terme « responsabilités » au sens de devoir correspond à la notion d'obligation de rendre compte. Par conséquent, lorsqu'on est commissaire en chef de police et que des incidents graves se produisent au sein de la force policière, les responsabilités (devoirs) consistent notamment à faire à ses supérieurs civils un compte rendu de ce qui s'est passé.

Nous tenons toutefois à signaler que le fait de dire par exemple que le commissaire en chef Antine doit « rendre des comptes » ne signifie pas automatiquement qu'il sera jugé coupable ou que le blâme sera jeté sur lui. Une des principales raisons pour lesquelles les organisations instaurent des systèmes de reddition de comptes est de pouvoir déterminer s'il y a négligence à laquelle une certaine responsabilité peut être associée au cas où les choses tournent mal. De même, lorsque les choses vont bien, un système de reddition de comptes devrait permettre de déterminer plus facilement s'il existe un comportement méritoire auquel il convient d'associer des éloges.

En outre, lorsqu'un fonctionnaire « prend la responsabilité » d'un événement malencontreux, cela pourrait vouloir dire que l'on reconnaît diverses choses : qu'il y a eu préjudice, que le fonctionnaire faisait partie du lien causal (par action ou par omission) rattaché à ce préjudice, ou qu'il était dans son tort (blâmable). Parfois, le fait de prendre la

responsabilité se résume à confirmer que le fonctionnaire en question était effectivement en charge au moment où l'événement s'est produit. Il est toutefois manifestement plus compliqué qu'il ne paraît à première vue de déterminer si le fonctionnaire accepte le niveau de responsabilité ou de blâme approprié.

Lorsqu'il y a blâme, le fait que celui-ci n'est pas nécessairement d'ordre *moral* mérite d'être signalé. Ainsi, le fonctionnaire qui prend par exemple la responsabilité et admet que sa conduite a été répréhensible, reconnaît peut-être avoir fait preuve de stupidité ou d'incompétence non coupable au lieu d'avoir commis une turpitude morale ou une infraction à la loi ou au règlement.

Nous allons maintenant examiner d'assez près la question de la « blâmabilité », morale et non morale, et des excuses.

CHAPITRE DEUX

Responsabilités liées aux fonctions et responsabilités personnelles

RESPONSABILITÉS LIÉES AUX FONCTIONS

Au cours de la vie, chacun de nous assume volontairement ou involontairement de nombreuses fonctions différentes; à chaque fonction se rattache une série de responsabilités (devoirs, obligations). Nous avons des responsabilités envers nos parents qui vieillissent parce que nous sommes leurs enfants adultes et que nous avons généralement profité des sacrifices qu'ils ont faits pour nous. Nous avons des responsabilités envers nos jeunes enfants parce qu'ils dépendent de nous pour leur bien-être et que nous les avons mis au monde ou décidé de les adopter. Nous avons, entre autres des responsabilités civiques dans une société démocratique ainsi que certaines responsabilités à titre d'employés ou d'employeurs et ainsi de suite.

Prenez par exemple le cas du capitaine d'un paquebot. En sa qualité de capitaine, il a diverses responsabilités liées à ses fonctions, notamment le devoir de guider le navire et de le mener à bon port en toute sécurité, celui de choisir des membres d'équipage compétents, de les surveiller pour s'assurer qu'ils s'acquittent bien de leurs responsabilités et d'assurer le confort et la satisfaction des passagers. Si le nombre de membres d'équipage est élevé, le capitaine déléguera pratiquement à coup sûr une partie de ses responsabilités de surveillance à des subordonnés. Lorsque cela se produit, les responsabilités de surveillance liées aux fonctions du capitaine consistent à bien choisir ses officiers et à surveiller la manière dont ils s'acquittent des responsabilités qui leur ont été déléguées. Or, un capitaine qui délègue des pouvoirs à des subalternes soigneusement choisis n'est pas exonéré des responsabilités assumées lorsqu'il a été investi de ses pouvoirs de capitaine.

De par la nature de ses fonctions, si les choses tournent mal, le capitaine se doit aussi de rendre compte aux personnes concernées, c'est-à-dire à l'un ou l'autre des passagers ou à tous, aux membres d'équipage, à l'armateur, aux compagnies d'assurance ou aux inspecteurs du gouvernement. Si le navire coule, le capitaine peut être tenu de recueillir toutes les preuves disponibles, de déterminer avec soin quels sont les faits importants et, le cas échéant, d'accepter le blâme, de le jeter sur d'autres personnes ou de faire amende honorable.

Un navire est une grosse organisation hiérarchique qui peut également faire partie d'une organisation hiérarchique plus grosse, la compagnie maritime, qui peut à son tour faire partie d'une organisation hiérarchique encore plus grosse, une multinationale par exemple. De même, la force policière du Nordica est une grande organisation hiérarchique qui fait partie d'une organisation hiérarchique encore plus grande, le gouvernement du Nordica. La complexité d'une organisation hiérarchique importante peut certes poser un défi aux personnes dont la tâche consiste à essayer de déterminer les tenants et les aboutissants de l'affaire.

Le problème de la responsabilité diffuse

Dans les grosses organisations, lorsque les choses tournent mal, il est souvent extrêmement difficile de découvrir l'éventuel responsable. Il est souvent difficile de savoir exactement qui doit rendre des comptes, c'est-à-dire qui est dans l'obligation (a une responsabilité liée à ses fonctions) d'expliquer les causes du problème et les solutions qui peuvent être appliquées.

Il n'est donc guère surprenant que dans une société démocratique, les citoyens aient une tendance marquée à être désenchantés, voire cyniques, lorsqu'il semble n'exister aucun moyen efficace de rattacher leurs critiques concernant certains actes (ou l'inaction) du gouvernement à des fonctionnaires identifiables qui ont la responsabilité de résoudre les problèmes. Qu'il s'agisse de problèmes systémiques ou particuliers, nous tenons à savoir au moins qui est responsable et peut-être aussi qui est à blâmer.

Dans les grosses organisations, la formulation des politiques est généralement un processus auquel participent un grand nombre de personnes se trouvant à tous les échelons hiérarchiques. Par conséquent, il peut être difficile, voire impossible, de découvrir l'individu dont la contribution à tel événement fâcheux est à la fois coupable et suffisamment importante pour justifier un blâme. Le même problème se pose évidemment

lorsqu'on essaie de dispenser des louanges pour des contributions méritoires.

Ce qui est vrai pour la formulation des politiques l'est également pour leur mise en œuvre : lorsqu'un grand nombre de personnes ont contribué au résultat, il est difficile d'attribuer la responsabilité morale.

Le modèle de Weber de la responsabilité diffuse

Selon le modèle de Weber de la responsabilité hiérarchique, la responsabilité morale qui existe au sein d'une structure bureaucratique, qu'elle soit gouvernementale ou privée, incombe quasi exclusivement aux personnes qui se trouvent au sommet de la hiérarchie. Le patron est la « tête » et toutes les autres personnes constituent les « membres ». D'après ce modèle, les employés subalternes d'une grosse organisation seraient exonérés de la responsabilité morale des conséquences de leurs actes pour autant qu'ils « exécutent consciencieusement les ordres de l'autorité supérieure »[7]. Plus la position d'une personne est élevée dans la chaîne de commandement et plus sa responsabilité est grande.

Mme Culpa semble avoir à l'esprit quelque chose comme le modèle de Weber lorsqu'elle explique comment elle conçoit la « justice » et la « morale publique » dans la lettre qu'elle a envoyée à la commission d'enquête sur le jus de tomate contaminé.

On retrouve encore des vestiges de ce modèle dans certains raisonnements qui ont cours au sein de l'entreprise, dans les règles s'appliquant aux rapports entre supérieurs et inférieurs et dans la doctrine de la responsabilité ministérielle, dont il sera question ci-après. Ce type de raisonnement sur la responsabilité morale et l'obligation de rendre compte au sein de grandes organisations complexes pose au moins deux difficultés majeures. La première, c'est qu'il dissimule l'étendue très considérable des pouvoirs discrétionnaires que les fonctionnaires placés sous les ordres des hauts dirigeants possèdent et exercent pour obtenir des résultats. Par conséquent, ce raisonnement exonère trop facilement les subalternes de toute responsabilité morale — qu'il s'agisse de blâmes ou de louanges — quant à la façon dont ils exercent ces pouvoirs discrétionnaires. Hitler était-il la seule personne moralement responsable du massacre de millions d'innocents? Cette question est en soi une démonstration par l'absurde de toute prise de position catégorique s'inspirant de la théorie de Weber.

La deuxième difficulté majeure surgit lorsqu'on réfléchit à l'offre moins bienveillante qu'il ne paraît de prime abord de Mme Culpa, qui a dit ceci : « Si vous deviez blâmer quelqu'un, j'estime qu'il est de mon devoir de

prendre ma part des responsabilités »[8]. L'emploi du terme « si » suggère ce qu'il n'affirme pas ouvertement, à savoir que personne n'est en réalité à blâmer moralement pour la tragédie qui est survenue. Il s'agissait peut-être du produit involontaire de ce que l'on considère comme le fonctionnement du système, personne n'étant responsable de son mauvais fonctionnement, ou encore d'un acte de Dieu dont seul l'Être divin est responsable.

Il arrive évidemment que lorsqu'une tragédie se produit, personne ne soit effectivement à blâmer. Même avec la meilleure volonté du monde, certains événements sont parfois incontrôlables et la catastrophe, inévitable. Quand la situation est extrêmement complexe, que nos renseignements sont à la fois limités et incertains et qu'un grand nombre de personnes participent à la prise de décisions, il est alors possible que personne ne soit à blâmer. Par contre, il se peut que quelqu'un ou qu'un groupe d'intervenants soient à blâmer, mais qu'il soit pratiquement impossible de déterminer leur identité ou de savoir exactement dans quelle mesure on peut attribuer le blâme à chacun d'entre eux.

La conclusion ferme voulant que « personne n'est à blâmer » et la conclusion plus faible invoquant le fait que « l'on ne peut pas savoir qui est à blâmer » pourraient être considérées comme des conclusions de dernier recours. Que ce soit de façon directe ou par l'intermédiaire de leurs représentants juridiques, les Nordicains et plus particulièrement les victimes du jus contaminé et leurs familles, sont extrêmement impatients d'apprendre qui est responsable (sur le plan causal) des problèmes qui ont causé les pertes tragiques et qui est éventuellement à blâmer. C'est la même chose en ce qui concerne les actes de brutalité policière et le camouflage ultérieur de ces méfaits. Dans les deux cas, on doit sans aucun doute à la population de tenir l'enquête la plus diligente, la plus approfondie et la plus honnête qui soit sur toutes les preuves possibles. Ce n'est que si une telle enquête ne permettait pas d'identifier les coupables ou les causes de la catastrophe que l'on aurait le droit d'adopter une attitude résignée.

L'intérêt public que présente la vérité sur la responsabilité de ces tragédies est tel qu'il convient de déployer tous les efforts possibles pour savoir quelle est la cause du problème et qui est éventuellement à blâmer. Ce n'est qu'ainsi que l'on commencera à rétablir la confiance dans l'intégrité de la force de police nordicaine ou de l'innocuité des vivres du Nordica.

Fait révélateur, les politiciens du Nordica — passés et présents, fédéraux et provinciaux — et les hauts fonctionnaires des divers gouvernements et organismes chargés de protéger les vivres évitent tous la responsabilité des événements, tant au regard de la loi que sur le plan moral et personnel.

Fait paradoxal, Mme Culpa, la politicienne qui a proposé d'elle-même d'accepter sa « part des responsabilités » semblait réussir, peut-être involontairement, à détourner l'attention de son refus concomitant d'accepter toute responsabilité morale personnelle. Il ne semblait plus nécessaire de fournir une réponse détaillée aux détracteurs qui ont accusé l'ex-ministre de l'Alimentation d'avoir réagi lentement et de façon peu vigoureuse aux premiers signes de danger. La justice était satisfaite. On pouvait classer l'affaire.

On aurait pu s'attendre à ce que Mme Culpa, qui était la ministre responsable du maintien de la sécurité des vivres, reconnaisse que son devoir (la responsabilité liée à ses fonctions) était de faire publiquement un compte rendu minutieux et de dire qui était responsable (à la fois quelle était la cause et qui était à blâmer). Au lieu de cela, Mme Culpa a prononcé des paroles qui ressemblaient à des incantations : « Si vous deviez blâmer quelqu'un, j'estime qu'il est de mon devoir de prendre ma part des responsabilités. » Bien des personnes trouveront qu'il s'agit là d'un substitut décevant de véritable reddition de comptes en démocratie et qu'elle ne méritait peut-être pas les épithètes « courageuse » et « exemplaire » qu'a employées *The Orb*.

Jusqu'à présent, j'ai axé la discussion sur le tour de passe-passe que Mme Culpa a fait en acceptant la responsabilité morale de la catastrophe du jus contaminé du Nordica. Si je l'ai fait pour commencer, c'est parce que ses paroles et la réaction publique qu'elles ont suscitée montrent de façon paradigmatique à quel point la confusion entourant le concept de responsabilité peut détourner l'attention des vrais problèmes moraux. Comme nous pourrons le constater, lorsqu'on examine de plus près le comportement du commissaire en chef Adam Antine et sa responsabilité quant aux actes de brutalité policière à l'affaire de meurtre et aux allégations de camouflage, on se rend compte que le cas de Mme Culpa lui ressemble beaucoup.

LA RESPONSABILITÉ ABSOLUE

Comme nous venons de l'expliquer au moyen d'exemples, l'acceptation de la responsabilité liée aux fonctions (devoir) peut devenir un bouclier derrière lequel les hauts fonctionnaires cachent leur refus d'accepter leur responsabilité personnelle. Ce subterfuge ne peut toutefois réussir que si la responsabilité liée aux fonctions est envisagée dans son sens le plus étroit, au sens de l'expression « *responsabilité absolue* » employée par les avocats.

L'éminent juriste britannique H.L.A. Hart, a défendu avec vigueur l'opinion que ceux que nous punissons auraient dû avoir, lorsqu'ils ont agi, les aptitudes physiques et mentales normales nécessaires pour faire ce que la loi exige et s'abstenir de faire ce qu'elle interdit, ainsi qu'une occasion raisonnable d'utiliser ces aptitudes[9].

Tant sur le plan moral que sur le plan juridique, nous hésitons à blâmer les coupables et à les punir, même s'ils ont causé un sérieux préjudice à autrui, s'ils n'ont pas eu une occasion raisonnable d'agir autrement[10].

On retrouve toutefois dans le droit jurisprudentiel britannique un nombre croissant de cas d'infractions à la responsabilité absolue, et il en existe également beaucoup au Canada, mais leur nombre diminue. Ces infractions comprennent la conduite illégale pour laquelle on peut être condamné au criminel, même si l'on n'a pas eu une occasion raisonnable d'agir autrement. L'absence de critères d'ordre psychologique permet d'établir la responsabilité criminelle (par exemple, l'intention, la préméditation, la témérité) n'excuse pas un contrevenant lorsqu'il s'agit d'une infraction de responsabilité absolue.

En Grande-Bretagne, dans la plupart des cas d'infraction au code de la route — rouler au-dessus de la vitesse limite ou brûler un feu rouge, par exemple — on ne peut se justifier en disant qu'on ne l'a pas fait intentionnellement, qu'on ne savait pas que l'on faisait de l'excès de vitesse ou que le feu était rouge ou que l'on n'a pas vu le panneau de limitation de vitesse ou le feu rouge. Par conséquent, même si un automobiliste a pris des précautions raisonnables pour ne pas faire d'excès de vitesse et s'il a fait notamment de nombreuses vérifications mécaniques de l'exactitude du compteur de vitesse de la voiture, si celui-ci n'indique pas la bonne vitesse et que l'automobiliste est ainsi amené à dépasser involontairement la limite de vitesse, il est coupable aux yeux de la loi, peu importe son innocence morale.

Il est peut-être moralement injuste de condamner pour excès de vitesse des personnes qui croyaient honnêtement respecter la limite de vitesse, et c'est peut-être encore plus injuste lorsque ces personnes ont pris toutes les précautions raisonnables nécessaires pour éviter d'enfreindre le code de la route. Par contre, pour diverses raisons d'ordre pratique, un certain nombre de pays ont décidé, en ce qui concerne les infractions au code de la route, de condamner les auteurs du délit même en l'absence de *mens rea*, c'est-à-dire d'une intention coupable.

Si l'on n'accepte pas des excuses comme « Je ne savais pas » ou « Je ne l'ai pas fait exprès », c'est en raison des problèmes de la preuve et des

difficultés d'application du code de la route. Il serait difficile et coûteux de déterminer de façon concluante les intentions ou la pleine conscience de tous les automobilistes qui enfreignent le code de la route. Il serait presque aussi difficile de prouver qu'un automobiliste n'a pas pris des précautions raisonnables. En outre, on espère que lorsqu'il y a infraction de responsabilité absolue — une infraction pour laquelle l'absence de *mens rea* ne peut servir d'excuse — les personnes éventuellement concernées prendront toutes les précautions possibles pour éviter d'être condamnées. Par conséquent, pour des raisons d'efficacité administrative et par désir d'inciter les automobilistes à prendre le plus de précautions possibles, le principe de l'équité est parfois relégué au second plan.

Il est toutefois important de signaler que, lorsqu'on est reconnu coupable d'une infraction de responsabilité absolue, les peines prévues sont généralement assez légères — une petite amende au lieu d'une peine d'emprisonnement — par exemple. On ne se sent pour ainsi dire pas humilié par une condamnation reçue dans de telles circonstances.

Le responsable, c'est moi

À la lumière de cette discussion, je vous demanderais de reconsidérer le cas du dirigeant politique ou du haut fonctionnaire qui débite, tel un rituel, des formules comme celle de Harry Truman « le responsable, c'est moi » ou comme « je suis entièrement responsable » ou « je dois rendre des comptes ». On veut généralement que nous comprenions cette responsabilité comme une responsabilité absolue : une responsabilité qui n'implique aucun *mens rea* ni aucun échec personnel et qui n'expose l'intéressé qu'à un blâme moral minime, voire inexistant.

Fait ironique, il s'agit souvent d'un moyen extrêmement efficace d'éviter de devoir reconnaître sa propre responsabilité morale à l'égard d'un acte dû à la négligence, à l'incompétence ou à la malveillance. Par conséquent, ces formules sont un moyen politique utile d'entraver les efforts déployés pour essayer de déterminer qui est en fait moralement blâmable, à tous les niveaux de l'organisation. En prime, le ministre ou le haut fonctionnaire qui déclare publiquement que « le responsable, c'est moi » s'attire la gratitude de ses subalternes et les louanges des citoyens plus naïfs qui considèrent cela comme du courage moral.

À cet égard, il est intéressant de lire l'échange suivant entre la présidente de la Commission Turner sur les écarts de conduite commis par la police et le commissaire en chef Antine :

La présidente : Je voudrais savoir ce qui se passe d'une façon générale lorsque des subordonnés commettent des méfaits et que leur supérieur déclare qu'« ils étaient sous ma surveillance et je suis responsable, et c'est par conséquent à moi de rendre des comptes ». Indépendamment du fait qu'il s'agit de termes creux, qu'est-ce que cela veut dire en fait pour un officier?

Le commissaire en chef : Le supérieur était-il informé? Avait-il mis en place les mécanismes nécessaires pour rester informé? S'il l'a fait et qu'il n'a pas été informé, c'est à lui qu'il incombe d'instaurer les mécanismes adéquats. À mon avis, s'il ne l'a pas fait, il a manqué à son devoir. S'il l'a fait, par contre, il doit alors s'assurer que l'on applique les mesures qu'il a prises.

Dans ce passage, la présidente de la Commission, Madame la juge Jill Turner, et le témoin, le commissaire en chef Antine, ont indiqué tous les deux qu'ils comprennent que la responsabilité politique exige davantage que de dire : « je dois rendre des comptes » ou « je suis responsable ». Comme l'a signalé la présidente, ces termes peuvent être « creux ». Il ne suffit pas de reconnaître les responsabilités liées à ses fonctions si cela signifie que l'on est automatiquement absout, sans enquête, d'avoir omis d'assumer des responsabilités telles que promulguer des politiques appropriées, inciter ses subalternes à respecter ces politiques et vérifier soigneusement si elles sont observées.

Autrement dit, le commissaire en chef Antine reconnaît lui-même, dans la réponse qu'il a donnée à la présidente de la Commission, le principe que le rôle d'un haut fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un commissaire en chef de la police ou d'un sous-ministre, nécessite l'exercice de toute une série de responsabilités — y compris la formulation *ab initio* de politiques appropriées, suivie d'un contrôle attentif pour s'assurer qu'elles sont appliquées consciencieusement par ses subalternes. Le seul fait qu'un fonctionnaire reconnaisse spontanément les « responsabilités liées à ses fonctions » ne devrait pas détourner l'attention des enquêteurs du refus de reconnaître sa responsabilité morale personnelle que cela peut cacher.

Responsabilité personnelle et « blâmabilité »

D'habitude, les individus ne sont pas tenus moralement responsables (blâmables) de leur conduite à moins de commettre des actes interdits (appelés *actus reus* par les avocats) dans l'état psychologique approprié (avec ce que les juristes appellent *mens rea*). Pour prouver que je suis coupable, que ce soit vis-à-vis de la loi ou de la morale, il faut démontrer

qu'un de mes actes a causé ou a contribué à provoquer le méfait en question (par exemple, j'ai falsifié un document, j'ai ordonné à mon subalterne de le falsifier ou je n'ai volontairement pas tenu compte d'une telle conduite), et il faut également que j'aie eu cette conduite interdite dans un certain état d'esprit : volontairement, en connaissance de cause, intentionnellement ou à tout le moins, par négligence.

Selon les principes traditionnels, je ne suis entièrement responsable que des actes volontaires dont je me « sens coupable », c'est-à-dire seuls les actes commis dans l'état d'esprit approprié. C'est pourquoi lorsqu'il s'agit d'une infraction grave, notre système de droit pénal exige presque toujours la présence du *mens rea* ainsi que de l'*actus reus*.

Responsabilité diffuse, lorsqu'on prétend n'être qu'un « rouage »

Si je ne représente qu'un élément d'une grosse organisation — un rouage — et que bien d'autres personnes ont aussi contribué de façon coupable à provoquer l'événement fâcheux, certains auraient tendance à dire que ni moi ni personne d'autre n'est personnellement responsable. D'autres encore diraient que toutes les personnes qui ont contribué de quelque façon que ce soit sont également moralement responsables[11].

Il est plus raisonnable de dire que toutes les personnes dont les actes coupables ont contribué au préjudice, et seulement elles, sont responsables (blâmables). En outre, la responsabilité de chacune est proportionnelle à l'importance de sa contribution à l'événement. Les personnes dont la contribution coupable a été la plus grande méritent d'être le plus blâmées, mais toutes les personnes qui ont contribué, par leurs actes ou leurs omissions coupables, ont une certaine responsabilité.

Voilà un genre de raisonnement moral traditionnel, et il semblerait s'ensuivre que les fonctionnaires qui se trouvent au sommet de la hiérarchie prennent généralement la plus lourde responsabilité morale lorsque les choses tournent mal, du fait que leurs pouvoirs sont plus importants.

Si l'on applique cette analyse de la responsabilité morale au cas du commissaire en chef Antine et de ce que l'on appelle désormais le « scandale de la police », on peut en tirer plusieurs conclusions. Lorsque le commissaire en chef Antine a témoigné devant la Commission Turner, à propos de sa démission possible, il a insisté sur le fait que si les commissaires en chef ou les officiers supérieurs démissionnaient chaque fois que leurs subalternes commettent une erreur, il n'y aurait jamais de leadership. Le commissaire en chef Antine voulait peut-être faire comprendre que, dans une organisation très vaste, les cas d'erreurs de la part de subalternes sont

innombrables. Les êtres humains sont faillibles, et cette faillibilité ne disparaît pas lorsque l'on endosse l'uniforme de la force de police nationale du Nordica. Des erreurs mineures sont fréquentes dans toute organisation. Il faut même s'attendre à ce que le système tombe en panne de temps à autre. Par conséquent, le commissaire en chef Antine voulait dire ceci : si l'on considérait que les personnes se retrouvant au sommet de la hiérarchie administrative sont blâmables et si on leur demandait de démissionner chaque fois qu'une erreur, même grave, est commise par un subalterne, les chefs se succéderaient à une allure vertigineuse.

Fait presque aussi inquiétant, bien que non mentionné par le commissaire en chef Antine dans son témoignage, on pourrait s'attendre à ce qu'une telle politique crée une attitude excessivement prudente chez les chefs comme chez les subalternes. Cela pourrait du même coup empêcher les initiatives énergiques et compromettre l'efficacité de l'organisation. Lorsque le premier commandement auquel obéissent les membres d'une organisation est « avant tout, protégez vos arrières », cela ne contribue guère au bon fonctionnement du groupe.

On pourrait en conclure qu'un commissaire en chef qui fait une « confiance raisonnable » à ses subordonnés ou entretient des « attentes raisonnables » à leur égard, ne devrait pas être tenu moralement responsable de leurs fautes. Il faut néanmoins apporter à cette conclusion de légères modifications qui pourraient toutefois avoir leur importance. Les supérieurs dans un système hiérarchique ne devraient pas être *automatiquement* tenus responsables de l'inconduite de leurs subordonnés. Il ne suffit pas en effet que quelque chose aille de travers pour que quelqu'un doive en être blâmé. Un mauvais résultat (*actus reus*) n'engage la responsabilité du ou des cadres intéressés que lorsqu'un certain nombre de conditions supplémentaires ont été réunies. J'aurai d'autres remarques à faire au sujet de ces conditions mais pour le moment, je me contenterai d'en décrire les grandes lignes.

L'argument en faveur de la confiance raisonnable en ses subordonnés

Un commissaire en chef de police jouit de pouvoirs considérables qui lui permettent de choisir et de promouvoir ses subordonnés immédiats; il exerce donc une grande influence sur les décisions relatives au personnel dans l'ensemble de l'organisation. Les cadres supérieurs ne se contentent pas de nommer des individus à des postes, ils fixent également les critères de base des nominations et des promotions. Donc, si des individus qui

n'ont pas la « force morale » ou « l'intégrité » nécessaires sont nommés à des postes élevés ou y sont maintenus, les responsables de leur nomination ou de leur maintien en fonction peuvent être blâmés pour ne pas avoir établi les critères de nomination appropriés ou ne pas les avoir appliqués avec la prudence et la diligence requises.

J'examinerai plus en détail la question très importante de la culture de la police et des militaires, en particulier en ce qui a trait à l'obligation de rendre compte en démocratie. Notons simplement pour l'instant que les cadres supérieurs, tels que les commissaires en chef, ont un rôle important à jouer, qui consiste à établir au sein de leurs organisations une culture éthique appropriée pour la police ou pour les militaires dans une société démocratique.

Il ne suffit peut-être donc pas que le commissaire en chef Antine insiste sur le fait que la confiance qu'il faisait à ses officiers supérieurs et ses attentes à leur égard étaient « raisonnables ». Étant donné le poste qu'il occupe, le commissaire en chef Antine devrait être tenu de fournir la preuve de ses efforts pour créer, au sein de la police, une culture fondée sur l'obligation de rendre compte en démocratie. Si, comme certains le croient, il avait hérité d'une « culture de dissimulation et de duplicité[12] » au lieu de transparence et d'honnêteté, il lui appartenait alors de remettre de l'ordre en la demeure. Il aurait, par exemple, pu montrer de diverses manières à ses collègues de la police qu'il était sincèrement attaché à l'obligation de rendre compte en démocratie. Il aurait pu réaffecter ou renvoyer le personnel incorrigible. Il aurait pu modifier les critères de promotion et de nomination afin de souligner l'importance qu'il accordait à l'intégrité morale. Par ses paroles et par ses actes, il aurait pu montrer que ces questions le préoccupaient et qu'il avait à coeur de les régler.

On peut s'attendre à ce que des subordonnés commettent fréquemment des fautes vénielles, même au sein d'organismes bien gérés. Lorsque cela se produit, c'est la responsabilité (le devoir) du ou des cadres de direction responsables de les corriger promptement. Lorsque les erreurs commises sont graves ou répétées, cela peut cependant signifier que les cadres responsables du bon fonctionnement de l'organisation ont manqué à leur devoir.

Supposons (et certains éléments indiquent que cette supposition est peut-être juste) que la police du Nordica ait sérieusement manqué de transparence et d'honnêteté pendant longtemps. Si c'était le cas, la persistance de cette lacune pourrait être considérée comme la preuve *prima facie* que le commissaire en chef Antine ne s'était pas aperçu du problème ou qu'il n'avait pas fait d'efforts suffisants pour y remédier. D'après l'analyse qui

précède, il semblerait donc que si le commissaire en chef Antine ne s'était pas aperçu du problème ou n'en avait pas compris la gravité, il était peut-être coupable de négligence dans l'exercice de ses fonctions; ou, si ses efforts pour résoudre le problème étaient insuffisants, c'était son efficacité fonctionnelle qui pouvait être jugée insatisfaisante.

Bien que le fondement de l'argument invoqué par le commissaire en chef Antine pour se disculper puisse se résumer dans les termes suivants, « j'ai fait confiance à mes subordonnés et ils m'ont fait faux bond », la suite de son témoignage montre pourquoi l'argument, pris isolément, n'est pas bien fondé.

Dans son témoignage lors de l'enquête sur le scandale de la police, par exemple, il reconnaît que des officiers (tels que lui) ayant un pouvoir de commandement, « sont capables et ont l'obligation en tant que chefs de prévoir, d'évaluer continuellement et de prendre des mesures proactives en cas de nécessité pour apporter les corrections et les changements nécessaires dans un contexte en pleine mutation ». À ce stade de son témoignage, le commissaire en chef semble reconnaître que le leadership s'accompagne de la responsabilité de reconnaître et de prévoir les problèmes éventuels et de prendre des dispositions prévues. Cependant, un instant plus tard, ce point important lui échappe à nouveau et il semble revenir à l'idée que lorsqu'un officier n'est pas au courant des défaillances de ceux qui occupent un rang moins élevé dans la chaîne de commandement, cela suffit pour l'exonérer totalement.

> Au-dessus, ce sont ceux qui supervisent les politiques et leur mise en œuvre. Et ils devraient indiscutablement être tenus responsables lorsque des subordonnés n'appliquent pas la politique *et qu'ils le savent.* (c'est nous qui soulignons)

Bien qu'il soit difficile de comprendre le sens de cette phrase à cause de sa structure ambiguë, elle n'est logique que si les mots « et le savent » s'appliquent en fait aux supérieurs responsables de l'établissement de la politique et non aux subordonnés chargés de l'appliquer. Autrement dit, à ce stade de son témoignage, le commissaire en chef Antine semble s'être rabattu sur sa position antérieure, selon laquelle lorsqu'un commandant ne sait pas que ses subordonnés n'ont pas correctement appliqué une politique, il n'est pas responsable (au sens d'être blâmable ou d'être moralement responsable à titre personnel).

L'ignorance comme excuse

Ceux que l'on accuse d'être responsables d'un résultat néfaste invoquent fréquemment comme excuse le fait qu'ils n'étaient pas au courant. Prenons un exemple canadien récent : lorsque la ministre provinciale de la Justice, Mme Rosemary Vodrey, a été blâmée pour la récente révolte à la prison de Headingley, au Manitoba, elle a plaidé l'ignorance. En dépit de nombreux articles importants qui paraissaient dans les journaux depuis plusieurs années, décrivant de graves problèmes dans la prison, la ministre de la Justice a continué à soutenir qu'elle « n'était tout simplement pas au courant » de l'existence de graves problèmes de sécurité et de morale. Le premier ministre de la province et elle-même ont invité le public à interpréter cette affirmation comme une solide défense plutôt que comme l'admission d'un échec blâmable. Les deux politiciens considèrent apparemment que, lorsqu'on ne connaît pas l'existence d'un problème, on ne peut jamais être tenu responsable de ne pas avoir pris de mesures correctives, et l'on n'est pas obligé de présenter des excuses, encore moins de démissionner.

De la même manière, le commissaire en chef Antine prétend ne pas avoir su que des documents avaient été falsifiés au sein du corps de police, dans le cadre d'un effort général de dissimulation des fautes liées à l'affaire de meurtre et aux actes de brutalité policière, et il soutient que son ignorance l'absout de toute responsabilité morale personnelle. Par exemple, lorsque l'avocat de l'enquête sur le scandale de la police l'a interrogé sur l'obligation pour lui de rendre compte au sujet des « allégations de falsification de documents » et des « questions de leadership concernant le traitement de la demande d'accès à l'information », le commissaire en chef Antine a répondu : « On ne peut pas me reprocher ce dont je n'étais pas au courant ».

Le commissaire en chef Antine prétend ceci : « Lorsque j'étais au courant d'un problème lié à une faute de la police ou à toute autre question relevant des affaires publiques, je prenais les mesures appropriées »; et il nous demande de l'exonérer de tout blâme pour n'avoir pris aucune mesure afin de corriger un problème ou une série de problèmes dont il ignorait l'existence. Le commissaire en chef Antine ajoutait : « Si j'ai commis une erreur, je l'ai fait de bonne foi, mais je n'ai pas commis d'erreur lorsque la question a été portée à mon attention et que je n'ai pas pris les mesures nécessaires pour assurer l'observation des règlements au sein de l'organisation ou y apporter des changements de manière à ce que la situation ne se reproduise pas ».

Tout le monde ne partagera pas l'opinion du commissaire en chef Antine lorsqu'il déclare que les cadres ne peuvent jamais être tenus responsables des conséquences non intentionnelles de leurs actes ou de leurs omissions. En fait, le commissaire en chef Antine semble lui-même hésiter à ce sujet. Bien qu'il fasse valoir que « l'on ne peut pas me reprocher ce dont je n'étais pas au courant », il avait reconnu plus tôt, en réponse à une question de la présidente de la Commission, que l'une des responsabilités d'un officier supérieur consiste à « mettre en place les mesures appropriées afin de demeurer bien informé ». Plus tard, toujours en réponse à la même question, il a admis, qu'un officier supérieur a aussi l'obligation, en cas d'échec des mécanismes appropriés, d'« assurer le suivi de l'application de ces mesures ».

En résumé, le commissaire en chef Antine semble donc dire que l'ignorance excuse tout, *tout court*. Pourtant, si l'on regroupe les diverses réserves qu'il formule à différents stades de son témoignage, il semble qu'il reconnaisse lui-même, ou soit tout près de le faire, que l'ignorance en soi n'est pas toujours une excuse.

L'ignorance calculée

En particulier, le fait qu'un chef de police ignore les fautes commises par ses subordonnés ne le dispense pas d'être blâmé personnellement si son ignorance était due au fait qu'il n'avait pas mis en place des procédures d'information appropriées ou qu'il ne s'était pas assuré du respect de ces procédures. Les chefs qui plaident l'ignorance, doivent, autrement dit, montrer non seulement qu'ils n'étaient pas au courant des fautes de leurs subordonnés, mais qu'ils *ne pouvaient pas raisonnablement* l'avoir été. Ils doivent démontrer que leur ignorance n'était pas coupable.

Si le chef a contribué à sa propre ignorance, il peut alors en être blâmé. Ceux qui invoquent l'ignorance pour excuser ou atténuer la gravité de leur comportement fautif ne méritent pas d'obtenir gain de cause lorsque cette ignorance était calculée.

Donc, la question de savoir si le commissaire en chef Antine devrait être excusé ou blâmé pour avoir ignoré le camouflage de l'affaire de meurtre et des actes de brutalité policière ou d'autres comportements fautifs connexes de la part de ses subordonnés, consistera à déterminer si, dans les divers rôles qu'il a assumés au cours de la période visée par l'enquête, il s'est acquitté ou non de ses nombreuses obligations. N'avait-il pas prévu que ses subordonnés pourraient lui dissimuler des fautes graves? Dans la

négative, était-ce la marque d'un manque de prévoyance coupable (ou peut-être de négligence)?

Le filtrage de l'information

Dans les grandes bureaucraties, une part importante de l'information est filtrée longtemps avant de parvenir à la haute direction. En général, on pourrait s'attendre à ce qu'une des tendances les plus marquées de la plupart des bureaucraties consiste à surinformer les cadres supérieurs, si bien que lorsque les choses tournent mal, la responsabilité de la situation retombe également sur eux. Il se peut toutefois que le volume d'information soit simplement trop important pour être transmis sans un gros travail de sélection préalable. En outre, on pourrait considérer que le fait d'admettre à ses supérieurs que l'on a échoué dans une tâche attribuée risque de nuire à sa carrière.

Dans la plupart des grandes bureaucraties, des tendances contradictoires peuvent donc se manifester simultanément : la tendance des subordonnés à surinformer leurs supérieurs, et leur propension à conserver l'information pour eux-mêmes. Cette tendance à restreindre la circulation de l'information vers le haut ne tient qu'en partie au désir d'éviter d'avoir à reconnaître ses échecs et donc d'éviter le blâme. Ce qui est tout aussi important, c'est que la réticence à tout dire au patron est parfois très utile pour protéger l'influence du subordonné. Ceux qui détiennent l'information et la contrôlent jouissent d'un pouvoir important dans la plupart des organisations. Cela leur permet en effet de contrôler le programme de l'organisation et leur donne du même coup la possibilité d'influer sur les décisions.

Ainsi, pour assurer leur protection personnelle et leur avancement professionnel, les cadres moyens et supérieurs développent habituellement un instinct très sûr leur permettant de déterminer l'information qu'il faut ou non transmettre aux échelons supérieurs. Ces phénomènes bureaucratiques sont typiques de toutes les organisations, même celles qui sont saines et qui fonctionnent bien.

Dans une organisation qui fonctionne mal — par exemple une organisation dans laquelle un des chefs a la réputation de sacrifier le messager lorsque celui-ci lui apporte de mauvaises nouvelles — un processus de transmission de l'information différent et encore moins fiable se développe parfois. Dans les organisations dysfonctionnelles, les subordonnés ont en général nettement tendance à dissimuler des informations négatives importantes à leurs supérieurs. Dans des cas extrêmes, les subordonnés

recourent parfois, ou même fréquemment, à la tromperie et au mensonge purs et simples.

Si le commissaire en chef Antine a assumé son poste de chef de la police du Nordica à une époque où les conditions antérieures existaient, l'argument selon lequel des informations cruciales ne lui avaient pas été communiquées est peu crédible. En revanche, si la situation était dysfonctionnelle, on pourrait faire valoir qu'il lui appartenait de cerner le problème et de prendre les mesures voulues pour créer un meilleur climat de transparence et d'honnêteté. S'il a pris ces mesures et a malgré tout été trompé par ses subordonnés, il faudrait demander si les mesures prises satisfaisaient aux normes reconnues de gestion organisationnelle avant de décider si le commissaire en chef avait tout fait pour s'acquitter de sa tâche et s'il devait donc être exonéré.

MESURES CORRECTIVES POSSIBLES

Lorsqu'il est à la barre d'une organisation dysfonctionnelle et qu'il connaît la tendance des subordonnés à ne communiquer à leurs supérieurs que les informations qu'ils croient que ceux-ci souhaitent entendre, un chef compétent peut prendre plusieurs mesures importantes pour combattre cette tendance dangereuse. Il faudrait, à tout le moins, que les chefs fassent bien comprendre à tous leurs subordonnés qu'ils s'attendent à ce qu'on leur dise la vérité, même lorsqu'elle est gênante, politiquement inopportune ou douloureuse sur le plan personnel.

De tels chefs expriment et répètent non seulement leur désir d'être pleinement et franchement informés, mais ils montrent par leur propre comportement — et notamment par le choix des personnes à qui ils accordent des promotions et des récompenses et de celles qu'ils rétrogradent et punissent — qu'ils ne plaisantent pas lorsqu'ils demandent à être correctement informés et exigent que des lois comme celles qui régissent l'accès du public à l'information soient respectées.

L'ignorance : Facteur atténuant ou aggravant?

On pourrait faire valoir qu'un chef qui n'observe pas parfaitement les normes rigoureuses que je viens de décrire est plutôt coupable d'un péché véniel que d'un péché mortel. Après tout, le chef de police a de nombreuses responsabilités très importantes; s'assurer que les demandes d'accès à l'information soient traitées correctement n'en est qu'une, et pas nécessairement la plus importante de toutes. Dans la pratique, la

responsabilité ne retombe pas toujours uniquement sur les épaules du chef. Compte tenu des réalités dans les bureaucraties, ce n'est pas toujours le patron qui se trouve mis au pied du mur, mais plusieurs cadres au niveau immédiatement inférieur, qui ont la responsabilité de suivre ce genre de situation et de veiller à ce qu'il n'y ait pas de problèmes ou que ceux-ci soient réglés.

« Un petit clin d'œil »

Un autre facteur explique peut-être pourquoi certains types d'information ne parviennent pas toujours aux cadres supérieurs. Il n'est pas rare que ceux-ci *veuillent* être tenus dans l'ignorance de certains événements. Il leur est possible de communiquer ce désir à leurs subordonnés de diverses façons directes ou indirectes; les subordonnés en viennent alors à la conclusion que certains genres de comportement immoral ou illégal seront tolérés par leurs supérieurs tant que ces derniers n'en sont pas officiellement informés.

Les amateurs de *Becket*, la pièce de Jean Anouilh, se rappelleront que le roi Henri II pensait qu'il était de mauvaise politique de condamner explicitement à mort son ennemi, Thomas à Becket, archevêque de Canterbury. En présence de ses loyaux courtisans, il arrivait cependant au roi de déclarer d'un ton songeur : « Personne ne me délivrera donc de lui? Un prêtre! Un prêtre qui me nargue et me fait injure![13] ». Il n'en avait pas fallu plus. Ces paroles étaient des ordres. Le grand avantage de « donner un ordre sans avoir l'air de le faire » était qu'Henri bénéficiait maintenant de ce que l'on appelle parfois aujourd'hui la « possibilité de dénégation ». Il pouvait affirmer, avec au moins un semblant de franchise : « J'ignorais totalement cet acte ignoble, mais je trouverai le meurtrier et je le punirai comme il le mérite. »

Bien entendu, les organisations qui permettent à ce genre d'ethos de s'imposer sont également obligées de fixer des limites aux comportements illicites tolérés. Un moyen efficace de faire passer le message est d'utiliser l'exemple que donnent les cadres supérieurs de l'organisation. Des chefs rompus aux complexités organisationnelles savent que si leurs subordonnés les voient enfreindre l'esprit de certaines lois — par exemple celle de l'accès à l'information — ils concluront, devant la réticence de leurs chefs à communiquer des renseignements — qu'ils devront eux-mêmes prendre les mesures nécessaires pour éviter que des révélations embarrassantes ne leur attirent une publicité négative. (Cela ne signifie pas que des actes aussi troublants ne se produisent jamais dans des

organisations très ouvertes à la circulation de l'information. Ils se produisent en effet, mais ils sont l'exception plutôt que la règle.)

Donc, toute conclusion définitive (« verdict ») sur le comportement général du commissaire en chef Antine dans l'exercice de ses fonctions dépendra essentiellement du fait qu'il a fourni ou non le paradigme approprié à ses subordonnés.

La responsabilité de surveiller l'observation de la politique

Outre qu'il reconnaissait la responsabilité incombant à tout chef de « mettre en place les mesures appropriées pour demeurer informé », le commissaire en chef Antine acceptait une seconde responsabilité : l'obligation pour un chef de surveiller le degré d'observation de la politique officielle par ses subordonnés. Un chef perspicace s'attend presque toujours à ce que ses subordonnés dissimulent les fautes graves au lieu de les signaler. Reconnaissant que cette tendance à la dissimulation existait déjà et qu'elle faisait peut-être maintenant partie intégrante de la culture de la police du Nordica, un chef « proactif » mettrait en œuvre de solides mesures de protection afin d'empêcher les infractions ou de détecter celles qui se produisent malgré toutes les mesures préventives qu'il peut prendre.

Il n'est pas évident, à en juger d'après le témoignage du commissaire Antine, qu'il ait vraiment fait le nécessaire pour surveiller l'observation de la politique officielle de la police. En fait, il a reconnu avoir lui-même enfreint l'esprit des lois sur l'accès à l'information du Nordica, ce qui laisse supposer que ses subordonnés, connaissant son attitude et les valeurs auxquelles il était attaché, se sont peut-être sentis directement ou indirectement obligés de dissimuler des fautes de la police et même de recourir à des mesures illégales. Si c'était le cas, l'« ignorance » putative du commissaire Antine ne permettrait pas d'atténuer sa responsabilité morale à l'égard de l'opération de camouflage qui a suivi, car c'eut été une marque d'ignorance calculée.

En résumé, le récit, par le commissaire Antine, de son comportement dans l'affaire de meurtre et les actes de brutalité policière devrait à la fois montrer s'il avait instauré les politiques appropriées et surveillé leur mise en œuvre avec diligence, et s'il était coupable d'avoir approuvé tacitement ou par connivence les fautes commises, en adoptant un comportement qu'il était raisonnable que ses subordonnés interprètent comme « un petit clin d'œil » les autorisant à dissimuler illégalement des informations.

CHAPITRE TROIS

Responsabilité ministérielle : La tradition parlementaire britannique

Comme une grande partie de la loi constitutionnelle britannique n'est pas consignée par écrit, il est souvent difficile d'affirmer la nature exacte de ses grands principes et conventions. En dépit (ou à cause) de la masse d'études consacrées à la doctrine de la responsabilité ministérielle, ses principes fondamentaux soulèvent encore des controverses. En outre, comme les conventions constitutionnelles orales ont tendance à évoluer au fil des circonstances, une description autrefois exacte de la responsabilité ministérielle peut ne plus correspondre du tout aux pratiques actuelles[14].

Un bon point de départ pour engager un tel débat nous est peut-être offert par la définition suivante, proposée par Sir Richard Scott, président d'une récente enquête britannique sur l'exportation illégale de matériel de défense :

> Si l'on me le demandait, je dirais que la responsabilité ministérielle est un principe constitutionnel exigeant d'un ministre qu'il assume la responsabilité de ce qui a été fait ou omis au sein de son ministère[15].

Scott ajoute : « J'aurais associé la responsabilité ministérielle à l'obligation pour un ministre de démissionner si des erreurs graves avaient été commises dans son ministère »[16].

La définition de Scott, ou quelque chose d'approchant, décrit probablement avec exactitude l'interprétation de la responsabilité ministérielle à laquelle souscrivaient la plupart des membres du Parlement et des spécialistes de ces questions, du moins jusqu'à une époque relativement récente. Scott lui-même reconnaît cependant que sa conception initiale de la responsabilité ministérielle s'est profondément transformée à la suite de ce qu'il a appris comme président de l'enquête.

Même si, dans certaines circonstances bien déterminées, la démission du ministre lorsque des erreurs graves sont commises demeure peut-être un élément important de la responsabilité ministérielle, elle n'est certes pas automatique. En fait, dans l'Angleterre d'après-guerre, il est très rare que des ministres aient démissionné pour la simple raison que des fonctionnaires de leur ministère avaient commis des erreurs.

De toute évidence, les ministres devraient être tenus responsables des fautes graves de leurs fonctionnaires lorsque 1) le fonctionnaire a réagi directement et explicitement à un ordre du ministre, ou lorsque 2) le fonctionnaire a agi conformément à la politique ministérielle établie par le ministre. Dans les deux cas, il y a peu de doutes que le ministre devrait assumer la responsabilité, c'est-à-dire le blâme, pour les actes du fonctionnaire; et lorsque l'infraction est suffisamment grave, le ministre devrait démissionner.

Si l'on en croit un ancien Grand chancelier, Sir David Maxwell Fyfe, la situation est tout à fait différente lorsque le ministre n'est pas personnellement coupable de l'erreur commise :

> Lorsque le geste posé par un fonctionnaire est réprouvé par le ministre, qui n'en avait pas été préalablement informé, et lorsque la conduite du fonctionnaire est répréhensible ... [l]e ministre n'est pas tenu de défendre des actes dont il ne connaissait pas l'existence, ou qu'il réprouve[17].

Fyfe ajoute :

> ... bien entendu, il demeure constitutionnellement responsable devant le Parlement du fait qu'une faute a été commise, et lui seul peut expliquer au Parlement ce qui s'est produit et rendre compte de sa gestion[18].

La question clé à laquelle il faut répondre est donc « Qu'exige-t-on d'un ministre qui n'est pas personnellement coupable mais qui est constitutionnellement responsable?[19] » Quelle convention constitutionnelle devrait déterminer la responsabilité d'un ministre lorsqu'une erreur grave a été commise, erreur pour laquelle il n'est pas du tout à blâmer?

Sir Robin Butler, secrétaire du cabinet britannique, donne une réponse à une question étroitement apparentée, « Quelles sont les limites de la responsabilité ministérielle? » :

> Les ministres doivent toujours rendre compte des actions de leur ministère et de leur personnel, mais il est injuste de les critiquer ou de critiquer les cadres supérieurs

du ministère pour des carences dont ils ignorent l'existence, et qu'ils ne pouvaient pas raisonnablement découvrir, ou pour des carences qui n'étaient pas des conséquences prévisibles de leurs actes[20].

Donc, même lorsqu'un gestionnaire ministériel ou un autre cadre supérieur a commis une erreur grave, le ministre ne devrait pas être tenu de démissionner, à moins d'être personnellement blâmable, soit directement parce qu'il a commis l'erreur, soit indirectement parce qu'il n'a pas su instituer les procédures appropriées au sein du ministère.

Certains considèrent que le divorce causal entre l'erreur ministérielle et la démission du ministre est un signe de progrès; d'autres, comme le Treasury and Civil Service Committee britannique de 1986, estiment que cela constitue un affaiblissement regrettable de la doctrine constitutionnelle de la responsabilité ministérielle :

> Le problème se pose ... en ce qui concerne la responsabilité à assumer pour les gestes posés par des fonctionnaires ... pour dire les choses carrément, qui devrait démissionner ou être pénalisé si des fautes sont commises? Si ce n'est pas le ministre, ce ne peut être que les fonctionnaires[21].

Le point de vue selon lequel même des ministres personnellement irréprochables devraient démissionner à cause d'erreurs commises par des fonctionnaires du ministère a également été adopté par un comité de la Chambre des communes britannique en 1994. Dans son rapport, le comité déclarait sans ambages :

> Le principe de la démission du ministre lorsque la responsabilité ministérielle pour un échec a été établie est l'un des fondements d'un système efficace de responsabilité devant le Parlement[22].

Il convient de noter que ces deux points de vue britanniques contradictoires de la responsabilité ministérielle sont très proches de ce que nous avons appelé plus haut la conception de la responsabilité morale personnelle et celle de la responsabilité absolue qu'impose la fonction. Tenir les ministres entièrement responsables des erreurs commises dans leur ministère peut avoir un effet bénéfique : encourager les normes d'observation les plus rigoureuses possibles. En revanche, si nous exigeons à tout prix des ministres qu'ils démissionnent même lorsqu'il n'y a pas de culpabilité personnelle, nous risquons de perdre des ministres compétents, de punir de manière sévère et injuste des innocents, et de

permettre aux véritables coupables d'échapper à l'enquête qui s'imposerait.

À tout prendre, lorsqu'il s'agit d'une situation où le ministre est totalement (ou peut-être en grande partie) innocent, il serait difficile de rejeter la conclusion de Scott, selon laquelle :

> Ce n'est pas ... le fait que les ministres soient prêts à démissionner qui est l'élément fondamental de la responsabilité ministérielle, mais plutôt l'obligation des ministres de fournir des informations sur les activités de leurs ministères et sur les actes et omissions de leurs fonctionnaires, ou d'en faciliter la communication[23].

Lorsqu'un ministre ne respecte pas l'obligation qui lui est faite de rendre compte en ne fournissant pas des informations franches et complètes sur les activités du ministère, cette carence, selon Scott, « compromet ... le processus démocratique ». Cette observation vaut pour d'autres domaines, y compris le militaire.

Avant d'abandonner le sujet, il est bon de rappeler le risque de mal interpréter l'opinion de Scott, qui considère qu'il n'est pas raisonnable de blâmer un ministre « pour la simple raison qu'une erreur a été commise dans le ministère dont il est responsable ». Il ne faudrait pas en conclure que les ministres doivent être dégagés de leurs responsabilités en ce qui concerne la dotation en personnel et la supervision de leurs ministères. Les ministres sont tenus de rendre compte, ce qui implique que, lorsqu'il y a des problèmes, ils doivent s'attendre à ce que l'on exige d'eux qu'ils démontrent *inter alia* que leur gestion du ministère n'a pas contribué de manière importante au problème. L'obligation pour les ministres et les autres hauts fonctionnaires de démissionner devrait demeurer entière lorsqu'ils ont commis une faute grave dans l'exercice de leurs obligations fiduciaires.

POINT DE VUE CANADIEN

Comme S. L. Sutherland l'a démontré de façon convaincante, le débat sur l'obligation pour un ministre de démissionner lorsque ses fonctionnaires commettent de graves erreurs s'entoure, du moins pour les Canadiens, d'une aura d'irréalité. L'étude exhaustive qu'elle a faite des démissions de ministres depuis la Confédération n'a révélé que deux cas de ministres qui « avaient assumé leur responsabilité » en démissionnant pour cause de prévarication au sein de leur ministère[24]. Autrement dit, de toute l'histoire du Canada, sur un total de 151 démissions, deux seulement étaient

clairement attribuables à l'acceptation, par le ministre, d'une totale responsabilité, compte tenu de ses fonctions.

Il est cependant raisonnable de penser que plusieurs démissions supplémentaires ont été le fait de ministres qui ont accepté d'assumer la responsabilité en ce sens qu'ils considéraient que leur responsabilité personnelle était engagée ou qu'ils étaient personnellement à blâmer.

Pour le meilleur ou pour le pire, dans le régime politique canadien, l'opposition parlementaire — quelle que soit la force de son indignation — n'a jamais contraint un ministre à démissionner pour des erreurs attribuables à des fonctionnaires.

L'opposition ne peut obtenir la démission d'un ministre que lorsqu'elle peut prouver qu'il y a eu un manque d'éthique personnelle ou de probité à laquelle les propres collègues du ministre et le premier ministre *refusent* d'accorder la protection de la responsabilité collective, ou lorsque le Cabinet ne peut pas se montrer solidaire parce que le gouvernement est en minorité[25].

Plusieurs initiatives parlementaires récentes dans le domaine de la reddition de comptes (tout particulièrement le rapport McGrath de 1985) visaient de diverses manières à accroître le rôle des députés d'arrière-ban à la Chambre. Le point de départ du rapport McGrath, par exemple, était que :

La notion selon laquelle le ministre doit être responsable de tout ce qui se passe dans son ministère était peut-être réaliste à une certaine époque, mais elle a depuis longtemps cessé de refléter la réalité. Comme le ministre ne peut absolument pas être au courant de tout, la doctrine de la responsabilité ministérielle limite la responsabilité de celui qui devrait être tenu responsable, à savoir le plus haut fonctionnaire du ministère[26].

Les propositions de McGrath avaient surtout pour but de faire assumer une plus grande part de la responsabilité ministérielle par les hauts fonctionnaires, en particulier les sous-ministres. Un de leurs gros problèmes, cependant, est que cette tentative fort louable d'instaurer des mécanismes importants de reddition de comptes sur le plan administratif s'accorde mal avec la convention parlementaire solidement établie selon laquelle les fonctionnaires doivent être politiquement indépendants et anonymes.

Un second problème grave naît du fait qu'il n'existe pas de « ligne de démarcation » magique permettant de séparer les questions dont le ministre devrait rendre compte de celles dont le sous-ministre ou d'autres hauts

fonctionnaires devraient être responsables. Même dans un pays comme le Canada, avec son cadre permanent d'administrateurs hautement professionnels et très compétents, il y a quelque chose de naïf et d'artificiel à s'en tenir à la convention selon laquelle les ministres sont exclusivement responsables/tenus de rendre compte de la politique, alors que les fonctionnaires ne remplissent que des tâches administratives. Dans la réalité, il est inévitable que les ministres s'occupent fréquemment de questions d'administration et de mise en œuvre des politiques, et que les hauts fonctionnaires interviennent, du moins dans une large mesure, dans l'élaboration des politiques ainsi que leur mise en œuvre. La séparation entre politique et administration est un attrape-nigaud.

Le régime parlementaire canadien semble donc avoir atteint une impasse. La doctrine conventionnelle de la responsabilité ministérielle a été considérablement affaiblie, bien qu'on ne puisse pas dire qu'elle ait été totalement neutralisée. Du fait de la taille et de l'importance de certains ministères, l'obligation pour eux de rendre compte au Parlement ou au grand public paraît bien peu contraignante. D'autre part, les propositions en faveur d'une réforme approfondie sont accueillies par la crainte et le scepticisme de ceux qui croient que si nous renonçons totalement au modèle britannique de responsabilité ministérielle, nous risquons de nuire à l'intégrité de notre régime démocratique : « C'est ... le ministre qui forme le dernier maillon de la chaîne démocratique de la responsabilisation à l'égard de l'électorat »[27]. Même fragiles, les maillons de cette chaîne sont préférables aux solutions de rechange, et en tout cas, à leur complète absence.

APPLICATION DE L'ANALYSE QUI PRÉCÈDE

On pourrait s'attendre, lorsque des événements fâcheux se produisent systématiquement dans un ministère, à ce que le ministre responsable soit capable de rendre des comptes publiquement et soit disposé à le faire, afin d'expliquer les dérapages et de justifier l'exercice de ses responsabilités ministérielles. S'il est incapable de justifier ses actes ou son inaction, il devrait alors reconnaître sa responsabilité personnelle, le fait qu'il est à blâmer, et présenter des excuses. Au Canada, on pourrait faire valoir que c'est la perte de prestige politique et de réputation qui constitue aujourd'hui la sanction la plus sévère d'un échec ministériel. Ce n'est que lorsque les carences personnelles sont indiscutablement graves que les conventions actuelles relatives à la responsabilité ministérielle dictent le départ du ministre. Peut-être est-il temps de se demander si l'on devrait restituer

leur sévérité antérieure aux conventions actuelles. Cette analyse est particulièrement opportune lorsque l'on considère les valeurs des forces militaires au sein d'une société démocratique.

CHAPITRE QUATRE

Les valeurs des forces militaires au sein d'une société démocratique

LES FORCES MILITAIRES DANS UNE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE : VALEURS EN CONFLIT

La culture de la démocratie libérale attache une importance fondamentale aux valeurs telles que l'individualité, l'autonomie et la transparence. En revanche, il semble que, de par leur nature même, les organisations militaires aient tendance à accorder la priorité à un ensemble de valeurs très différentes, notamment l'esprit de corps, l'obéissance inconditionnelle aux ordres des supérieurs, et une discipline rigoureuse. Les divergences entre les valeurs d'une collectivité démocratique et celles de ses forces armées créent presque inévitablement des tensions[28].

Fait inquiétant, les Forces canadiennes, à l'instar de leurs homologues britanniques et américains, sont en train de perdre contact avec la société qu'elles servent. Personne ne devrait être étonné de voir que les forces armées tendent à se distinguer considérablement des sociétés civiles, mais les événements récents risquent de transformer cet écart en abîme. En effet, les derniers conflits entourant par exemple la place des femmes au sein des forces, même au combat, l'orientation sexuelle et le racisme nous incitent à nous demander si les valeurs militaires traditionnelles sont conformes aux changements sociaux et juridiques que nous vivons actuellement.

Jusqu'à quel point l'armée a-t-elle le droit de se distinguer du reste de la société? La société civile la laissera-t-elle continuer d'imposer à sa guise sa propre éthique? On peut dire sans exagérer que la fin de la guerre froide et les profonds changements sociaux qui sont survenus ont entraîné une crise d'identité aiguë au sein des forces militaires de toutes les sociétés libérales occidentales. En cette période de « paix », il est peu probable que la culture institutionnelle traditionnelle des forces armées puisse survivre sans faire l'objet d'importantes modifications, surtout quand des

journalistes audacieux filment et des revues à scandale publient régulièrement en première page des exemples de transgression des valeurs militaires. D'ailleurs, il ne sont pas les seuls à courir ce genre de scandales. Les principaux médias, tant la presse écrite que télévisée, présentent régulièrement au public des scènes horrifiantes de méfaits commis par des militaires.

La question sous-jacente fondamentale a été formulée adroitement par Kim Krenz, dans une lettre adressée récemment au *Globe and Mail*, « ...le code d'éthique de toute organisation militaire efficace doit être différent de l'image d'une société bienveillante, compatissante et « politiquement correcte » à laquelle aspire le Canada »[29]. Malgré la tendance actuelle à utiliser les forces armées pour jouer un rôle de maintien de la paix à l'échelle internationale, les militaires auront parfois l'obligation professionnelle, en tant que soldats, de tuer et de détruire. Pour dire les choses franchement, la formation sur l'éthique militaire professionnelle vise entre autres à transformer les jeunes soldats en tueurs qualifiés. Dans une large mesure, c'est le sentiment de loyauté absolue ayant pris naissance au sein des petits groupes militaires qui motive les soldats à affronter de graves dangers et à endurer des situations extrêmement difficiles dans l'exercice de leurs fonctions.

L'écart est mince entre l'esprit de corps et l'attitude du « nous contre eux », attitude qui lie l'ensemble des militaires contre ceux qu'ils considèrent comme des étrangers civils. Ces derniers sont vus comme incapables de comprendre réellement la culture militaire. Puisque les civils sont incapables de comprendre ce que sont la vie et le travail des militaires, l'autorité civile sur les forces armées peut facilement susciter chez les militaires un certain ressentiment qui peut très bien s'exprimer ensuite par des tentatives de dissimulation.

À juste titre, la loyauté et l'obéissance sont traditionnellement considérées comme les plus grandes vertus militaires. Comme le fait remarquer Alfred T. Mahan, « la règle d'obéissance est simplement une façon d'exprimer l'une des vertus militaires dont dépendent toutes les autres »[30]. Certains prétendent qu'il faut inculquer aux soldats l'obéissance aveugle comme principale vertu, parce que ces derniers sont souvent appelés à agir rapidement et de concert. Le moindre retard ou la moindre hésitation pourrait être fatal. Bien entendu, l'obéissance à ses supérieurs et la loyauté envers ses compagnons peuvent facilement mener à la dissimulation des fautes de ces derniers.

Peu d'auteurs ont réussi aussi bien que Samuel P. Huntington à décrire la valeur suprême de l'obéissance militaire :

Quand le militaire reçoit un ordre légitime d'un supérieur autorisé, il ne discute pas, il n'hésite pas, il n'émet pas sa propre opinion, il obéit instantanément. Il est jugé non pas par les politiques qu'il applique, mais plutôt par la rapidité et l'efficacité avec lesquelles il les exécute. Son but est de parfaire un instrument d'obéissance; l'usage qui est fait de cet instrument ne relève pas de sa responsabilité. Sa plus grande vertu est dans l'exécution des ordres, non dans la responsabilité finale[31].

L'accent que met Huntington sur les valeurs suprêmes de l'obéissance aveugle et de la loyauté totale ne semble pas déplacé, compte tenu du *telos* fondamental des forces armées : la responsabilité de gérer la violence de manière à protéger la société contre une menace militaire extérieure organisée[32].

Il importe de noter toutefois que même Huntington utilise les termes « légitime » et « autorisé » pour nuancer sa version de l'idéal militaire. Cela signifie qu'un soldat ne doit obéir sur le champ qu'aux ordres *légitimes* donnés par un supérieur *autorisé*. Cette précision fait ressortir l'assujettissement essentiel des militaires à la primauté du droit. En fin de compte, c'est à la primauté du droit que le principe de loyauté de tout officier et soldat des forces armées d'une société démocratique doit s'appliquer, comme doit lui-même l'admettre Samuel Huntington, lorsqu'il insiste tant sur la vertu militaire de l'obéissance parfaite.

L'INTÉGRITÉ PERSONNELLE EST LA PLUS GRANDE DES VERTUS MILITAIRES

Dans ce contexte, il faut prendre en considération les commentaires éloquents du sénateur Hughes de l'Iowa (É.-U.). Il avait formulé ces remarques pour manifester son opposition à la promotion de certains officiers, dont la loyauté envers leur supérieur militaire les avait poussés à faire de fausses déclarations, afin de camoufler des actes allant à l'encontre de la politique nationale :

> Je ne serais pas rassuré en pensant que l'un de ces hommes, qui a délibérément fait de fausses déclarations, pourrait un jour se retrouver président des chefs d'état-major interarmées. L'intégrité de notre structure de commandement et de contrôle, chez les autorités tant militaires que civiles, repose sur des hommes d'une parfaite honorabilité, dont l'obéissance aux lois et à la Constitution n'est pas mise en doute... Si nous choisissons de récompenser ces hommes par des promotions, quelles en seront les conséquences? ... Les autres officiers en

concluront-ils que la loyauté et l'obéissance au sein de leur propre service sont plus importantes que le respect des grands principes de droit et de l'autorité civile sur l'autorité militaire[33]?

À noter l'expression du sénateur Hughes « hommes de parfaite honorabilité », ou, comme on le dirait aujourd'hui, « hommes et femmes de parfaite honorabilité ».

En réalité, le sénateur Hughes défend deux valeurs militaires importantes : l'intégrité morale et l'obligation de rendre compte en démocratie. Son principal argument est que, même au sein d'une organisation reposant sur une autorité strictement hiérarchique, comme les forces armées, la valeur ultime doit être l'obéissance à la loi, donc à l'autorité civile. Son deuxième argument est que, si on n'inculque pas aux militaires de bonnes valeurs morales (intégrité), leur rendement sera moins efficace et, conséquence tout aussi importante, l'autorité démocratique civile sur les forces armées sera menacée.

En l'absence d'une structure efficace de commandement et de contrôle, le monopole de la force dont est investie l'armée pourrait bien causer du tort à la société, alors que la raison d'être de l'armée est justement de protéger les valeurs de la société. Quand l'armée ne tient pas compte de l'autorité civile ou se donne le pouvoir de déterminer quelles doivent être les limites de cette autorité, on quitte le monde de la démocratie pour entrer dans celui de la dictature militaire.

L'intégrité de la structure de commandement et de contrôle nécessite la communication de renseignements complets et exacts. L'intégrité morale — qui repose avant tout sur la sincérité — doit d'abord être présente chez le personnel subalterne, puis chez les supérieurs immédiats et jusqu'au sommet de la hiérarchie militaire, où la primauté du droit exige qu'il y ait une autorité civile. Mais ce qui est encore plus important, l'intégrité morale nécessite des plus hautes instances militaires qu'elles soient honnêtes avec les autorités civiles (ministres du Cabinet et hauts fonctionnaires) à qui elles doivent rendre compte de leurs actes et du bon fonctionnement général des forces armées.

Aux échelons inférieurs de la chaîne de commandement, le manque d'intégrité entraîne, entre autres conséquences néfastes, des déclarations malhonnêtes, lesquelles sont souvent à l'origine de situations malheureuses qui auraient très bien pu être évitées, comme des blessures et des décès. Aux échelons supérieurs, les déclarations malhonnêtes peuvent donner lieu à des catastrophes militaires d'une ampleur suffisante pour menacer la sécurité nationale. De telles déclarations peuvent également saper le

pouvoir démocratique des forces armées, ce qui représente une menace de nature différente, mais non moins grave, pour la sécurité nationale.

Par conséquent, l'importance qu'accorde Huntington aux valeurs d'obéissance et de loyauté, en tant que principes de base de l'éthique militaire, doit être interprétée dans l'optique d'un engagement général envers l'intégrité morale personnelle : « l'intégrité semble être l'une des rares qualités morales dont dépendent la loyauté et l'obéissance »[34].

Il pourrait être utile de revenir sur un point déjà traité en profondeur dans le présent essai, dans le contexte de la bureaucratie civile. Chez les militaires, comme chez les civils, le meilleur moyen de promouvoir l'intégrité morale consiste à encourager et à donner l'exemple[35]. C'est pourquoi, lorsqu'un officier haut gradé viole l'esprit d'une loi fondamentale préconisant la transparence et l'obligation de rendre compte, son comportement risque de saper un principe de base de l'éthique militaire. Même si, en théorie, il n'a peut-être rien fait de strictement illégal, sa conduite est une violation directe de l'obligation des forces armées de rendre compte en démocratie.

LE SOUCI DE L'IMAGE : UN MAL DES FORCES ARMÉES?

Culture, valeurs et credo militaires

Aucun d'entre nous n'est un être purement atomistique qui évolue dans le vide. Nous subissons tous plus ou moins (et habituellement plus que moins) l'influence de la culture dans laquelle nous vivons et travaillons. Non seulement nos attitudes et nos valeurs mais aussi notre identité en tant qu'individus sont profondément façonnées par les normes et les structures institutionnelles.

Les personnes qui s'enrôlent dans les forces armées sont soumises à un processus de socialisation militaire si puissant et si long que leur identité collective en tant que soldats ou officiers peut aisément annihiler toute socialisation antérieure ayant trait aux valeurs civiles, qui sont moins profondément inculquées.

La diversité et la pluralité des valeurs que l'on trouve généralement dans les sociétés démocratiques libérales offrent un contraste frappant avec l'homogénéité des valeurs et des normes propres à la culture militaire. De telles différences peuvent facilement contribuer à un manque réciproque de compréhension et de respect entre les forces armées et le reste de la société, ce qui peut parfois engendrer un sentiment d'aliénation. Le fait que les membres des forces armées aient tendance à vivre en marge de la

société civile et à entretenir des rapports surtout entre eux les éloigne davantage de l'ensemble de la collectivité. Cela renforce également la loyauté envers les pairs (sur le plan horizontal) et envers les supérieurs (sur le plan vertical)[36].

Il existe bien sûr une certaine diversité de vues et de valeurs au sein des forces armées, et il serait simpliste de prétendre qu'il n'y a qu'un seul credo ou culture militaire. Des différences notables se feront vraisemblablement sentir entre les services des forces armées et entre les unités de chaque service. Outre cette diversité « horizontale » de valeurs, il est aussi probable qu'il existe d'importantes différences « verticales » de culture et de valeurs dans la hiérarchie, entre les hauts gradés, les officiers de grade inférieur et les simples soldats. Malgré ces différences, tant horizontales que verticales, il se produira souvent des cas, en particulier lorsque les forces militaires sont attaquées par des profanes présumés ignorants des normes et des valeurs militaires, où l'on peut s'attendre à ce que la quasi-totalité des membres des forces armées fassent front commun pour défendre leurs façons de faire contre toute ingérence de l'extérieur[37].

Obsession de l'image : Le problème de la loyauté mal dirigée

Les organisations fortement axées sur l'autorité, particulièrement celles qui attachent beaucoup d'importance à une discipline sévère et à l'esprit de corps, sont systématiquement exposées aux abus de pouvoir et à l'obsession de l'image. Comme l'a fait remarquer le psychologue Philip Flammer, « De nombreux membres des forces militaires semblent avoir la douteuse impression que les critiques, voire les critiques internes de premier ordre, sont une forme de déloyauté »[38].

Bien entendu, l'obsession de l'image n'est pas un problème particulier aux forces militaires. Chaque organisation veut se montrer sous le meilleur jour; tous les administrateurs cherchent à éviter la publicité négative. On donne souvent de l'expression « loyauté organisationnelle » l'interprétation suivante : ce qui exige que les militaires de tous grades soient prêts à cacher des vérités désagréables ou même parfois à dissimuler des renseignements qui, s'ils étaient divulgués, auraient pour effet de nuire à certaines réputations. Toutefois, la déformation organisationnelle de l'obsession de l'image a tendance à caractériser, avec une régularité déconcertante, les sociétés « fermées » comme les forces militaires (et la police).

La portée du présent essai ne me permet pas d'expliquer dans ses moindres détails ce phénomène inquiétant, mais j'offrirai quelques assertions

provisoires. Je ne formulerai aucun commentaire sur l'explication abondamment discutée selon laquelle le pouvoir corrompt et le degré de corruption augmente en fonction du pouvoir. Cette thèse explicative renferme sans aucun doute d'importantes vérités, mais d'autres facteurs méritent notre attention.

Pour pouvoir remplir leur rôle principal, c'est-à-dire protéger la société contre les menaces externes de violence, les forces armées doivent créer et maintenir une organisation où les soldats ont suffisamment confiance en leurs officiers et ces derniers en leurs supérieurs, pour risquer leur vie au combat. Confier sa vie à une autre personne, ou même à une organisation, exige une grande confiance dans la capacité de cette personne ou de cette organisation à faire en sorte qu'on soit exposé le moins possible à des risques inutiles. Cela pourrait même nécessiter un niveau de confiance qui frôle la pensée magique. Pour conserver cette confiance, l'organisation et ses représentants doivent s'efforcer de donner, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, l'apparence de l'infaillibilité.

Hélas, comme je l'ai déjà mentionné, la faillibilité est une caractéristique inévitable de la nature humaine et, *a fortiori,* de toute organisation humaine. Puisque aucune création humaine n'est parfaite, la nécessité de paraître infaillible implique la nécessité de dissimuler toute preuve d'erreurs, de bévues, de mauvais calculs et d'incompétence pure et simple, sans parler de l'avidité, de la corruption, de la vénalité, du carriérisme et autres imperfections d'ordre moral. Par conséquent, le système militaire ne peut espérer réussir à paraître infaillible sans rejeter de manière dogmatique d'abondantes preuves du contraire et dissimuler, par le mensonge et la tromperie, les preuves qui permettraient de révéler le caractère irréel de ses prétentions.

Voilà qui explique, du moins dans une assez forte mesure, pourquoi les forces armées semblent si souvent mêlées à des dissimulations et à des tromperies. Il s'agit certes d'une explication mais pas d'une justification. Pour de nombreux membres de l'élite dirigeante des forces militaires, les avantages qu'il y a à cacher les erreurs en ayant recours aux dissimulations et aux tromperies sont plus directement manifestes que les inconvénients. Toutefois, s'ils sont bien calculés, ces derniers peuvent nettement l'emporter sur les premiers, du moins avec le temps.

ERREURS ET FAUTES : LE BESOIN D'UNE NOUVELLE ÉTHIQUE

Le mythe de l'infaillibilité militaire exige, à tout le moins de la part des commandants, une « mentalité ne tolérant aucune erreur »[39]. En d'autres

termes, la poursuite de l'excellence dans les forces armées — un but dont le mérite est indiscutable — se traduit par des attentes dangereusement irréalistes voulant que les commandants ne commettent jamais d'erreurs. Sous sa forme extrême, cette mentalité condamnerait même les erreurs non coupables (ou « infortunes »).

Il n'est pas étonnant qu'une doctrine aussi butée puisse entraîner des conséquences beaucoup plus négatives que positives en ce qui a trait au rendement militaire. D'abord, le prétexte de l'infaillibilité engendre beaucoup d'hypocrisie. La malhonnêteté et la dissimulation deviennent la règle plutôt que l'exception. Le camouflage devient un mode de vie plutôt qu'une rare exception. Le carriérisme supplante le professionnalisme et la corruption morale se généralise.

Fait tout aussi important, à moins que les erreurs ne soient reconnues et analysées, leurs auteurs ne peuvent tirer les leçons appropriées.

Il est intéressant de constater que les médecins, dont les erreurs sont souvent une question de vie ou de mort, comme celles des militaires, éprouvent des problèmes similaires lorsqu'il s'agit de les admettre. McIntyre et Popper disent ceci au sujet de la profession médicale (mais leurs propos s'appliquent tout autant à la profession militaire) :

> Notre nouveau principe doit consister à tirer des leçons de nos erreurs afin que nous puissions les éviter dans l'avenir; ce principe devrait même avoir le pas sur l'acquisition d'informations nouvelles. La dissimulation des erreurs doit être considérée comme un péché mortel[40].

Par ailleurs, les progrès seront effectivement lents si chacun de nous ne peut tirer de leçons que de ses propres erreurs. Nous devons nous encourager les uns les autres non seulement à faire preuve d'autocritique, mais aussi à être disposés à attirer l'attention des autres sur nos erreurs.

Même les personnes capables de faire face à leurs erreurs avec honnêteté peuvent hésiter à les faire connaître à d'autres. Néanmoins, ce n'est que lorsque les erreurs commises par divers membres d'une organisation sont décelées et mises en commun qu'il est possible de déterminer les causes fondamentales. Par conséquent, à moins que ces personnes ne soient prêtes à regrouper et à analyser leurs erreurs, des problèmes systémiques peuvent très bien passer inaperçus, et l'organisation ne sera pas en mesure d'élaborer des stratégies permettant de réduire le plus possible les risques que des erreurs analogues ne se produisent dans l'avenir.

Dans des forces armées véritablement professionnelles, la reddition de comptes signifierait l'obligation imposée à chaque soldat, mais surtout à

chaque officier, d'améliorer les normes de l'organisation. L'exercice efficace des fonctions militaires, à chaque niveau de la hiérarchie, exige que soit en place un système de contrôle et d'évaluation et, au besoin, que soient modifiées et améliorées les façons de faire. Le souci de l'image devrait être subordonné au souci de l'intégrité professionnelle. À la longue, bien sûr, il se pourrait que ces deux *desiderata* coïncident par bonheur. Mais à court terme, ils peuvent souvent sembler opposés.

Somme toute, lorsque l'éthique qui prédomine au sein d'une organisation est fondée sur l'intolérance, et que la critique est généralement synonyme de condamnation plutôt que de respect mutuel, on peut s'attendre à trouver en même temps une éthique fondée sur la tromperie et la dissimulation. Non seulement une telle éthique est peu souhaitable sur le plan moral, mais elle nuit également à l'exercice efficace des fonctions. Dans les forces armées, des erreurs qui ne sont pas corrigées parce que non décelées peuvent facilement entraîner des pertes de vies qui auraient pu être évitées ou même, dans les cas extrêmes, une catastrophe militaire. Fait tout aussi important, une éthique fondée sur la tromperie et la dissimulation est incompatible avec une organisation militaire qui a l'obligation de rendre compte dans une société démocratique libérale.

Le présent exposé sur le besoin d'une nouvelle éthique en ce qui a trait à l'admission des erreurs semble indiquer qu'il faille se livrer à une réflexion plus poussée sur la vertu qu'est la loyauté. Comme le constate judicieusement Basil Liddell Hart, spécialiste de l'histoire militaire, la loyauté est « une qualité noble, à condition qu'elle ne rende pas aveugle et qu'elle n'exclue pas l'attachement profond à la vérité et à la décence »[41].

Notes bibliographiques

1 Éditorial, *The Orb and Post*, 22 août 1996. Pour le texte intégral de l'éditorial, voir l'appendice I.

2 Lorsque le commissaire en chef Antine a employé le terme « force morale » dans son témoignage devant la Commission, il semble qu'il voulait dire quelque chose comme « le courage d'être honnête ». Mais la notion de force morale adoptée par les forces armées au cours des deux guerres mondiales semble s'appliquer plus généralement à une vertu militaire bien précise — à savoir un degré de courage et d'endurance particulièrement élevé dans l'exercice de ses fonctions.

3 *The Orb and Post*, 22 août 1996.

4 Voir J.T. Stevenson, *Engineering Ethics: Practices and Principles* (Toronto : Canadian Scholars' Press, 1987), p. 69-75, pour une description plus détaillée des « systèmes de responsabilité ».

5 J.T. Stevenson, conversation privée avec l'auteur.

6 Pour un exemple involontaire, voir Humphrey Sears, *The Orb and Post*, 8 janvier 1997.

7 Max Weber, « Politics as a Vocation », dans *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York : Oxford University Press, 1958), p. 95.

8 Lettre de l'ex-ministre de l'Alimentation envoyée à la commission d'enquête sur les aliments contaminés du Nordica, 19 août 1996. Voir l'appendice II pour le texte intégral de la lettre.

9 H.L.A. Hart, *Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law* (Oxford : Oxford University Press, 1968), p. 152.

10 Hart, *Punishment and Responsibility*, p. 136-157.

11 Voir Peter A. French, (dir.), *Individual and Collective Responsibility: Massacre at My Lai* (Cambridge, Mass. : Schenkman Publishing Company, 1972).

12 Éditorial, *« Culture of Coverup »*, *The Ottawa Citizen*, 15 août 1966, p. A10.

13 Jean Anouilh, *Becket*, acte IV, traduction de Lucienne Hill (Londres : Methuen, 1961), p. 110.
14 Colin Turpin, « Ministerial Responsibility: Myth or Reality? » dans *The Changing Constitution*, (dir.) J. Jowell et D. Oliver, troisième édition (1994).
15 Sir Richard Scott, « Ministerial Accountability », dans *Public Law* (Londres : Sweet and Maxwell Ltd., automne 1996), p. 410.
16 Scott, « Ministerial Accountability », p. 410.
17 Sir David Maxwell Fyfe, House of Commons Debates, colonne 1285 (20 juillet 1954), cité dans Scott, « Ministerial Accountability », p. 411.
18 Fyfe, Debates, colonnes 1286-1287, cité dans Scott, « Ministerial Accountability », p. 412.
19 Scott, « Ministerial Accountability », p. 412.
20 Témoignage devant la Commission d'Enquête Scott sur l'exportation de matériel de défense et de biens à double usage en Iran, 9 février 1994, transcription, p. 22-23, cité dans Scott, « Ministerial Accountability », p. 413. Le gouvernement britannique a énoncé sa conception de la responsabilité ministérielle et de la reddition de comptes dans *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change*, Cm. 2748 (janvier 1995).
21 Treasury and Civil Service Committee, *Civil Servants and Ministers: Duties and Responsibilities, 1985-1986*, Septième rapport du Comité, Chambre des communes 92II, paragraphe 313, cité dans Scott, « Ministerial Accountability », p. 415.
22 Treasury and Civil Service Committee, *The Role of the Civil Service, 1993-1994*, Cinquième rapport du Comité, Chambre des communes 27-1, paragraphe 133.
23 Scott, « Ministerial Accountability », p. 415.
24 S.L. Sutherland, « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Revue canadienne de science politique* XXIV/1 (mars 1991), p. 103.
25 Sutherland, « Responsible government », p. 104-105.
26 *Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes : Troisième rapport* (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1985), p. 20.
27 Sutherland, « Responsible government », p. 120.
28 Philip M. Flammer, « Conflicting loyalties and the American military ethic », *The American Behavioral Scientist* 19/5 (mai/juin 1976), p. 589-590.
29 *The Globe and Mail*, 8 janvier 1997.

30 Cité dans Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957), p. 73.
31 Huntington, *The Soldier and the State*, p. 73.
32 Samuel P. Huntington, « Officership as a Profession », dans *War, Morality, and the Military Profession*, (dir.) M. M. Wakin (Boulder, Colorado : Westview Press, 1979), p. 19.
33 Sénat des États-Unis, bulletin du Congrès, 1974, p. 56258, cité dans M.M. Wakin, « The ethics of leadership », *American Behavioral Scientist* 19/5 (mai/juin 1976), p. 578-579.
34 Wakin, « The ethics of leadership », p. 579.
35 Général John D. Ryan, *Study on Military Professionalism* (Carlisle Barracks, Pa. : US Army War College, 1970), p. 40-41.
36 Voir John Kleinig, *The Ethics of Policing* (New York : Cambridge University Press, 1996), p. 67-81, pour un exposé parallèle sur la culture institutionnelle qui façonne l'éthique et les valeurs des policiers.
37 Pour un exposé sur des phénomènes connexes dans les forces de police, voir Kleinig, *The Ethics of Policing*, p. 68-71.
38 Flammer, « Conflicting loyalties », p. 590.
39 Flammer, « Conflicting loyalties », p. 597.
40 Neil McIntyre et Karl Popper, « The critical attitude in medicine: the need for a new ethics », *British Medical Journal* 287/24-31 (décembre 1983), p. 1920.
41 Basil Liddell Hart, *Why don't we learn from history* (New York : Hawthorn, 1971), p. 30-31.

APPENDICE I

Editorial, *The Orb and Post*, jeudi 22 août 1996

RETOUR À LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

Mardi dernier se sont produits d'étranges événements qui ont convergé sur le thème de la responsabilité officielle, vertu démodée de nos jours. Là, sous nos regards incrédules, se trouvait le plus haut gradé de la Force de police nationale du Nordica, qui reprochait à ses subalternes d'avoir falsifié des documents et enfreint la loi. Et là, contraste frappant, se trouvait une ancienne ministre de l'Alimentation qui insistait pour prendre une part des responsabilités au sujet des vivres contaminés du Nordica.

Mardi, lorsque le commissaire en chef et la ministre ont pris la parole devant leur commission d'enquête respective, ils en ont dit plus qu'ils n'en savaient. Leurs commentaires ont révélé non seulement leur caractère, mais aussi l'évolution des valeurs. Le contraste n'avait rien d'encourageant pour ceux qui croient au progrès.

Adam Antine, le commissaire en chef de la police, a déclaré que ses officiers « manquaient d'intégrité... et de force morale ». Il leur a reproché de lui avoir dissimulé des renseignements. Ses officiers ont peut-être entravé le déroulement de l'enquête sur les actes de brutalité policière et les meurtres commis, ce qui devrait leur valoir des mesures disciplinaires. Mais là n'est pas la question. Il s'agit plutôt de la responsabilité du commissaire en chef Antine, le haut dirigeant de la force de police nationale, et de sa volonté d'accepter la responsabilité des événements survenus sous sa surveillance.

Le commissaire en chef Antine ne semble pas très intéressé par ce genre de préoccupation. Il a admis que si les officiers supérieurs assumaient la responsabilité de chaque erreur que commettent leurs subalternes, il n'y aurait pas d'officiers supérieurs... « pas de leadership ». Il a affirmé que ce n'était pas sa faute s'il n'était pas au courant des gestes d'autrui. S'il avait été jugé responsable, poursuit-il, le gouvernement l'aurait affecté depuis longtemps à un autre poste.

Voici donc quel semble être le point de vue du commissaire en chef Antine sur la responsabilité officielle : « Si ce n'est pas moi qui l'ai fait, ce n'est pas ma faute. Le ministre et le premier ministre sont d'accord avec moi. Alors, fichez-moi la paix, les commissaires!

L'autre point de vue sur la responsabilité vient de Maya Culpa, qui était ministre de l'Alimentation au sein du gouvernement Peters. Dans une lettre qu'elle a envoyée de sa propre initiative à la Commission d'enquête Beaver, Mme Culpa affirme qu'en sa qualité de ministre, elle *ne* devrait *pas* être dégagée de sa responsabilité. Au contraire, elle maintient qu'elle était prête à l'accepter, à tel point qu'elle pourrait renoncer à l'immunité que lui offrent les tribunaux. « La justice est bafouée si les personnes qui se trouvent au sommet des structures bureaucratiques ou gouvernementales ne sont pas tenues responsables de leurs actes, alors que des employés de niveau inférieur le sont. En outre, la morale publique exige que les hauts dirigeants aient des comptes à rendre. »

Bien entendu, Mme Culpa était politicienne alors que M. Antine est policier. La filière hiérarchique est explicite au sein des services de police, mais elle est moins bien définie dans le domaine politique. Le principe de l'obligation de rendre compte s'applique toutefois dans les deux contextes; autrement dit, les hauts dirigeants sont en définitive responsables des actes de toutes les personnes placées sous leur autorité, ce qui est particulièrement vrai dans la force policière.

La saison de la chasse à la responsabilité ministérielle dure depuis des années au Nordica. En 1991, une ancienne ministre des Affaires étrangères a blâmé ses hauts fonctionnaires d'avoir accordé un permis d'entrée à un ex-ambasseur de l'Iraq. La ministre a passé un savon à ses adjoints devant un comité parlementaire, ce qui a fait dire à un ancien greffier du Conseil privé que c'était là, d'aussi loin qu'on se souvienne, la pire atteinte à la responsabilité ministérielle. Plus récemment, le ministre de la Justice, Allan Stone, a décliné toute responsabilité personnelle à l'égard des gestes provocateurs qu'a posés son sous-ministre adjoint en conseillant un juge à propos d'une affaire qui était devant les tribunaux.

L'intervention courageuse, voire inspirante, de Mme Culpa constitue un puissant antidote à un malaise qui existe au sein du gouvernement et qui décourage qui que ce soit d'avoir le sens de la responsabilité. Prenez note, Monsieur le commissaire en chef.

APPENDICE II

Lettre de l'ex-ministre de l'Alimentation au président de la Commission royale sur le système alimentaire du Nordica

Le 19 août 1996

Monsieur,

J'ai occupé les fonctions de ministre de l'Alimentation de septembre 1976 à septembre 1984, sauf une courte interruption de neuf mois en 1979-1980. Je l'ai fait avec fierté, dévouement et détermination, assumant de mon mieux les lourdes responsabilités que le premier ministre m'avait confiées. J'étais notamment responsable des mesures à prendre en cas de contamination des aliments au Nordica.

Comme mes concitoyens, je trouve très tragiques la souffrance et la mort des personnes qui ont consommé des aliments contaminés et je partage la douleur de leurs familles et amis.

J'ai été tout à fait étonnée d'apprendre que vos avocats avaient annoncé qu'aucun ministre de l'Alimentation, fédéral ou provincial, ni aucun sous-ministre ou sous-ministre adjoint ne serait « nommé » dans votre rapport. Ce fut en outre pour moi un choc d'apprendre que deux employés de mon ministère et une autre personne ayant beaucoup travaillé bénévolement dans le secteur public à titre de président du Comité consultatif national sur le jus contaminé — comité que j'ai créé — y seraient par contre « nommés ». En vérité, l'opinion publique a déjà jeté le blâme sur eux étant donné les diverses poursuites judiciaires et nombreux reportages qui ont suivi.

J'estime que ces personnes, et mon ministère en général, ne sont pas à blâmer et qu'elles ont servi la population du Nordica en faisant preuve d'un grand professionnalisme, d'une compétence indiscutable et d'une

intégrité totale. Toutefois, si vous deviez blâmer quelqu'un, j'estime qu'il est de mon devoir de prendre ma part des responsabilités.

La notion de « responsabilité ministérielle » est la pierre angulaire de l'organe exécutif de notre gouvernement. La Justice est bafouée si des personnes se trouvant au sommet des structures bureaucratiques ou gouvernementales ne sont pas tenues responsables de leurs actes, alors que des employés de niveau inférieur le sont. En outre, la morale publique exige que les hauts dirigeants aient des comptes à rendre. Néanmoins, je vous écris aujourd'hui non seulement en tant qu'ex-ministre mais parce qu'il y va aussi de ma moralité et de mon intégrité personnelles. Je ne peux parler au nom des sous-ministres et des sous-ministres adjoints, qui sont payés pour diriger des ministères et qui sont responsables à la fois devant le premier ministre, par l'entremise du greffier du Conseil privé, et devant leur ministre. Mais puisque les politiciens doivent absolument rendre des comptes, je suis prête à me joindre aux personnes « nommées » afin de répondre aux questions de la Commission d'enquête.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

L'hon. Maya Culpa

Le responsable, c'est moi : Réflexions sur la responsabilité morale, l'obligation de rendre compte en démocratie et les valeurs militaires

Arthur Schafer

Cette étude offre une analyse conceptuelle des idéaux de la responsabilité et de l'obligation de rendre des comptes. Elle pose certaines questions et tente d'y répondre, notamment : quand est-il légitime de rejeter sur les hauts dirigeants d'une organisation la responsabilité des erreurs commises par leurs subalternes? Quand quelque chose va mal dans une grande organisation complexe comme les forces armées du Canada, qui est responsable? Qui doit rendre des comptes? À qui doit-on en imputer la faute? Un plaidoyer d'ignorance — « je n'étais tout simplement pas au courant du camouflage » — constitue-t-il jamais une défense valable?

On y analyse également la doctrine de la responsabilité ministérielle dans les régimes britannique et canadien. Est-il réaliste de s'attendre à ce qu'un ministre soit tenu responsable de toutes les erreurs qui se commettent dans son ministère?

On examine enfin les valeurs militaires traditionnelles. Quelles attitudes et valeurs attendons-nous des forces armées du Canada? Jusqu'à quel point souhaitons-nous que ses membres soient différents de nous? L'étude conclut qu'une nouvelle éthique militaire est nécessaire si nous voulons en arriver à l'exercice d'un contrôle civil effectif sur les forces armées du Canada.

ARTHUR SCHAFER est professeur de philosophie et directeur du Centre for Professional and Applied Ethics à l'université du Manitoba. Il se spécialise dans la philosophie morale, sociale et politique et a publié de nombreux ouvrages dans tous ces domaines.

Commission d'enquête
sur le déploiement des
Forces canadiennes en Somalie

ISBN 0-660-95687-X

9 780660 956879