

RAPPORT AU MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

AVRIL 2015



Commissions d'enquête

Pleins feux sur les familles



Constatations

1

2 Depuis dix ans, le Bureau de l'Ombudsman se penche et produit des rapports sur la façon dont les Forces armées canadiennes impliquent les familles dans le processus des commissions d'enquête (CE).

3 Plus particulièrement, le rapport intitulé *Quand tombe un soldat : Examen de la réaction des FC à la mort accidentelle du caporal-chef Rick Wheeler*, publié par l'Ombudsman en 2005, cernent les problèmes quant à la façon dont a été menée l'enquête sur la mort du caporal-chef Wheeler et conclut que ces problèmes, combinés à un manque de sensibilité apparent à l'égard des besoins de la famille du disparu, ont mené sa veuve à mettre en doute la crédibilité des Forces armées canadiennes.

4 En réponse au rapport *Quand tombe un soldat*, le chef d'état-major de la défense a ordonné un examen complet du système pour que le processus des commissions d'enquête devienne uniforme cohérent et fiable. Cette directive a mené en 2005 à la mise sur pied par les Forces armées canadiennes d'une équipe d'examen du processus. L'équipe a rédigé un rapport détaillé comprenant 36 recommandations pour améliorer le processus des commissions d'enquête. Au sujet de l'inclusion de la famille, le rapport énonce une position définitive comme quoi la préférence doit être accordée à la famille, l'exclusion étant l'exception. On renforce ainsi l'importance du deuil et de la compréhension des familles dans le processus. Le rapport indique également l'incidence négative sur les familles qu'ont les lourds retards et la bureaucratie excessive.

5 D'autres initiatives et directives ont suivi. On a notamment retiré l'évaluation ou l'attribution de l'incidence des facteurs personnels (vie de famille) des considérations des commissions d'enquête ultérieures sur des suicides. De plus, on a signé en septembre 2008 l'Engagement des Forces canadiennes à l'endroit des familles, lequel annonçait la ferme volonté de reconnaître et d'honorer les familles et de s'associer à elles pour améliorer la vie familiale du personnel des Forces armées canadiennes.

6 En 2009, le Bureau de l'Ombudsman a effectué un suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport *Quand tombe un soldat*. L'examen indiquait que bien malgré certaines améliorations, il y avait de nombreux domaines où il fallait prendre des mesures plus énergiques pour assurer un soutien adéquat à la famille pendant et après le processus d'une commission d'enquête.

7 En réaction à ces préoccupations – que l'Ombudsman a réitéré lors d'une conférence de presse en 2010 –, le ministre de la Défense nationale a reconnu que les commissions d'enquête « peuvent parfois démontrer un manque de compassion au moment où les familles en ont le plus besoin ». Le ministre de la Défense nationale a énoncé 13 initiatives du vice-chef d'état-major de la défense (annexe A) afin d'améliorer le processus de la commission d'enquête.

8 Selon le Bureau de l'Ombudsman, 11 des 13 initiatives ont été mises en œuvre. Il convient de préciser que le 1^{er} juin 2014, on a chargé le Chef – Services d'examen (CS Ex) d'administrer et de superviser l'ensemble du processus des commissions d'enquête.

Rapport de l'Ombudsman du MDN/CF
Commissions d'enquête – Pleins feux sur les familles

- 9 Avant ce changement, les commissions d'enquête étaient menées selon une approche à deux volets. Lors des commissions d'enquête sur un décès, une blessure grave ou un suicide pendant les opérations, le processus durait en moyenne de trois à quatre mois, le chef d'état-major de la défense agissant à titre d'autorité approbatrice. Quant aux processus traités par le Directeur – Gestion du soutien aux blessés 2 (D Gest SB 2) pour les incidents non opérationnels, ils duraient en moyenne de **trois à quatre années**. Ces longs retards suscitaient la critique tant au Parlement que dans les médias.
- 10 Le 30 janvier 2014, le ministre de la Défense nationale a déclaré devant la Chambre des communes que, « en ce qui a trait aux commissions d'enquête toujours en cours, [...] j'ai demandé aux Forces armées canadiennes de traiter leur achèvement en priorité. Comme toutes les familles touchées, j'attends impatiemment d'en connaître les conclusions. Ainsi, je peux dire que le chef d'état-major a récemment donné l'ordre que soit formée une équipe spéciale pour conclure dans les plus brefs délais les commissions d'enquête qui ne sont pas terminées. » L'équipe spéciale, dirigée par le chef d'état-major de la défense, a éliminé l'arriéré des commissions d'enquête au milieu de l'année 2014.
- 11 Même si de nets progrès ont été réalisés au cours des quatre dernières années, les commissions d'enquête demeurent des processus militaires difficiles à comprendre pour de nombreuses familles. Parfois, la dimension humaine se perd dans un processus conçu pour recueillir des faits et non faire participer les familles. Ainsi, les mécanismes entourant le processus des commissions d'enquête paraissent insuffisants pour les familles qui cherchent des réponses en même temps qu'elles composent avec les répercussions émotives du décès ou des blessures graves d'un être cher.
- 12 L'une des initiatives clés du vice-chef d'état-major de la Défense énoncées en 2010 était :
- 13 *« Introduire dans l'équipe du vice-chef d'état-major de la Défense un militaire du rang supérieur qui surveillera toutes les commissions d'enquête et les enquêtes sommaires du point de vue de la famille et qui formulera des conseils quant au caractère opportun des interactions et du travail d'état-major. »*
- 14 On a assigné un militaire du rang (adjudant-maître) à la participation des familles pour une période de six mois. Le poste a été aboli après avoir été jugé inefficace (par l'adjudant-maître titulaire).
- 15 L'Ombudsman est toujours d'avis qu'on devrait offrir aux familles la possibilité de s'impliquer tout au long du processus de commission d'enquête, et ce, de la façon qu'elles choisissent. Toutefois, les données et la rétroaction des familles sont actuellement insuffisantes pour recommander de manière crédible une approche définitive. À cette fin, l'Ombudsman recommande :
- 16 **qu'un coordonnateur des familles soit nommé pour une période d'essai d'un an, afin de contribuer à la détermination des besoins des familles et des méthodes de communication et de liaison.**

Rapport de l'Ombudsman du MDN/CF
Commissions d'enquête – Pleins feux sur les familles

- 17 Le titulaire du poste devrait coordonner les besoins entre le CS Ex et le Directeur – Soutien aux familles des militaires (ou tout autre intervenant clé) afin d'établir ces besoins de manière holistique, du point de vue des familles. L'Ombudsman fournira les ressources nécessaires pour entreprendre cette démarche. Cette recommandation ferait en sorte que le Ministère serait mieux outillé pour inclure les familles dans le processus des CE.

Annexe A : État des initiatives de 2010 du vice-chef d'état-major de la Défense visant à améliorer le processus des commissions d'enquête

Initiative	État
A. Réviser le format actuel des ordres de convocation normalisés afin de faciliter le processus et d'en raccourcir la durée en plus de réduire le nombre de constatations.	Mise en œuvre
B. Réduire le nombre de niveaux d'examen nécessaires pour approuver le rapport d'une commission d'enquête ou une enquête sommaire.	Mise en œuvre
C. Donner au Centre de soutien pour les enquêtes administratives (CSEA) des responsabilités en matière de gouvernance et de surveillance.	Mise en œuvre
D. Publier le référentiel des leçons retenues sur le site du CS Ex se trouvant sur le réseau d'information de la Défense pour qu'il soit accessible à tous les membres des Forces canadiennes.	Mise en œuvre
E. Maintenir une liste évolutive de toutes les recommandations de suivi et de mise en œuvre formulées par la commission.	Mise en œuvre
F. Mettre à jour de manière continue nos documents de formation à l'intention des militaires chargés de diriger une CE.	Mise en œuvre
G. Favoriser tout au long du processus d'enquête l'inclusion des membres de la famille pour assurer la transparence dans toutes les questions.	Non mise en œuvre
H. Former un groupe de travail composé de représentants du Centre de soutien pour les enquêtes administratives (CSEA) et du D Gest SB pour faciliter l'exécution du processus d'examen dans un délai plus court.	Mise en œuvre
I. Favoriser l'ajout d'un conseiller de la police militaire à la commission d'enquête pour faciliter la coordination entre les services de police civils et le Service national des enquêtes des Forces canadiennes (SNEFC).	Mise en œuvre
J. Établir une relation avec les Alliés pour trouver les meilleures pratiques, en communiquant tout d'abord avec les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie.	Mise en œuvre
K. Ajouter un aumônier-conseil aux CE de nature délicate pour faciliter la communication avec les familles et fournir une orientation aux membres de la commission.	Mise en œuvre
L. Introduire dans l'équipe du vice-chef d'état-major de la Défense un sous-officier qui surveillera toutes les commissions d'enquête et les enquêtes sommaires du point de vue de la famille et qui formulera des conseils quant au caractère opportun des interactions et du travail d'état-major.	Mise en œuvre, mais jugée inefficace par les Forces armées canadiennes
M. Former un groupe de travail regroupant le CSEA, le GPFC et le SNEFC pour faciliter les échanges d'information afin que la CE débute le plus tôt possible.	Mise en œuvre

Annexe B: Réponse du Chef d'état-major de la Défense

M. Gary Walbourne
Ombudsman du MDN et des FAC
100, rue Metcalfe, 12^e étage
Ottawa (Ontario) K1P 5M1

Le 16 février 2015

M. Walbourne,

Je vous remercie d'avoir produit le rapport intitulé Commissions d'enquête – Pleins feux sur les familles. Son contenu reflète le professionnalisme et l'objectivité de votre équipe et les résultats nous aideront à réaliser notre objectif qui est de poursuivre l'amélioration du processus des CE et des autres processus des FAC.

Je partage vos préoccupations quant à la nécessité de mieux répondre aux besoins des familles militaires lorsqu'un membre des FAC décède ou est grièvement blessé, particulièrement en ce qui concerne le besoin d'obtenir de l'information sur les circonstances de l'incident. Nous devons déterminer comment les FAC peuvent répondre adéquatement à ces besoins.

Comme vous le faites remarquer dans votre rapport, la dimension humaine se perd parfois dans le processus de CE, lequel est conçu pour recueillir des faits et non faire participer les familles. Les mécanismes entourant les commissions d'enquête, bien qu'ils soient appropriés pour leur usage prévu, sont tout simplement insuffisants pour les familles qui cherchent des réponses en même temps qu'elles composent avec le décès ou les blessures graves d'un être cher.

Je crains qu'en essayant d'utiliser le processus des commissions d'enquête comme moyen de satisfaire le besoin d'information des familles, on réduise l'efficacité des commissions en ce qui concerne la recherche des faits sans toutefois répondre pleinement aux attentes des familles.

Au lieu de se concentrer uniquement sur le processus des commissions d'enquête quand on évalue la façon dont les FAC peuvent mieux répondre au besoin d'information des familles, il serait avantageux de tenir compte des autres formes d'engagement des FAC en cas de décès ou de graves blessures (p. ex. le soutien par l'unité, l'aumônier, le Directeur – Gestion du soutien aux blessés), certaines pouvant s'avérer plus efficaces.

Rapport de l'Ombudsman du MDN/CF
Commissions d'enquête – Pleins feux sur les familles

Ainsi, je suis d'accord avec votre recommandation comme quoi il faut déterminer les besoins d'information des familles et appliquer des méthodes de communication et de liaison efficaces avec elles. Par ailleurs, j'accepte votre offre de fournir un membre de votre équipe pour nous aider à atteindre ce but. Ensemble, nous déterminerons si le moyen le plus efficace et approprié de satisfaire ces besoins serait le processus des CE ou l'engagement plus vaste des FAC envers les familles militaires lorsqu'un membre des FAC décède ou est grièvement blessé.

Je propose donc que notre équipe conjointe donne suite à votre recommandation en deux étapes :

- Identifier le moyen le plus efficace et approprié par lequel les FAC pourraient satisfaire les besoins d'information des familles à la suite d'un décès ou de blessures graves, que ce soit par une commission d'enquête ou un autre processus;
- Après une analyse des résultats de la première étape, élaborer une stratégie de mise en œuvre des mesures nécessaires.

Encore une fois, je tiens à vous remercier pour le professionnalisme et l'objectivité des membres de votre équipe dans ce dossier.

Sincèrement,

Général T.J. Lawson

c. c. Sous-ministre