

## **À la recherche d'un système de déontologie policière juste, efficient et frugal : rapport de l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière effectué à la demande du ministre de la Sécurité publique du Québec**

### **Introduction**

À l'occasion d'une conférence de presse tenue à Montréal le 16 août 1996, le ministre de la Sécurité publique du Québec, monsieur Robert Perreault, rendait publique sa décision de procéder à un examen et à une révision du fonctionnement et des mécanismes du système de déontologie policière du Québec, en confiant le mandat au soussigné et en lui demandant de soumettre son rapport le 29 novembre 1996. (Voir, en annexe 1, le communiqué de presse du ministre.)

Pourquoi, à ce moment-ci, procéder à l'examen d'un système qui, dans sa forme actuelle, vient à peine de compléter sa sixième année puisqu'il a été mis en application le 1<sup>er</sup> septembre 1990?

La décision du ministre se situe dans le contexte suivant, précisé dans le document intitulé *Mandat concernant l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière* (Annexe 2) :

«Des représentations tant des plaignants, de policiers que des municipalités ont été faites au ministre de la Sécurité publique concernant certains problèmes relatifs aux mécanismes d'application de la *Loi [sur l'organisation policière]*. Les difficultés principalement identifiées ont notamment trait :

- à la lourdeur de la procédure et aux délais parfois très longs compte tenu de la nature de certaines plaintes;
- au nombre élevé des décisions du Comité [de déontologie policière] portées en appel;
- aux coûts assumés par les différents intervenants dont le gouvernement et les municipalités qui doivent dans tous les cas assurer la défense de leurs policiers.»

Le mandat défini par le ministre ne doit pas «remettre en cause le bien-fondé des principes et des objectifs contenus dans le *Code de déontologie des policiers* et dans la *Loi sur l'organisation policière*» (Annexe 2). Ce qui est en cause, de façon très claire, ce sont donc "les mécanismes et le fonctionnement du système de déontologie actuellement en vigueur" (Annexe 2).

Par ailleurs, le ministre demande au responsable de l'examen de veiller à «recueillir les opinions tant des regroupements, des organismes et des associations qui ont un intérêt en cette matière» (Annexe 2).

La tâche assignée par le ministre est donc très bien circonscrite tant quant à son but, à sa nature (c'est à dire un examen et non pas une enquête) et à sa portée (c'est-à-dire les mécanismes et le fonctionnement de la déontologie policière), que quant à la méthode à suivre. Le soussigné s'est efforcé de réaliser son mandat en conformité avec le cadre tracé par le ministre. Il convient de s'en expliquer.

D'une part, dans la mesure des moyens et des échéances du mandat, tous les efforts ont été mis en oeuvre

pour recueillir les opinions des organismes, institutions, regroupements, associations et personnes ayant un intérêt pour la déontologie policière et pour ses mécanismes d'application. Aussi, dès le 26 août 1996, date officielle du début du mandat, une lettre a été adressée par le responsable de l'examen à une cinquantaine de destinataires les informant du mandat et sollicitant leur collaboration. Cette lettre est reproduite en annexe 3. La liste des destinataires figure en annexe 4. Dans les semaines qui ont suivi, d'autres organismes, groupes ou personnes ont été invités à collaborer et des personnes ayant pris effectivement l'initiative de se rendre disponibles ont été accueillies et entendues. On trouvera en annexe 5 la liste des rencontres tenues par le responsable de l'examen et en annexe 6 la liste des organismes, des associations et des personnes qui ont transmis des documents. Il est légitime de conclure que le responsable de l'examen a bénéficié d'un très bon éclairage émanant d'un large éventail d'opinions, ce dont il remercie ses interlocuteurs.

D'autre part, toute la démarche de l'examen a été inspirée par un certain nombre de postulats et de principes qui ont guidé l'analyse et les recommandations qui en découlent. Ces postulats et principes apparaîtront ici et là dans le présent rapport. Mais, il est opportun de les mettre ici en lumière.

Le Québec dispose, depuis 1990, d'un système de déontologie policière qui est le fruit d'une expérience prolongée. En effet, avant le présent système, le Québec en a expérimenté un autre, celui de la Commission de police, dont les limites et les difficultés ont permis de concevoir une meilleure approche à la gestion de la déontologie policière. En effet, la comparaison entre le système actuel et le précédent révèle d'indéniables progrès en termes de clarté, d'accessibilité et d'efficacité. Par exemple, avant le présent système, il n'y avait pas de code de déontologie à l'échelle du Québec; cependant, certains services de police, tels le Service de police de la C.U.M. et la Sûreté du Québec, en appliquaient un. On se souviendra, de plus, que l'actuel système de déontologie policière a fait l'objet de deux démarches successives de l'Assemblée nationale : une première version, prévue par la *Loi sur l'organisation policière* de 1988, a été revue et modifiée par le Législateur en 1990. Le système en place est donc issu d'une expérience et d'une réflexion importantes.

Par ailleurs, le système québécois se révèle particulièrement élaboré et raffiné en comparaison avec le système homologue d'autres juridictions du Canada et de l'étranger. Les responsables de son application sont clairement identifiés et mandatés; les mécanismes de traitement des plaintes sont détaillés, progressifs et méthodiques; les droits des parties soigneusement protégés. C'est sans doute ce caractère élaboré et raffiné qui est à la source des difficultés que l'on impute au système. Cependant, il y a lieu, dans le présent contexte, de noter qu'un organisme international voué à la promotion de mécanismes de supervision civile du travail policier, l'International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (IACOLE), évalue très positivement le système québécois et le juge remarquablement conforme aux principes qu'il tient pour nécessaires en cette matière.

Les considérations qui précèdent expliquent les deux postulats qui ont inspiré le présent examen, à savoir que, d'une part, le système québécois est le fruit d'une expérience significative et que, d'autre part, ce système comporte, au plan des principes, des acquis importants.

Par delà ces postulats, le présent rapport et l'examen qui l'a précédé ont été inspirés par un certain nombre de principes :

- Une société démocratique, diversifiée et pluraliste mais attachée à la promotion et à la protection des droits de la personne, doit assujettir le travail policier à des règles déontologiques claires et exigeantes. La police a la redoutable responsabilité d'assumer, au nom de l'État et de la collectivité,

l'usage légitime de la force et de la contrainte pour assurer la protection des valeurs fondamentales de la société, dont, au premier chef, la vie, l'intégrité physique, les droits et les biens des personnes. Il s'ensuit que les membres des corps policiers doivent exercer leur travail en s'inspirant des règles déontologiques les plus exigeantes.

- Un système de déontologie policière doit servir également bien deux exigences potentiellement contradictoires : l'attention la plus sympathique aux doléances légitimes des citoyens, la justice et l'équité les plus complètes envers les policiers.
- Un système de déontologie policière doit assumer son rôle de rétribution en sachant que la prévention et l'amélioration du comportement sont encore plus désirables.
- Un système de déontologie policière doit être accessible, compréhensible, transparent, indépendant, efficace et diligent (comme le dit la maxime «Justice delayed is justice denied»).
- Un système de déontologie policière requiert le concours d'organismes ou d'agents clairement mandatés, spécialisés et compétents, et indépendants, pour en assurer la transparence, la crédibilité et l'efficacité.
- Un système de déontologie policière doit se situer correctement dans un réseau de juridictions complémentaires, allant des instances qui sont responsables de l'application du droit criminel dans la société jusqu'aux gestionnaires responsables de l'organisation et du bon fonctionnement des services policiers; et ce faisant, la déontologie policière doit se déployer dans le respect de ces responsabilités et en synergie avec elles.
- Un système de déontologie policière doit ménager et optimiser les deniers publics, en temps de compressions budgétaires comme en tout temps, mais en faisant valoir de façon appropriée que toute justice comporte toujours des coûts.

Tels sont les principes qui ont guidé le processus d'examen et la formulation des recommandations du présent rapport.

À ces postulats et principes s'ajoute une règle de méthode qui a régi les recommandations. Il est certain, comme le laissent entendre le dernier des principes précités aussi bien que les déclarations du ministre et l'énoncé même du mandat du présent examen, que des considérations financières et budgétaires interpellent le système de déontologie policière du Québec. Le responsable de l'examen en était pleinement conscient et il souscrit pleinement à l'objectif, largement partagé dans la société québécoise, d'assainir les finances publiques. Aussi, on ne s'étonnera pas que des préoccupations de cette nature sous-tendent certaines recommandations. *Mais, il faut être très clair sur l'objectif final : il s'agit non pas de réduire pour réduire les dépenses publiques, par exemple au nom d'une idéologie préconisant à tout prix la réduction du rôle des services publics, mais de rechercher des façons de rendre aux citoyens les meilleurs services en utilisant le moins possible les fonds publics ou, en d'autres termes, d'éviter les dépenses inutiles pour pouvoir donner le plus de ressources possibles aux dépenses nécessaires, dont celles reliées à la justice.* Cette préoccupation a inspiré une règle de méthode que l'on peut formuler comme suit : il faut changer les pratiques administratives avant de changer les organismes dont elles relèvent; et il faut changer les organismes du système avant de changer les principes du système.

Le présent rapport comporte trois chapitres. Le premier analyse le système de déontologie policière, son fonctionnement, ses délais et ses coûts, avec un bref regard sur les pratiques d'autres juridictions. Le deuxième résume de façon concise les avis et témoignages reçus au cours de l'examen. Le troisième chapitre formule un ensemble de recommandations susceptibles d'améliorer le fonctionnement et les

mécanismes d'application du système de déontologie policière du Québec, au bénéfice des citoyens, des policiers, de la qualité du service policier et de la santé des finances publiques.

## **CHAPITRE I : Les mécanismes et le fonctionnement du système de déontologie policière du Québec**

Afin de situer la lecture du présent rapport et de faciliter la compréhension de l'analyse et des recommandations qui suivront, il importe d'abord de constater l'état actuel du système québécois de déontologie policière. À cette fin, cinq éléments retiennent l'attention :

- l'origine du système actuel et les objectifs poursuivis par sa mise en place;
- ses principales caractéristiques et les mécanismes qu'il utilise;
- sa performance et les résultats de sa mise en oeuvre;
- l'ensemble des coûts qu'il génère;
- une comparaison avec d'autres systèmes de déontologie.

Ce portrait de la situation porte sur une période de presque six années, soit de septembre 1990 à juillet 1996. Les rapports annuels du Commissaire à la déontologie policière et du Comité de déontologie policière ainsi que les témoignages ou documents soumis au cours de l'examen en sont les sources. Selon leur origine et en raison du cheminement parfois complexe des plaintes, les données statistiques rendues disponibles présentent parfois des variations. Celles-ci sont cependant minimales et ne sont pas de nature à mettre en doute la validité générale des chiffres qui sont avancés dans ce chapitre. À cet égard et au besoin, des mises en garde particulières sont faites au fil de la présentation.

### **I.1) L'origine du système actuel et ses objectifs**

Tel que nous le connaissons actuellement, le système québécois de la déontologie policière est entré en vigueur en septembre 1990, à la suite de l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur l'organisation policière* (1990, ch. 27). La *Loi sur l'organisation policière* elle-même avait été sanctionnée en 1988 (1988, ch. 75), mais son Titre II, relatif à la déontologie policière, n'était jamais entré en vigueur.

Devant la Commission permanente des institutions, lors de l'étude détaillée du projet de loi 68 modifiant la *Loi sur l'organisation policière*, le 18 juin 1990, le ministre de la Sécurité publique, Monsieur Sam Elkas, résumait ainsi les dispositions essentielles de la loi de 1988 :

*«...de prévoir l'adoption par voie réglementaire d'un code de déontologie uniforme pour tous les policiers du Québec, d'abolir la Commission de police du Québec, de créer la fonction de commissaire à la déontologie policière afin de recevoir les plaintes des citoyens et d'effectuer les enquêtes en matière de déontologie, de créer des comités de déontologie chargés d'entendre des auditions en matière de déontologie, de créer une structure chargée de recevoir les appels en matière de déontologie et de ramener au ministère de la Sécurité publique les pouvoirs détenus par la Commission de police du Québec en matière d'inspection des corps de police et de réglementation en ce qui concerne l'organisation policière.»<sup>(1)</sup>*

Le ministre était on ne peut plus clair quant à la portée des modifications proposées dans le projet de loi 68 :

«Ce projet de loi a simplement pour but de diminuer les coûts de façon substantielle, tout en garantissant les mêmes objectifs qui furent à l'origine de la loi.»<sup>(2)</sup>

En résumé et aux dires du ministre, les objectifs fondamentaux poursuivis par la loi de 1988 et que ne devaient pas altérer les modifications de 1990 étaient les suivants :

- l'assujettissement de tous les policiers à un même code de déontologie;
- l'uniformité du processus de déontologie policière;
- la crédibilité des institutions responsables de l'application de la loi;
- l'instauration d'un guichet unique pour les citoyens qui auraient des plaintes à formuler;
- la simplicité et l'accessibilité des recours prévus;
- l'exclusion du traitement des plaintes relatives à la déontologie policière du régime d'arbitrage prévu au Code du travail;
- la constitution d'un tribunal (le Comité de déontologie policière) représentatif de la diversité socio-culturelle du Québec.

Les modifications qu'apportait le projet de loi 68 au système de déontologie policière avaient principalement trait à trois éléments :

- le remplacement du Tribunal de la déontologie policière par un processus d'appel des décisions du Comité de déontologie devant la Cour du Québec;
- l'abolition des trois Comités de la déontologie et leur remplacement par un seul comité comportant trois divisions administratives respectivement responsables de la Sûreté du Québec, du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal et de l'ensemble des autres services de police municipaux;
- des mesures transitoires permettant de traiter les dossiers de la Commission de police du Québec dorénavant abolie.

Ces nouvelles dispositions logeaient à l'enseigne de l'économie et de la retenue face à la multiplication de nouvelles institutions. Pour l'essentiel, elles reçurent l'aval de l'Opposition officielle à l'Assemblée nationale.

En septembre 1990, donc, entré en vigueur tout le volet de la déontologie policière contenu dans la *Loi sur l'organisation policière* (L.R.Q., chapitre O-8.1). Sous cet aspect, les critiques nombreuses formulées à l'endroit de la Commission de police, créée en 1968, trouvaient remède. Ainsi, à titre d'exemple de cette situation, dans l'affaire de Rock Forest, le public avait vu une recommandation de la Commission, à l'effet de rétrograder les policiers en cause, être transformée en promotion de ces mêmes policiers par les autorités locales. L'absence de pouvoirs coercitifs de la Commission de police avait alors été durement critiquée. Dans l'affaire Gosset, une recommandation de congédiement du policier par la Commission, respectée par la Direction du SPCUM, se voyait annulée par une décision arbitrale. Sans égard à leur validité respective, l'incohérence de ces deux décisions et la primauté de celle de l'arbitre de grief mettaient en lumière la nécessité de retirer les questions déontologiques du champ des relations de travail. Enfin, après 20 années d'existence, la Commission de police ne s'était toujours pas résolue à élaborer un code de déontologie unique et applicable à l'ensemble des policiers. La nouvelle loi remédiait à cette situation.

Comment allait se comporter le nouveau-né? De quelle efficacité ferait-il preuve dans la poursuite des objectifs ci-haut identifiés par le ministre de la Sécurité publique de l'époque? C'est à cette évaluation que les sections suivantes se consacrent.

## **I.2) Les caractéristiques du système québécois de déontologie policière**

Dans les milieux spécialisés, le nécessaire respect d'un certain nombre de principes dans l'établissement d'un système de déontologie policière paraît faire l'unanimité. Parmi ceux qui sont le plus régulièrement cités, il y a la crédibilité du processus, son accessibilité réelle et son efficacité. La lecture du Journal des débats relatifs à l'adoption de la *Loi sur l'organisation policière* démontre indubitablement que le Législateur partageait ces principes et désirait s'en inspirer.

La crédibilité du système repose notamment sur les caractéristiques suivantes qui, bien sûr, présentent entre elles des liens étroits :

- la compétence exclusive et, par voie de conséquence, la spécialisation des organismes ou institutions chargés d'administrer le système déontologique;
- l'indépendance des institutions à qui sont dévolues ces fonctions, grâce notamment à leur statut, aux conditions d'embauche de leurs représentants, aux ressources qui leur sont consenties et à la liberté d'action dont elles jouissent;
- l'impartialité des décisions, assurée entre autres par le respect des règles de justice naturelle, l'équité de la procédure, l'instauration de droits de révision et d'appel et la composition elle-même des instances décisionnelles;
- l'uniformité du traitement, favorisée soit par un guichet unique, soit par un organisme de surveillance jouissant des pouvoirs nécessaires et aptes à assurer la cohérence des gestes posés par les divers intervenants;
- la transparence du processus, qui repose impérativement sur son caractère public.

L'accessibilité des recours prévus exige ou, à tout le moins, tire un profit indéniable du respect des éléments suivants :

- la gratuité absolue ou relative, pour le plaignant, du dépôt d'une plainte et de son traitement;
- la simplicité du recours grâce, notamment, à l'assistance donnée au plaignant en cas de besoin, à l'information publique et à l'évitement de procédures inutiles et complexes;
- la mise en place de mécanismes qui assurent le traitement équitable des plaintes à l'intérieur de délais acceptables et garants de la justice.

Enfin, l'efficacité d'un système de déontologie dépendra largement des conditions précitées, mais aussi de l'équité et de la cohérence des sanctions imposées, de la capacité de les faire exécuter et de leur caractère dissuasif et pédagogique. Ces quelques éléments plus théoriques ont été présentés au début de cette section parce qu'ils sont de nature à éclairer la description qui suivra et à aider à se former un jugement critique au fil de la lecture.

### **I.2.1) Les gestes dont on peut se plaindre**

Le tableau I.1 ci-joint, tiré du rapport annuel du Commissaire à la déontologie policière, illustre bien le cheminement d'une plainte et facilitera la compréhension des paragraphes qui suivent<sup>(3)</sup>. D'entrée de jeu,

il faut rappeler que le processus qui sera décrit ci-après ne peut être initié que dans la mesure où est allégué un acte posé par un policier dans l'exercice de ses fonctions et contraire au *Code de déontologie des policiers du Québec*<sup>(4)</sup>. Ce code est un règlement adopté par le gouvernement qui détermine les devoirs et normes de conduite des policiers dans leurs rapports avec le public. Pour l'essentiel, il vise les questions suivantes :

- (Art. 5) le comportement de nature à miner la confiance et la considération querequiert la fonction policière (refus de s'identifier du policier, injures, impolitesse, etc.);
- (Art. 6) l'abus d'autorité (menaces, fausses accusations, détention illégale, usage d'une force excessive, etc.);
- (Art. 7) le non-respect de l'autorité de la loi et des tribunaux et la non-collaboration à la justice (cacher une preuve ou un renseignement, etc.);
- (Art. 8) le manque de probité (dommages au bien d'une personne, confection d'un rapport inexact, etc.);
- (Art. 9) le conflit d'intérêts (faveurs obtenues ou consenties de nature à compromettre l'impartialité du policier ou d'une autre personne, recommandation des services d'un procureur, etc.);
- (Art. 10) le non-respect des droits de toute personne sous la garde du policier (fouille abusive, usage d'une force excessive, ingérence dans les communications entre un détenu et son procureur, etc.);
- (Art. 11) l'imprudence dans l'utilisation d'une arme ou d'une pièce d'équipement.

## **I.2.2) Le dépôt d'une plainte**

En vertu de la *Loi sur l'organisation policière*, toute personne peut porter plainte au Commissaire à la déontologie, qu'elle ait été elle-même victime ou non. La plainte doit être présentée par écrit mais, au besoin, le plaignant pourra recevoir l'assistance du personnel du Commissaire dans la formulation de sa plainte. À compter de la date de l'événement en cause, cette personne dispose d'un délai de deux ans pour loger une plainte, sauf dans le cas où la faute reprochée constitue également un acte criminel punissable par voie de mise en accusation. Dès la réception d'une plainte, le Commissaire en avise le policier concerné et le directeur de ce dernier et les informe des circonstances de temps et de lieux à l'origine de la plainte.

## **I.2.3) Le traitement initial de la plainte**

L'examen préliminaire de la plainte par le Commissaire ouvre trois avenues possibles :

- Le Commissaire peut rejeter la plainte s'il est d'avis qu'elle est frivole, vexatoire ou portée de mauvaise foi, si elle n'est pas de sa compétence ou s'il n'obtient pas la collaboration du plaignant. Le plaignant a alors le droit de faire réviser cette décision par le Comité de déontologie et il dispose d'un délai de 15 jours pour ce faire. La demande est étudiée d'urgence par un membre avocat du Comité, en audience et à partir du dossier constitué par le Commissaire. La décision est finale et sans appel. Si elle est favorable au plaignant, le Commissaire doit alors traiter la plainte.
- S'il le juge opportun, le Commissaire peut proposer la conciliation aux parties. Cette démarche n'est possible que si les deux parties y consentent. Les déclarations faites par le policier au cours de ce processus ne peuvent servir en preuve dans aucun procès, sauf devant le Comité de déontologie et uniquement dans le cas où le policier serait accusé d'avoir sciemment fait une fausse

déclaration dans l'intention de tromper. Si la conciliation réussit, la plainte est dès lors réputée retirée et le dossier du policier ne fait aucunement mention de celle-ci ni de son règlement. Si elle échoue, le Commissaire aura à décider du rejet de la plainte ou de son maintien, auquel cas il entreprendra une enquête.

- Dans tous les autres cas, le Commissaire doit initier une enquête.

**Tableau I-1- Le cheminement d'une plainte**

				Plainte adressée au Commissaire
				Examen par le Commissaire
				Décision du Commissaire
Enquête sur la plainte			Refus d'enquêter*	Conciliation**
				Décision du Commissaire
Citation du policier à comparaître			Rejet de la plainte*	Conciliation**

--

Audition  
publique  
devant  
le  
  
Comité  
de  
déontologie

--

Décision  
du  
Comité

Conduite dérogatoire

Conduite non dérogatoire

--

Imposition  
d'une  
sanction

Droit d'appel du policier

Droit d'appel du  
Commissaire

--

Appel  
devant  
la  
  
Cour  
du  
Québec

--

Décision  
finale

\* À ces étapes, le plaignant peut demander au Comité de déontologie policière de réviser la décision du Commissaire. Le Comité peut alors ordonner au Commissaire d'enquêter ou de citer le policier à comparaître.

\*\* Selon la nature, la gravité et les circonstances, le Commissaire peut, à ces étapes, tenter de concilier les parties, si elles y consentent. En cas d'échec de la conciliation, le Commissaire peut enquêter ou

refuser d'enquêter la plainte, citer le policier à comparaître ou rejeter la plainte.

#### **I.2.4) Le déroulement de l'enquête**

Selon la gravité des faits allégués et eu égard aux autres circonstances, le Commissaire peut lui-même réaliser l'enquête ou décider de la confier au service de police concerné ou à un autre corps de police, qui doit alors se conformer à sa décision. Dans les services de police les plus importants, en vertu d'une disposition de la loi et d'un règlement du gouvernement, des unités administratives doivent être constituées afin d'effectuer les enquêtes confiées par le Commissaire.

L'enquêteur a le pouvoir de pénétrer dans un poste de police et d'y examiner tous documents et effets reliés à la plainte. À l'exception du policier visé par la plainte, l'enquêteur peut requérir de toute personne tout renseignement ou tout document qu'il estime nécessaire et il est, pour ce faire, investi des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la loi sur les Commissions d'enquête, sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

Au cours de l'enquête, le Commissaire a toujours le loisir d'offrir la conciliation ou de mettre fin à son enquête et de rejeter la plainte pour les motifs invoqués ci-haut. Dans cette dernière éventualité, cependant, le plaignant dispose toujours d'un recours de révision auprès du Comité de déontologie.

#### **I.2.5) Les suites à l'enquête**

Une fois l'enquête complétée, le Commissaire doit décider s'il rejette la plainte, s'il cite le policier devant le Comité de déontologie ou s'il transmet le dossier au procureur général.

La plainte ne peut être rejetée qu'à trois conditions :

- si elle n'est pas fondée en droit;
- si elle est frivole ou vexatoire;
- s'il y a manifestement insuffisance de preuve.

Ici encore, un rejet de la plainte ouvre un recours pour le plaignant auprès du Comité de déontologie. La procédure est la même que ci-haut décrite. Si le Comité accueille la demande de révision, celui-ci ordonne au Commissaire de citer le policier.

Si l'enquête a soulevé la possibilité de poursuites criminelles, le dossier peut être transmis au procureur général pour évaluation<sup>(5)</sup>.

Dans tous les autres cas, le Commissaire doit citer le policier devant le Comité de déontologie.

#### **I.2.6) La citation devant le Comité de déontologie**

Le Comité de déontologie est seul à avoir compétence pour connaître et disposer de toute citation en matière de déontologie policière. Il siège à trois membres : l'un est avocat et agit à titre de président du banc, le deuxième est policier et le troisième est un représentant du public qui n'est ni avocat, ni policier. Le Comité comprend trois divisions spécialisées : une qui dispose des dossiers visant les policiers de la Sûreté du Québec, une autre responsable du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal et, enfin, celle qui entend les causes concernant les autres corps de police municipaux. Le Comité dispose de tous les moyens légaux pour s'instruire des faits allégués dans la citation, il a lui-même le pouvoir

d'assigner des témoins (le policier visé par la citation étant considéré comme un témoin) et, dans l'exercice de ses fonctions, ses membres sont investis des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la loi sur les Commissions d'enquête, sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

Les audiences sont publiques, bien que, dans des cas exceptionnels, le Comité puisse ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public. Les parties à l'instance sont le Commissaire, à titre de plaignant, et le policier visé par la citation. Toute personne qui comparaît devant le Comité a le droit d'être assistée ou représentée par un avocat ou par la personne qu'elle désigne. Les règles de preuve, de procédure et de pratique du Comité sont contenues dans un règlement approuvé par le gouvernement<sup>(6)</sup>.

La décision du Comité est prise à la majorité de ses trois membres et, le cas échéant, les motifs de la dissidence y sont consignés. Si le Comité est d'avis que la conduite du policier constitue un acte dérogatoire au *Code de déontologie*, il impose une sanction après avoir permis aux parties de se faire entendre à ce sujet et avoir considéré la gravité de l'inconduite, compte tenu de toutes les circonstances, et la teneur du dossier de déontologie du policier. Les sanctions qui peuvent être imposées sont les suivantes :

- l'avertissement;
- la réprimande;
- la suspension sans traitement pour une période d'au plus 60 jours ouvrables;
- la rétrogradation;
- la destitution.

La décision du Comité est exécutoire à l'expiration du délai d'appel, malgré toute loi ou convention contraire. Elle ne peut être soumise à un arbitre du travail.

### **I.2.7) L'appel d'une décision du Comité**

Quand la décision du Comité est finale, c'est-à-dire que l'acquiescement a été prononcé ou qu'une sanction a été imposée, le Commissaire ou le policier visé par le jugement peuvent interjeter appel devant la Cour du Québec. Le délai d'appel est de 30 jours. L'appel suspend l'exécution de la décision du Comité et doit être instruit et jugé d'urgence.

Le citoyen à l'origine de la plainte peut, par écrit, faire valoir son point de vue au Commissaire au sujet de l'opportunité de loger un appel, mais c'est celui-ci seul qui en décide finalement.

Bien qu'il puisse autoriser la présentation de toute nouvelle preuve utile et pertinente, le juge rend sa décision en se fondant sur le dossier du Comité de déontologie et après avoir entendu les parties si elles le désiraient. Il ne s'agit donc pas d'un nouveau procès où la preuve serait réentendue par le juge. Si le juge infirme la décision du Comité de déontologie, il doit alors rendre lui-même la décision qui, à son avis, aurait dû être rendue en premier lieu. Ce jugement est final et sans appel.

### **Tableau I-6**

#### **Évaluations des coûts annuels du système de déontologie policière 1995-1996**

<b>CATÉGORIES</b>	<b>COÛTS</b>	<b>ASSUMÉS PAR :</b>
-------------------	--------------	----------------------

<b>Commissaire à la déontologie</b> <sup>(1)</sup>	2 478 845 \$	Gouvernement du Québec
<b>Comité de Déontologie</b> <sup>(2)</sup>	2 438 813 \$	Gouvernement du Québec
<b>Sûreté du Québec</b> <sup>(3)</sup>	1 200 000 \$	Gouvernement du Québec
<b>SPCUM</b> <sup>(3)</sup>	1 200 000 \$	Communauté urbaine de Montréal
<b>Policiers municipaux</b> <sup>(4)</sup>	1 900 000 \$	Municipalités concernées
<b>Cour du Québec</b> <sup>(5)</sup>	200 000 \$	Gouvernement du Québec
<b>TOTAL</b>	<b>9 417 658 \$</b>	

1. Rapport annuel du Commissaire à la déontologie policière
2. Rapport annuel du Comité de déontologie policière
3. À partir des données transmises par la Sûreté du Québec et le SPCUM, après ajustements sur des périodes comparables et afin de tenir compte de la vitesse de croisière des dépenses, maintenant atteinte.
4. Extrapolation faite à partir des dépenses dans 8 services de police comptant environ 1 350 policiers, soit Laval, Longueuil, Québec, Ste-Foy, Ancienne-Lorette, Charlesbourg, Régie de la Haute-Saint-Charles et Sillery.
5. Évaluation sommaire, n'ayant pas été possible d'obtenir une compilation des coûts relatifs au fonctionnement de la Cour du Québec.

## **I.5) Une comparaison avec d'autres systèmes de déontologie**

Le présent examen ne saurait éviter une brève incursion dans les systèmes de déontologie en vigueur dans le reste du Canada et dans d'autres pays. Toutefois, en raison des différences importantes dans l'organisation policière, de la diversité des approches retenues et de la complexité des mécanismes parfois mis en place, la présente analyse comparative ne peut qu'être assez sommaire. À titre d'exemple, un compendium préparé par la Commission des plaintes du public contre la GRC, comparant de façon très schématique la procédure déontologique des provinces canadiennes, occupe 140 pages d'une lecture indigeste et de compréhension difficile, même pour une personne avertie<sup>(7)</sup>. Une présentation détaillée et une discussion approfondie de cette question aurait donc largement dépassé et le cadre et les moyens du présent mandat.

L'exercice de comparaison, même limité, n'en demeure pas moins utile dans la mesure où il permet de mesurer le degré de convergence à l'égard de certains principes et de constater la variété des pratiques auxquelles donne lieu la déontologie policière. La présente comparaison porte surtout sur les systèmes en vigueur dans les autres provinces canadiennes. Ce sont elles, en effet, qui présentent des caractéristiques de l'organisation politique et policière les plus proches de celles du Québec.

Il est vrai, cependant, que les préoccupations liées à la surveillance civile de l'activité policière ne sont pas l'apanage du Canada. Aux États-Unis, en Europe, en Australie et en Nouvelle-Zélande, notamment,

la surveillance des rapports policiers-citoyens, dans le respect de règles d'indépendance, d'impartialité, de transparence et d'équité, est aussi à l'ordre du jour. Si la comparaison est utile sous l'aspect des principes, sous celui des modalités qui pourraient trouver ici une application simple et directe, les distances culturelles rendent l'exercice assez stérile.

### **1.5.1) Au plan des principes**

Les rapports entre le public et la police s'inspirent de trois grandes formes de contrôle qui se distinguent essentiellement par les rôles respectifs qu'y jouent policiers et citoyens:

- dans un premier modèle, de la réception d'une plainte jusqu'à la décision finale incluant la sentence, l'autorité et l'exécution appartiennent à un ou des organismes civils indépendants;
- dans un modèle intermédiaire, cette responsabilité est partagée de diverses façons: le traitement initial et l'enquête peuvent appartenir à une instance indépendante alors que le jugement et la sanction éventuelle relèvent du service de police; parfois, ce peut être le contraire et, entre les deux, les formules de partage peuvent être nombreuses;
- enfin, le modèle le plus faible sous l'angle du rôle laissé aux instances civiles indépendantes, ne leur confie qu'un pouvoir de surveillance à posteriori qui peut, lui-même, être plus ou moins efficace.

Le système québécois appartient davantage au premier modèle bien que, sous un aspect, il emprunte au modèle intermédiaire dans la mesure où les enquêtes peuvent être effectuées par des services de police. Il demeure cependant, de tous les systèmes en vigueur au Canada, le plus rapproché du premier modèle. Les autres provinces s'en approchant le plus, l'Ontario et la Colombie-Britannique notamment, laissent davantage de responsabilité au directeur du service de police dans le traitement initial de certaines plaintes et dans l'imposition d'une sanction. Internationalement, le système québécois se compare sur le plan des principes à des systèmes mis en place dans certains États d'Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Le système québécois n'est donc pas radicalement unique ou atypique.

### **1.5.2) Au plan des modalités**

Des systèmes similaires sur le plan de ces grandes orientations, peuvent toutefois adopter une variété impressionnante de formules. Pour fins de comparaison nous avons retenu les éléments suivants:

- le délai de prescription;
- la réception d'une plainte;
- la conciliation;
- l'enquête;
- la sanction;
- l'appel.

#### **(1) Le délai de prescription**

Le Québec est la province la plus généreuse quant au délai de prescription qui est de deux ans. Ailleurs, ce délai varie de trois mois à une année, parfois modulé par la discrétion laissée à l'instance décisionnelle de permettre des exceptions en raison de circonstances particulières.

## **(2) La réception d'une plainte**

Dans la plupart des juridictions, le plaignant a la possibilité ou l'obligation de déposer sa plainte au service de police concerné. Cette approche a été critiquée en raison, notamment, de l'inconfort qu'elle peut causer à un plaignant et des perceptions négatives qu'elle peut engendrer au sujet de la réceptivité et de l'impartialité. Par ailleurs, devoir s'adresser à un organisme centralisé en l'absence du nombre voulu de comptoirs régionaux peut compliquer la démarche du plaignant et même le rebuter. Un système accordant les deux possibilités devient graduellement la règle.

## **(3) La conciliation**

Le recours à la conciliation est de plus en plus perçu comme une avenue à privilégier. À la suite du Rapport Oppal, en Colombie-Britannique, cette province s'appête à lui faire une place de choix dans le cadre de la réforme de son système de déontologie policière. Mais, tel que le soulignait ce rapport, il semble à ce jour que la rhétorique fasse son chemin plus facilement que la pratique, le recours à cette méthode étant trop souvent complexe, mal balisé et peu crédible, ou encore, les ressources qui lui sont consenties étant inadéquates. Aucune juridiction ne rend ce processus obligatoire, bien que l'on songe à de nombreux endroits à susciter un recours accru à la conciliation en la systématisant et en lui procurant les ressources nécessaires.

## **(4) L'enquête**

Partout, la problématique des enquêtes demeure complexe et s'y affrontent, d'une part, l'exigence de célérité et de professionnalisme et, d'autre part, celle d'indépendance et d'impartialité. Les réponses sont diverses: dans certains cas, un civil est adjoint à un enquêteur du service de police visé, ce qui exige des ressources considérables et entraîne un fonctionnement parfois cahoteux; ailleurs, les enquêtes ne sont réalisées que par des ressources externes et totalement indépendantes, avec cependant, des problèmes de collaboration de la part des services de police visés et des délais très longs en raison d'un manque de ressources; dans d'autres endroits, on laisse le service de police visé entièrement responsable de la réalisation de l'enquête, avec certaines mesures d'exception et de supervision. Cette dernière approche n'est pas sans susciter la suspicion et l'efficacité réelle de la supervision peut poser problème.

## **(5) La sanction**

Dans la plupart des juridictions, le directeur du service de police a le pouvoir d'imposer une sanction à la suite d'une plainte en déontologie. Selon les modalités de traitement initial de la plainte, ce pouvoir peut s'exercer à la suite de recommandations qui lui ont été faites par une instance ou après analyse d'un rapport d'enquête interne ne comportant aucune recommandation. Partout, la sanction peut être révisée par une instance qui s'apparente à notre défunte Commission de police. La décision de cette instance est parfois coercitive; parfois, elle ne l'est pas et c'est le directeur qui prend la décision finale.

## **(6) L'appel**

Un droit d'appel devant un tribunal judiciaire constitue la règle. Ce droit est le plus souvent soumis à la permission d'appeler, cette limitation se justifiant d'autant plus qu'il s'agit là, le plus souvent, d'une troisième instance décisionnelle.

L'analyse sommaire des systèmes déontologiques des autres provinces et ailleurs dans le monde révèle, d'une part, la jeunesse de cette problématique et, partant, le caractère évolutif et expérimental des

mesures mises en oeuvre. L'Ontario et la Colombie-Britannique sont, par exemple, dans des démarches d'examen et de révision de leurs propres systèmes. Il est, d'autre part, notable que la tendance générale est à la préservation et à la consolidation de l'indépendance, de l'impartialité et de la transparence de ces systèmes. À cet égard, des discussions ont actuellement cours au sujet de la décentralisation de la déontologie policière vers des instances locales, soit les municipalités, soit les *Civilian Local Police Boards* qui constituent plus ou moins des conseils d'administration des services de police dans certaines provinces canadiennes. Sans présumer de l'issue de ce débat, il convient de souligner que deux arguments principaux s'opposent à cette avenue: il y aurait grave risque de conflit d'intérêt dans la mesure où l'instance décisionnelle locale ayant pouvoir de juger des plaintes du public pourrait, en même temps, être passible d'une poursuite civile par le plaignant; il y aurait aussi danger de mettre en péril l'uniformité d'application des règles de déontologie policière, des droits des citoyens et des policiers.

Enfin, il est extrêmement important de souligner que le Québec n'a pas à rougir de la présumée complexité de son système de déontologie policière. Il est apparu clairement, à l'analyse, que les systèmes les plus simples, les plus accessibles et les plus facilement compréhensibles sont ceux qui se rapprochent davantage du modèle le plus pur à l'égard des principes d'uniformité et d'indépendance. On observe qu'à mesure qu'on empiète sur ces principes, les exceptions se multiplient, ainsi que les instances, les recours et les conflits de juridiction.

## **I.6) Conclusion**

Certaines constatations faites au cours de ce chapitre seront reprises au besoin dans celui qui contient les recommandations. Après une telle avalanche de chiffres, il est sans doute opportun de rappeler les points saillants :

- Du 1er septembre 1990 au 31 juillet 1996, soit une période de six ans moins un mois, 6 037 plaintes ont été portées à la connaissance du Commissaire à la déontologie policière;
- bien que les motifs soient souvent multiples, 70 % des plaintes concernent des manquements au respect ou à la politesse (25 %) et l'abus d'autorité (45 %);
- 70 % des plaintes portées à l'attention du Commissaire sont rejetées par celui-ci à l'une ou l'autre des étapes de leur traitement;
- 10 % des plaintes connaissent leur dénouement grâce à une conciliation réussie;
- environ 20 % des plaintes donnent lieu à une citation devant le Comité de déontologie policière;
- sur la base des 713 dossiers cités et résolus au niveau du Comité de déontologie, environ 25 % ont été jugés dérogatoires;
- sur la base d'environ 4 500 plaintes définitivement classées, 3 % de celles-ci ont donné lieu à un jugement dérogatoire et à une sanction;
- au moment où ce portrait a été dressé, environ 1 500 plaintes étaient toujours en processus de traitement soit au niveau du Commissaire (1175), du Comité (250), ou de la Cour du Québec (75);
- trois fois sur quatre, le délai moyen du traitement d'une plainte ayant donné lieu à une citation est de 720 jours entre son dépôt et la décision du Comité; une fois sur quatre, il est de 870 jours. Si la décision du Comité est portée en appel, ce délai s'allonge considérablement, de une à deux années;
- selon toute vraisemblance, le système actuel coûte environ 10 M\$ annuellement, 65 % de cette somme étant défrayés par le gouvernement du Québec et 35 % par les municipalités.

Au cours de l'examen, des témoignages ont aussi tenté des comparaisons, sur le plan de la performance, entre le système actuel et celui par lequel, indépendamment de la défunte Commission de police, les plaintes étaient traitées au niveau local dans le cadre de la discipline interne. Dans le mémoire qu'elle a soumis à la consultation populaire du 12 novembre 1996, la Communauté urbaine de Montréal reprend de façon articulée et documentée l'essentiel de ces témoignages. En voici les principaux arguments :

- Au SPCUM, le nombre de plaintes logées par des citoyens aurait chuté depuis l'entrée en vigueur du nouveau système;
- le pourcentage de verdicts de culpabilité est beaucoup moins élevé dans le système actuel qu'il ne l'était auparavant;
- les sentences imposées par le Comité de déontologie sont beaucoup moins sévères que celles qu'imposait l'instance disciplinaire.

Ce débat présente un intérêt certain, bien qu'il faille prendre garde à ce qu'il n'obnubile des questions au moins d'égale importance, telles que l'indépendance, la transparence, l'universalité et l'uniformité d'application du système déontologique. Mais une autre difficulté surgit qui est celle de l'interprétation des données. Ainsi, la chute du nombre de plainte ne pourrait-elle, dans une certaine mesure, être la conséquence directe d'un assainissement de la situation, d'une amélioration des rapports entre les policiers et la population? Quoiqu'il en soit de la réponse que l'on peut être tenté de donner à cette question, il faut prendre conscience d'une différence essentielle entre le nouveau et l'ancien système : dans le présent, seuls les événements se rapportant au *code de déontologie*, qui est beaucoup plus restrictif que l'ancien code disciplinaire/déontologique quant aux chefs d'accusation possibles, peuvent constituer une plainte. Il y a donc risque de comparer des pommes à des oranges. Cette différence pourrait aussi fournir une bonne part d'explication aux allégations concernant la chute du nombre des plaintes, les jugements de dérogation moins nombreux et les sanctions moins sévères<sup>(8)</sup>. Avant de tirer des conclusions fermes à ces égards, il faudrait effectuer une analyse de contenu d'un nombre appréciable de dossiers et, d'ici là, éviter de se fonder sur des comparaisons statistiques sommaires.

Ceci dit, le responsable de l'examen ne tient d'aucune manière à diminuer l'importance de ces questions. Il suggère, par contre, qu'une meilleure articulation des notions de discipline interne des corps de police et de déontologie policière et que des améliorations à un mécanisme indépendant, impartial, universel et d'application uniforme, constituent des démarches plus prometteuses et plus utiles à court terme. Il demeure que le système de déontologie doit se montrer aussi accueillant que possible aux plaintes des citoyens, ses mailles doivent être serrées et il ne doit faire preuve d'aucune complaisance.

Pour terminer ce chapitre, il faut signaler que l'examen a mis en lumière la déficience des instruments de gestion et d'évaluation de la performance du système. Les déductions et les suppositions auxquelles il a fallu recourir pour évaluer sommairement les coûts du système dans les municipalités le démontrent éloquemment et il serait sans doute opportun de développer et de proposer une méthode adéquate et uniforme de calcul de ces coûts. Au Comité de déontologie et chez le Commissaire, les outils d'évaluation de la performance du système sont aussi apparus très perfectibles. Une connaissance précise des délais était inexistante chez le Commissaire et un premier exercice de compilation a été complété à la hâte au cours du présent examen, ses résultats n'ayant pu être transmis au responsable de l'examen qu'au début novembre. Au Comité comme chez le Commissaire, les instruments statistiques sont rudimentaires et incomplets, ils se prêtent mal à des analyses même élémentaires et ils comportent parfois des failles méthodologiques. Le responsable de l'examen a dû effectuer lui-même de longs et fastidieux calculs manuels pour arriver à présenter quelques résultats significatifs concernant l'état actuel dans le

cheminement des plaintes et les délais de traitement. Il est impérieux que ces lacunes soient rapidement corrigées, non seulement parce qu'il est de première importance de pouvoir en tout temps soumettre un bilan précis et rigoureux, mais aussi parce qu'il est difficile de concevoir que l'on puisse gérer les ressources efficacement en l'absence de tels outils.

## **CHAPITRE III : Des façons d'améliorer les mécanismes et le fonctionnement du système de déontologie policière du Québec**

Au terme des consultations, des analyses et des réflexions que résument les chapitres qui précèdent, il apparaît possible d'imaginer et de recommander des façons d'améliorer les mécanismes et le fonctionnement du système de déontologie policière du Québec. Tel est l'objet du présent chapitre.

Les recommandations qui suivent ont été conçues et formulées dans le cadre défini par certaines balises. En premier lieu, tel que prescrit par le mandat confié par le ministre de la Sécurité publique, ces recommandations portent essentiellement sur «les mécanismes et le fonctionnement du système de déontologie actuellement en vigueur» (Annexe 2). Même si, par nécessité, certaines de ces recommandations apparaissent sortir du cadre, à la lecture de ces recommandations particulières, l'on se convaincra rapidement de leur opportunité dans le présent contexte. En second lieu, les recommandations visent à pallier certaines difficultés observées dans la déontologie policière : lourdeur des procédures, délais parfois très longs, coûts financiers du système. C'est donc que le système comme tel de la déontologie policière n'a pas été globalement remis en cause. En troisième lieu, tel que précisé dans l'introduction, les recommandations qui suivent ont été inspirées par une consultation aussi complète que le permettaient les moyens et, surtout, les délais impartis au processus d'examen. Même si certaines des recommandations susciteront des réserves chez certains organismes ou certaines personnes, tout a été mis en oeuvre pour formuler des recommandations susceptibles de recueillir l'appui nécessaire à leur mise en oeuvre rapide. Enfin, les recommandations qui suivent s'efforcent de couvrir tous les aspects des mécanismes et du fonctionnement de la déontologie policière.

### **III.1) Perspectives et recommandations générales**

#### **III.1.1) Le système dans son ensemble**

Avant que d'entreprendre la formulation de recommandations sur les différents aspects du système, il y a lieu de dégager certaines perspectives et recommandations générales concernant le système de déontologie policière du Québec.

En premier lieu, il est très important de dire que, si l'examen du système et les témoignages entendus ont permis d'identifier un certain nombre de problèmes, de difficultés, d'irritants et d'insatisfactions, en revanche la très grande majorité des témoignages reçus rejette soit l'abolition pure et simple du système, soit le retour à la situation antérieure caractérisée par la Commission de police, soit encore la modification en profondeur de l'état actuel et son remplacement par une approche radicalement différente. Cette convergence des opinions et des attitudes justifie de penser que, *dans son ensemble*, le système actuel bénéficie d'une mesure de légitimité et d'acceptation par les intervenants et les interpellés. Certes, le système vit des difficultés et réclame des ajustements et des corrections. Cependant, pour résumer le fond de la très grande majorité des témoignages entendus, il faut améliorer le système et non

le bouleverser. En termes familiers, on dirait : «Ne jetez surtout pas le bébé avec l'eau du bain».

En second lieu, par delà ces considérations générales, les témoignages entendus, en grande majorité, confirment également la nécessité des pièces maîtresses du système actuel. Il faut conserver un code de déontologie unique et uniforme applicable à l'ensemble des policiers et policières du Québec. Il faut une institution comme l'actuel Commissaire qui garantit la transparence du système, assure la protection des droits des citoyens et répond d'un traitement efficace, juste et équitable des plaintes. Il faut aussi une instance qui, comme l'actuel Comité de déontologie policière, détermine si les plaintes des citoyens à l'égard d'actions de policiers dénoncent à juste titre ou non des dérogations au *Code de déontologie des policiers du Québec* et si des sanctions sont requises. Et, dans la mesure où il y a des jugements assortis de sentences, un mécanisme de droit d'appel est requis par les principes de base de la justice et de l'équité. Ce qui est mis en cause, ici aussi, ce sont des aspects particuliers du fonctionnement ou de l'articulation entre elles des pièces du système de déontologie policière et non les pièces elles-mêmes, dont chacune est nécessaire au système. On met aussi en cause le fait que certaines responsabilités, par exemple le jugement et l'imposition de sentences, soient confiées entièrement à une instance unique, à l'exclusion de tout autre intervenant possible. Il faut donc trouver comment bien dessiner les diverses pièces du système, bien intégrer leurs rôles respectifs et bien ajuster leurs interactions.

En troisième lieu, les analyses effectuées dans le cadre de l'examen donnent à penser que, si le Québec peut s'instruire des pratiques de certaines autres juridictions du Canada, c'est bien plutôt pour améliorer son propre système de déontologie policière que pour en trouver un pour le remplacer globalement. Sans succomber à un chauvinisme injustifié dans les circonstances, on peut tirer des témoignages entendus et des analyses effectuées dans le cadre de l'examen une raisonnable assurance que le système québécois de déontologie policière se compare bien, malgré certaines difficultés, à celui d'autres juridictions. L'exemple de ces dernières peut aider à l'améliorer, mais non pas à le transformer de fond en comble.

En quatrième lieu, il est intéressant, quand l'on considère dans son ensemble le système de déontologie policière du Québec, de se référer aux critères que recommande, pour tout mécanisme de traitement des plaintes des citoyens à l'égard du travail policier, un organisme comme *l'International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement*. Pour être satisfaisant un tel système doit démontrer les caractéristiques suivantes :

1. les plaintes doivent être traitées par un organisme distinct et indépendant du service de police;
2. un tel organisme doit être composé en majorité de non-policiers;
3. un tel organisme doit disposer de pouvoirs de traitement des plaintes, d'enquête, d'obtention de l'information et de contrainte pour l'obtention de réponses;
4. le système doit faire preuve de transparence générale et, en particulier, dans ses fonctions de tribunal, doit permettre des audiences publiques;
5. un tel système doit avoir le pouvoir d'imposer des sanctions;
6. les personnes responsables du traitement des plaintes doivent être nommées par une autorité publique autonome.

Le système de déontologie policière du Québec, notamment par les dispositions de la *Loi sur l'organisation policière* et par ses pièces maîtresses, répond bien à ces critères proposés par IACOLE.

À la lumière des témoignages entendus et des analyses effectuées dans le processus d'examen, tels que rappelés ci-dessus, une première recommandation s'impose :

## Recommandation 1

**Que soit préservé au Québec un système de déontologie policière respectant des critères d'universalité et d'uniformité, d'accessibilité, de transparence, d'indépendance, de responsabilité civile, et doté des éléments essentiels que sont un code de déontologie; une institution accueillant les plaintes et leur assurant un traitement efficace, juste et équitable; une instance décisionnelle déterminant s'il y a dérogation au code de déontologie et imposant des sentences; et un mécanisme d'appel de telles décisions.**

### III.1.2) La question des frais modérateurs

Dans la présente conjoncture, aucune réflexion d'ensemble sur le système de déontologie policière ne peut échapper à la question des coûts d'un tel système. Comme on l'a constaté au chapitre I, le système de déontologie policière représente des coûts d'environ 10 millions de dollars par année, dont environ 4,5 millions de dollars pour les instances officielles, Commissaire et Comité de déontologie policière, et un montant comparable en dépenses liées à la représentation et à la défense des policiers objets de plaintes. Environ 65 % de ces coûts sont supportés directement par le gouvernement du Québec et le reste par les administrations municipales. Il n'est donc pas étonnant que le mandat de la présente enquête doive s'intéresser également «aux coûts assumés par les différents intervenants, dont le gouvernement et les municipalités» (Annexe 2). Il y a donc lieu, dans la foulée immédiate de la recommandation 1 qui précède, d'examiner également les perspectives générales du financement du système de déontologie policière.

Certes, si les budgets de l'ensemble des services de police oeuvrant sur le territoire du Québec et sous la juridiction du gouvernement québécois s'élèvent à environ 1,3 milliards de dollars et si les coûts de la déontologie policière sont de l'ordre de 10 millions de dollars par année, alors ces coûts représentent moins de 1 % des budgets octroyés aux corps policiers concernés par l'application du *Code de déontologie des policiers du Québec*. Il est nécessaire de bien mesurer les coûts de la déontologie policière par rapport aux coûts d'ensemble de la fonction policière au Québec.

Cependant, comme l'ont révélé des témoignages reçus au cours de l'examen, la gratuité de l'accès au système de déontologie policière entraîne des abus. En cette matière comme en d'autres, il se trouve des personnes que la gratuité encourage à formuler des plaintes qui, comme le dit la *Loi sur l'organisation policière*, sont «frivoles, vexatoires ou portées de mauvaise foi.» Par ailleurs, selon certains témoignages, des groupes criminalisés n'hésiteraient pas à multiplier les plaintes pour «engorger le système».

Ces phénomènes, tout comme la situation difficile des finances publiques et la nécessité de les assainir, suscitent inévitablement et à juste titre la question : convient-il d'établir des frais modérateurs pour l'accès du plaignant au système de déontologie policière? De tels frais auraient le double objectif de prévenir les abus et de réduire les coûts du système de déontologie policière. La question nécessite donc un examen attentif, aussi bien en termes de dissuasion de l'abus qu'en termes d'avantages financiers.

Peut-on apprécier l'effet dissuasif de frais modérateurs? Il est douteux que les personnes activement engagées dans des activités criminelles, qui formuleraient des plaintes en déontologie policière pour «engorger le système» ou pour diversifier leurs moyens de défense, se laissent dissuader de le faire par des frais modérateurs. On peut aussi penser que les plaignants invétérés ne se laisseront dissuader que par des frais modérateurs élevés. Mais, on peut appréhender que le citoyen ordinaire soit de plus en plus

découragé de porter plainte au fur et à mesure que les frais modérateurs croîtront. Ainsi donc, l'imposition de frais modérateurs risque d'avoir plus d'effets dissuasifs sur les citoyens pour qui le système de déontologie policière a le plus sa raison d'être, et d'avoir peu, sinon pas d'effets sur les personnes qui ont le goût ou l'habitude d'abuser du système.

Des frais modérateurs, envisagés sous le seul angle de la dissuasion de l'abus, pourraient nous conduire à une situation paradoxale. En effet, en établissant un système de déontologie policière, l'Assemblée nationale a voulu que le travail policier soit assujéti à des normes précises et rendu compatible avec les valeurs et les attentes d'une société démocratique. Pour être efficace, pour n'être pas un catalogue de voeux pieux, le système requiert à l'évidence la collaboration des citoyens et une détermination de leur part à porter plainte, avec tout ce que cela peut impliquer de conséquences et d'inconvénients. Si le citoyen de bonne foi est dissuadé de porter une plainte légitime pour une raison strictement monétaire, l'Assemblée nationale verra le système de déontologie policière privé d'une partie de son efficacité et, surtout, la société tiendra aux policiers et policières un discours inconséquent et contradictoire proclamant un code de déontologie qu'on n'a pas vraiment la résolution d'appliquer en décourageant d'agir l'intervenant essentiel qu'est le citoyen lésé.

Ainsi, l'analyse des frais modérateurs sous l'angle de la dissuasion de l'abus ne convainc pas de façon péremptoire de la nécessité d'imposer de tels frais parce que la dissuasion risque de décourager les simples citoyens qui agissent de bonne foi et qui ne doivent pas être dissuadés. Compte tenu de ces considérations (et aussi bien d'analyses et de recommandations ultérieures), le responsable du présent examen ne juge pas opportun de recommander l'imposition de frais modérateurs pour des considérations de dissuasion de l'abus du système de déontologie policière.

Des frais modérateurs sont-ils justifiés du point de vue du financement du système? Cela doit être considéré maintenant (en ne perdant pas de vue que le financement du système peut aussi être facilité par la réduction de ses coûts).

Depuis 1990, le système de déontologie policière reçoit environ un millier de plaintes par année. Selon que les frais de dépôt d'une plainte seraient de 5 \$, 10 \$, 25 \$, 50 \$ ou même 100 \$, on générerait des revenus allant de 5 000 \$ à 100 000 \$ par année. Ces chiffres doivent être appréciés à la lumière du budget du Commissaire à la déontologie (2,2M \$) et du Comité de déontologie policière (2,2M \$), soit un total de l'ordre de 4,5 \$ par année. En termes financiers, en regard du coût annuel des deux organismes, des frais modérateurs pourraient n'être pas insignifiants - v.g. 50 000 \$ à 100 000 \$ par année. Il est vrai aussi que, dans une conjoncture comme celle que traversent les finances publiques québécoises, il n'est pas de petites économies non plus que de petits revenus.

Pour les fins de cette analyse, on peut imaginer deux scénarios pour d'éventuels frais modérateurs : des frais modiques (v.g. de 5 \$ à 25 \$) ou des frais élevés (v.g. de 50 \$ à 100 \$).

Dans le premier scénario, les revenus ainsi générés atteindraient au plus 25 000 \$, soit à peine 1 % du budget de l'un *ou* l'autre organisme ou à peine 0,5 % de ce que coûte la déontologie policière au gouvernement du Québec en frais directs. D'ailleurs, le revenu nouveau ainsi dégagé serait un montant brut dont il faudrait déduire les frais administratifs de perception. Cette première hypothèse ne pèserait pas lourd dans la conjoncture actuelle des finances publiques et son application risquerait d'apparaître fort vexatoire aux citoyens en regard des gains obtenus (parmi lesquels, rappelons-le, il n'y aurait pas de gains appréciables en termes de dissuasion de l'abus).

Pour des raisons *proprement financières*, il vaudrait mieux privilégier le scénario de frais modérateurs élevés, de l'ordre de 50 \$ à 100 \$. Il en résulterait des revenus nouveaux bruts de l'ordre de 100 000 \$ par année (en postulant que de tels frais ne réduiraient pas le nombre de plaintes, ce qui pourrait fort bien être le cas). Mais, peut-on se demander dans l'hypothèse de frais modérateurs élevés, l'équité ne commanderait-elle pas de rembourser le citoyen dont la plainte aurait été accueillie favorablement? On voit les complications et les frais administratifs nouveaux accompagnant des frais modérateurs élevés, pour ne rien dire des complications résultant du fait que les citoyens auraient à payer doublement - i.e. en sus de leurs impôts et taxes - pour assurer le fonctionnement d'un service public *dont le but essentiel est de réparer un tort fait au public et à la société plutôt que de procurer un gain ou un avantage nouveau au citoyen.*

Les considérations qui précèdent indiquent que l'imposition de frais modérateurs à l'accès au système de déontologie policière ne s'impose pas de façon évidente. Par ailleurs, à ceux qui jugent bénéfiques de tels frais modérateurs, on peut répondre par deux considérations supplémentaires.

La première de ces considérations est que, pour le citoyen ordinaire, le temps, l'énergie, la détermination et les actions requis pour une plainte en déontologie policière constituent en eux-mêmes un véritable ticket modérateur. De même que rarissimes sont les personnes qui font d'une visite à l'urgence d'un hôpital une activité récréative, de même, la très grande majorité des personnes qui s'engagent dans une plainte en déontologie policière ont d'excellentes raisons de le faire et ne le font certainement pas pour des motifs récréatifs. Dans l'un et l'autre cas, faut-il taxer toute une population pour la raison que certaines personnes abusent du système?

La deuxième considération est de nature proprement financière. Comme on le verra dans la suite de ce rapport, certains aménagements administratifs dans le fonctionnement du Commissaire à la déontologie policière ou du Comité de déontologie policière, qui ne mettent nullement en cause les droits des citoyens non plus que les principes du système, pourraient entraîner des économies récurrentes dont le total dépassera très significativement celui des revenus que procureraient les frais modérateurs les plus élevés. Comme cela fut indiqué dans l'introduction du présent rapport, *il faut changer les pratiques administratives avant de changer les organismes dont elles relèvent et il faut changer les organismes du système avant de changer les principes du système.* Or la gratuité de l'accès est assurément l'un des principes fondamentaux du système de déontologie policière du Québec. Avant d'imposer des frais modérateurs au citoyen désireux de porter une plainte en déontologie policière, il faut préalablement examiner si le fonctionnement du système ne peut pas être rendu moins onéreux par d'autres moyens, notamment par une amélioration de son fonctionnement et de son efficacité. Ceci fera l'objet de recommandations ultérieures.

Si l'on exclut les frais modérateurs liés au dépôt d'une plainte, peut-être y a-t-il lieu d'imposer de tels frais lorsque le plaignant, saisi d'une décision dans le cours du traitement de son dossier et n'en étant pas satisfait, décide de se prévaloir des mécanismes de révision prévus aux articles 66 et 76 de la *Loi sur l'organisation policière.*

Il y a eu environ 500 demandes de révision de la décision du Commissaire de ne pas tenir une enquête sur une plainte (article 66) et 325 demandes de révisions de la décision du Commissaire de ne pas citer le policier devant le Comité de déontologie policière, après enquête (article 76). Sur une base annuelle (en considérant les cinq dernières années complètes de 1991-1992 à 1995-1996), il y a donc environ 165 demandes de révision par année. Selon que les frais de demandes de révision sont fixés à 25 \$, 50 \$

ou 100 \$, on obtiendrait un revenu (brut) annuel se situant entre 4 125 \$ et 16 500 \$. C'est peu en regard des coûts du système. Mais, c'est beaucoup pour le simple citoyen *qui ne retire aucun gain monétaire du système et qui agit pour le bien public*.

Il n'apparaît pas nécessaire au responsable du présent examen de pousser plus loin dans cette direction.

En conséquence des considérations qui précèdent, il est recommandé :

## **Recommandation 2**

**Que le principe de la gratuité pour le plaignant soit préservé dans l'ensemble des mécanismes d'application du *Code de déontologie des policiers du Québec*.**

### **III.2) Le code de déontologie**

Le code de déontologie est un élément central du système de déontologie policière et on imagine spontanément qu'il y a lieu de voir si le système peut-être amélioré à cet égard. Cette première impression, on le précisera, mérite d'être vécue avec une certaine prudence.

Les témoignages entendus au cours de l'examen des mécanismes d'application du *Code de déontologie des policiers du Québec* n'ont pas remis en cause de façon générale ce code lui-même. Le principe d'un code uniforme et d'application universelle est jugé nécessaire. Toutefois, quelques suggestions d'améliorations ont été reçues et analysées. Très peu ont reçu des suites. Cela s'explique.

En effet, le mandat d'examen défini par le ministre ne doit pas «remettre en cause le bien-fondé des principes et des objectifs contenus dans le *Code de déontologie*» (Annexe 2) et l'examen n'a pas été mené dans la perspective d'une analyse critique du *Code*. Aussi, plusieurs suggestions de modifications au *Code* qui sont apparues comme changeant significativement son économie générale, n'ont pas été retenues parce que le responsable du présent examen a résolu de ne franchir que pour des raisons de grave nécessité le périmètre de son mandat.

Cela dit, il apparaît opportun, sans remettre en cause l'économie générale du *Code*, de formuler certaines recommandations susceptibles de le bonifier ou d'améliorer son application.

En premier lieu, il faut mieux préciser les interactions entre le *Code de déontologie des policiers*, d'une part, et le droit criminel et la discipline, d'autre part. Certains gestes ou certaines conduites, qui constituent des dérogations au *Code*, sont aussi sujets à sanctions en application du droit criminel : par exemple, l'usage de la force excessive ou la brutalité (qui peuvent encore donner lieu à des poursuites civiles). Il y a intérêt à clarifier, dans le *Code* même, les interrelations entre ce dernier et le droit criminel. Par ailleurs, une dérogation au *Code* peut aussi constituer un manquement disciplinaire en regard des règlements internes du service de police auquel appartient le policier mis en cause. Le code de déontologie encadre la relation entre le citoyen et le policier. Il ne tient pas automatiquement lieu de discipline interne du service de police. La discipline définit les conditions de réalisation du travail en regard du lien d'emploi. Par exemple, la conduite dangereuse d'une auto-patrouille peut être justiciable du code de déontologie dans la mesure où la sécurité publique ou la bonne réputation du service de police sont mises en cause; elle peut aussi être justiciable en regard de la discipline interne dans la mesure où elle a mis en cause la sécurité d'autres policiers ou les règles d'utilisation de l'équipement établies par le service. De même, l'utilisation d'un langage injurieux est réprouvé par l'article 5 du *Code de déontologie des policiers du Québec*; si cela était le résultat d'un état d'intoxication par l'alcool, la même conduite

serait aussi dérogatoire en vertu de règles disciplinaires.

Ces questions ont été évoquées lors de témoignages reçus au cours du présent examen. Il est notamment ressorti de certains témoignages la crainte des membres des services de police d'être poursuivis et condamnés deux fois pour les mêmes faits. Il est vrai par ailleurs que la preuve requise en matière de déontologie, c'est-à-dire la prépondérance de la preuve, et celle requise en matière criminelle, c'est-à-dire la preuve hors de tout doute raisonnable, atteignent des degrés de convictions différents. Il faut aussi signaler l'opinion ferme de certains témoins selon lesquels la déontologie et la discipline constituent des cadres juridiques de même nature et ne doivent pas faire double emploi à l'égard de la même personne et des mêmes faits. Enfin, il convient de rappeler les témoignages très pressants de groupes de citoyens estimant que certaines pratiques auraient pour effet de faire des recours en déontologie une espèce de «système de justice parallèle assurant aux policiers un traitement privilégié» en regard du droit criminel auxquels devraient les assujettir des actions qui ne sont traitées qu'en déontologie.

À la lumière de ces témoignages divers entendus au cours de l'examen, le responsable juge opportun, à des fins tant pédagogiques qu'opérationnelles pour les policiers, les gestionnaires, les responsables et les citoyens, d'inscrire des précisions dans le *Code de déontologie des policiers du Québec* sur l'articulation des différents régimes juridiques. En conséquence, il est recommandé :

### **Recommandation 3**

**Que le *Code de déontologie des policiers du Québec* soit modifié à l'article 4 par l'ajout de nouveaux paragraphes se lisant comme suit :**

**«b) Tout geste pouvant constituer une infraction au Code criminel doit être traité en droit criminel. L'acquiescement en regard de poursuites criminelles n'exonère pas de soi de toute responsabilité en regard du présent Code et de la Loi sur l'organisation policière.**

**c) Le rejet d'une plainte ou d'une citation en matière déontologique par les instances compétentes n'exonère pas de soi de toute responsabilité en regard des règles de discipline d'un service de police.**

**d) La culpabilité d'un policier en application du présent code ne l'exonère pas pour les mêmes faits de mesures disciplinaires fondées sur d'autres motifs.**

**e) Les procédures déontologiques et disciplinaires peuvent être entreprises et se poursuivre simultanément.»**

De telles précisions, auxquelles il faut assurer une formulation juridique impeccable, seraient de nature à clarifier les rapports entre la déontologie policière, le droit criminel et la discipline des services de police et c'est dans ce but qu'elles sont proposées.

En deuxième lieu, il faut rappeler que le serment d'office prescrit par l'article 4 de la *Loi de police du Québec* (Annexe A) ne comporte aucune référence explicite au *Code de déontologie des policiers du Québec*. Sans doute cet état de choses s'explique-t-il par le fait que la loi en cause et le serment d'office ont été adoptés avant la *Loi sur l'organisation policière* et que l'adoption de celle-ci n'a pas donné lieu à un ajustement de celle-là sur ce point. Dans la mesure où tout membre d'un corps policier est requis de

connaître le *Code* et de s'y conformer sous peine de sanctions; dans la mesure surtout où le Législateur a jugé nécessaire et désirable d'encadrer le travail policier, dans ses relations avec les citoyens, par un tel *Code* et même de l'éclairer et de l'inspirer; dans la mesure, enfin, où il est souhaitable que chaque policier et chaque policière se sente personnellement engagé envers ce *Code*, le serment d'office devrait désormais comporter une référence explicite au *Code de déontologie des policiers du Québec*. En conséquence, il est recommandé :

#### **Recommandation 4**

**Que le serment d'office prescrit par l'article 4 de la *Loi de police du Québec* (Annexe A) soit modifié par l'inclusion d'un engagement explicite de respecter le *Code de déontologie des policiers du Québec* et qu'il se lise désormais comme suit :**

«ANNEXE A

*(Article 4)*

*Serment ou affirmation d'allégeance et d'office*

**Je, A.B., (*jure ou affirme solennellement, selon le cas*) que je serai loyal et porterai vraie allégeance à l'autorité constituée et que je remplirai les devoirs de ma charge de ....., avec honnêteté et justice ET EN CONFORMITÉ AVEC LE *CODE DE DÉONTOLOGIE DES POLICIERS DU QUÉBEC* (*dans le cas d'un membre de la Sûreté ou d'un policier municipal, ajouter ce qui suit*) et que je ne recevrai aucune somme d'argent ou considération quelconque pour ce que j'ai fait ou pourrai faire, dans l'exécution des devoirs de ma charge, dans le but de favoriser l'achat ou l'échange de quoi que ce soit par ou avec (*le gouvernement ou la municipalité, selon le cas*), à part de mon traitement ou de ce qui me sera alloué par la loi ou par (*décret du gouvernement ou un règlement ou une résolution du conseil, selon le cas*). (*dans le cas d'une prestation de serment, ajouter. «Ainsi Dieu me soit en aide.»*).**

**1968, c. 17, annexe A; 1984, c. 46, a. 29.»**

En troisième lieu, il faut rappeler que la capacité d'une personne de porter plainte, lorsqu'elle croît être témoin ou victime de gestes ou d'actions constituant de possibles dérogations au *Code de déontologie des policiers du Québec*, peut être entravée lorsque cette personne ne peut s'assurer de l'identité du membre d'un service de police ayant posé ces gestes ou ces actions. De même, la possibilité pour le Commissaire à la déontologie policière de donner suite à une plainte de façon efficace et diligente est évidemment compliquée lorsqu'il ne peut s'assurer positivement de l'identité du ou des policiers mis en cause. L'article 57 de la *Loi sur l'organisation policière* fait obligation au Commissaire d'aviser «par écrit le policier dont la conduite fait l'objet d'une plainte»; on se doute que l'ignorance de l'identité du policier non seulement nuit au travail du Commissaire mais peut également décourager le citoyen de porter plainte dans une circonstance où il lui serait légitime de le faire. Par ailleurs, les membres des services de police travaillant en uniforme sont porteurs d'une autorité bien particulière au service de la population et, surtout, ils ont le droit d'utiliser légitimement la contrainte physique lorsque cela est nécessaire à l'application des lois et règlements et à la protection de la vie, de l'intégrité physique et des biens des

citoyens. Cette situation particulière du policier et de la policière leur impose des responsabilités particulières et notamment celle d'être en tout temps identifiables par les citoyens. Une telle pratique serait de nature à renforcer la confiance des citoyens envers les corps policiers et leurs membres et à accroître la transparence de leurs relations. Il est vrai que nombre de corps policiers exigent déjà de leurs membres le port d'une plaquette comportant leurs nom et prénom; cependant, cette pratique n'a ni force de loi ni n'est un impératif déontologique explicite.

En conséquence, il est recommandé :

#### **Recommandation 5**

**Que la *Loi de police* soit amendée par l'inclusion d'un article exigeant que tout membre d'un service de police en uniforme porte sur lui et de façon évidente une plaquette avec ses nom et prénom.**

**Que, selon des critères établis par l'autorité compétente, les membres de services policiers impliqués dans des interventions spécialisées puissent être dispensés de cette obligation dans le cadre même de telles interventions si cela est jugé nécessaire au succès de telles interventions ou à leur sécurité personnelle.**

**Que le *Code de déontologie des policiers du Québec* soit amendé afin que l'article se lise comme suit : 5 (3<sup>e</sup>)**

**«Omettre de porter un insigne d'identification prescrite dans ses rapports directs avec une personne du public et rendant ses nom et prénom lisibles en tout temps, sauf dans les cas prévus.»**

### **III.3) Le cheminement des plaintes et le rôle du Commissaire à la déontologie policière**

Le meilleur code de déontologie policière demeure lettre morte s'il n'existe pas un mécanisme efficace pour la réception, l'analyse et le traitement des plaintes jusqu'à la détermination des suites qu'il convient de leur donner, jusqu'au jugement de dérogation et à l'imposition d'une sentence. Au Québec, c'est l'institution du Commissaire à la déontologie policière qui reçoit et analyse les plaintes, qui détermine s'il est possible et souhaitable de tenter un règlement à l'amiable par voie de conciliation, qui décide s'il doit faire ou faire faire une enquête, qui décide s'il faut ou non citer le policier mis en cause par une plainte devant le Comité de déontologie policière et qui, dans ce cas, plaide la cause du plaignant.

Une partie des doléances relatives à la lenteur, à la lourdeur, à la complexité et aux coûts des procédures en déontologie trouve sa source dans le cheminement des plaintes, depuis leur formulation initiale jusqu'à la citation devant le Comité de déontologie policière. Ces étapes font naître de vives insatisfactions dans les différents milieux intéressés, qu'il s'agisse des plaignants et des groupes de citoyens, des policiers et des policières, des directions des services de police, des syndicats et associations professionnels. Par ailleurs, c'est dans le cheminement des plaintes que s'enclenche la judiciarisation du processus de déontologie policière que certains veulent voir diminuée. Évidemment, la nature même des procédures entourant la formulation et le cheminement des plaintes influence de façon importante les coûts du système de déontologie policière et les délais qui l'affectent. Il y a donc lieu d'examiner attentivement cette dimension du système.

Est-il possible d'imaginer des modifications au processus en vertu duquel cheminent présentement les plaintes et ce, en tenant compte des divers ordres de critiques entendues? Est-il possible de réduire la lourdeur, la complexité, la judiciarisation, la durée et le coût du processus de traitement des plaintes d'une façon qui à la fois tienne compte des critiques à l'égard du processus actuel et qui, préservant les principes fondamentaux du système de déontologie, suscite l'adhésion des différents groupes intéressés? Faut-il apporter des modifications au rôle du Commissaire à la déontologie policière qui rendraient cette institution plus efficace et moins coûteuse? Tels sont les thèmes qui feront l'objet de la présente section. Pour faciliter le traitement de la matière, celle-ci sera abordée en trois temps : (1) la formulation et le cheminement des plaintes; (2) les enquêtes et, sur la base des recommandations formulées à ces sujets; (3) le rôle du Commissaire.

### **III.3.1) La formulation et le cheminement initial des plaintes.**

La *Loi sur l'organisation policière*, par ses articles 51 à 63 (titre II, chapitre II, section II), décrit les étapes qui vont de la formulation d'une plainte à la décision de tenir une enquête s'il n'est pas possible de concilier la difficulté surgie dans le rapport entre un ou des citoyens et un ou des policiers. À la lumière des témoignages reçus et des analyses effectuées dans le cadre du présent examen, il apparaît souhaitable et possible d'améliorer le cheminement prévu par la législation en vigueur, dans le respect des principes, des préoccupations des divers intéressés et avec un souci de simplifier, accélérer et rendre moins coûteuses les diverses procédures. Cela ressort d'un examen des divers moments du cheminement d'une plainte, depuis sa formulation jusqu'à la décision de tenir une enquête.

#### **(1) Formulation et dépôt de la plainte**

Selon l'article 51, toute plainte doit être adressée par écrit, *uniquement* au Commissaire à la déontologie policière. Dans la pratique, cela veut dire que le citoyen, qui s'adresse à un service de police pour formuler une plainte, se voit répondre qu'il doit plutôt s'adresser au Commissaire et se voit remettre un formulaire. Cette disposition de la loi a certainement le mérite de placer le plaignant sous la protection et l'attention du Commissaire et donc d'éviter que le service de police se trouve en quelque sorte juge et partie. Du fait de l'implication du Commissaire, la plainte devient une matière publique et le plaignant n'est plus seul dans l'affaire. Cependant, les dispositions de l'article 51, à l'expérience, entraînent un certain nombre d'inconvénients très importants :

- Plusieurs témoignages entendus ont souligné que, pour nombre de citoyens, la formulation d'une plainte contre un policier n'est pas aussi simple qu'il y paraît à première vue. Le plaignant doit formuler sa plainte par écrit et il n'est pas évident qu'il sache ou qu'on l'informe que, selon l'article 54, «les membres du personnel du Commissaire doivent prêter leur assistance à toute personne qui le requiert pour la formulation d'une plainte.» Il doit ensuite acheminer lui-même sa plainte au Commissaire. Le Commissaire, d'ailleurs, n'a des bureaux qu'à Montréal et Québec. Par ailleurs, le plaignant a-t-il toujours la capacité d'identifier, d'obtenir et de rassembler les éléments de preuve qui seraient utiles à sa cause? Si c'est le Commissaire qui doit les assembler, cela impliquera des délais et des coûts. Les complications que rencontre le citoyen au moment de formuler une plainte sont en elles-mêmes, rappelons-le, une espèce de ticket modérateur et peuvent être la source de délais et de coûts.
- D'autres témoignages indiquent que l'article 51 a pour effet d'enclencher dès le départ le processus de désresponsabilisation des services de police en matière de déontologie : toute plainte formelle d'un citoyen doit être acheminée directement au Commissaire, ce qui écarte d'entrée de jeu le

service de police. Les directions de services de police se plaignent avec beaucoup d'insistance d'être tenues complètement à l'écart de tout ce qui concerne la déontologie policière et même de n'être informées qu'*après* le Commissaire lui-même de la mise-en-cause de leur(s) policier(s) et de devoir attendre que le Commissaire lui-même les en informe (article 57).

- Les autorités municipales corroborent les doléances des directions de services de police. Elles dénoncent littéralement le fait que, nonobstant leurs responsabilités politiques d'ensemble à l'égard des services de police placés sous leur juridiction, elles-mêmes sont totalement exclues de toute responsabilité en matière déontologique. Cette exclusion, selon les autorités municipales, entraîne avec elle celle des communautés qu'elles représentent et que la police doit servir.
- En outre, en exigeant que seul le Commissaire reçoive les plaintes, l'article 51 crée deux autres types de difficultés. D'une part, cela engendre dès le départ des retards. Le Commissaire reçoit en moyenne un millier de plaintes par année; il faut donc les traiter et, le nombre de préposés étant limité, cela prend du temps. D'autre part, le guichet unique que constitue le Commissaire n'est pas toujours bien placé pour saisir, au moment même de la formulation de la plainte, les éléments de preuve qui peuvent alors être disponibles ou aisément récupérables.

À la lumière des témoignages entendus et des analyses effectuées, il est nécessaire de repenser l'article 51 : sans remettre en cause l'intervention du Commissaire, il est désirable à la fois de faciliter la tâche du citoyen, de veiller à préserver dès le départ les éléments de preuve disponibles et de responsabiliser les services de police et les autorités locales. Dans le même mouvement, pour apaiser des inquiétudes ou dissiper des impressions erronées qui se sont manifestées dans certains témoignages, il faut aussi préciser qui peut porter une plainte. En conséquence, il est recommandé :

### **Recommandation 6**

**Que l'article 51 de la *Loi sur l'organisation policière* concernant la formulation d'une plainte en déontologie policière soit amendé et qu'il se lise comme suit (les passages en italiques indiquent les modifications).**

**«Article 51 a) Toute personne *y incluant un membre ou un dirigeant d'un service de police*, peut adresser au Commissaire ou au service de police concerné ou à tout service de police une plainte relative à la conduite d'un policier dans l'exercice de ses fonctions et constituant un acte dérogatoire au Code de déontologie.**

### **Recommandation 6 (suite)**

**b) La plainte doit être formulée par écrit *sur le formulaire établi à cette fin par le Commissaire*. Ce formulaire fournit les informations utiles au plaignant et lui indique où et comment obtenir assistance pour la formulation de sa plainte.**

**c) Le responsable policier recevant une plainte doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour recueillir toute la preuve disponible au moment du dépôt de la plainte et qui autrement pourrait être perdue.**

**d) Lorsque la plainte est reçue par un service de police, celui-ci doit en acheminer copie au Commissaire, avec copie de la preuve recueillie, et ce dans un délai de 48 heures de la réception. La plainte et la preuve disponible demeurent confidentielles jusqu'à leur réception par le Commissaire. De même, la plainte et la preuve doivent être transmises, dans les 48 heures, de façon confidentielle, au directeur du service de police concerné.**

**e) Lorsque la plainte est transmise directement au Commissaire, il doit en acheminer copie au directeur du service de police concerné dans un délai de 72 heures de la réception.**

Une telle modification faciliterait la tâche du plaignant et assurerait que toute preuve immédiatement disponible et susceptible d'être perdue (v.g. marques physiques) soit recueillie, ce qui pourra éviter des délais et des coûts ultérieurs. De plus, comme on le verra par la suite, cette modification permettra d'entreprendre d'une façon nouvelle et efficace le processus de la conciliation.

## **(2) La prescription**

Selon l'article 52, le délai de prescription pour le dépôt d'une plainte est de deux ans. Les analyses effectuées dans le cadre du présent examen révèlent que 55 % des plaintes sont reçues dans une période d'un mois suivant l'événement et que 75 % des plaintes sont déposées dans les 70 jours de l'événement (cette période de 70 jours étant la moyenne mathématique de tous les délais entre l'événement et le dépôt de la plainte).

Cette généreuse disposition comporte d'évidents inconvénients : des éléments de preuve peuvent se perdre irrémédiablement, notamment ceux dépendant de la mémoire des personnes impliquées ou des témoins; le temps écoulé entre l'événement et la résolution finale du dossier s'étire, aux dépens de la satisfaction tant du plaignant que du policier; la réhabilitation du policier traîne en longueur; celui-ci peut même avoir le sentiment que le passage du temps porte atteinte à son droit à une justice pleine et entière; les procédures s'allongent et les coûts s'accroissent. «Justice delayed is justice denied». Tout cela dessert la justice.

En conséquence, il est recommandé :

### **Recommandation 7**

**Que le droit de porter une plainte en matière de déontologie policière se prescrive par un délai de six (6) mois à compter de la date de l'événement donnant lieu à la plainte.**

## **(3) L'assujettissement aux procédures en déontologie policière.**

L'article 52 de la loi, selon les témoignages reçus, suscite des réactions à la fois critiques et contradictoires. Selon certains, l'assujettissement actuellement prescrit par la loi de policiers démissionnaires aux procédures déontologiques est une perte de temps et d'argent : à quoi sert-il de poursuivre, au nom d'un code qui vise à régler les relations entre citoyens et policiers, des personnes qui n'entreprendront plus de telles relations? D'ailleurs, quelles sanctions, selon la loi actuelle, peut-on imposer à celui qui n'est plus policier? D'autres témoignages dénoncent le fait que la démission ou la retraite puissent constituer des échappatoires à la loi. En plus, ajoutent ces derniers, il est fréquent

que des policiers prennent leur retraite à un âge où une seconde carrière leur est accessible; ils ne doivent pas rester impunis. Que faire devant des témoignages qui se contredisent de la sorte?

Le système de déontologie policière a pour objectif de maintenir de bonnes relations entre policiers et citoyens. Par delà les gestes d'un policier particulier, il a aussi une fonction pédagogique pour l'ensemble des policiers. Si l'on passe l'éponge sous prétexte de démission ou de départ à la retraite, on envoie un message clair, mais indésirable. En outre, au nom de quel principe une société attachée à la règle de droit et au respect des droits et libertés des personnes laisserait-elle des délits déontologiques impunis? En conséquence de ces considérations et au nom du principe que la justice ne peut ni ne doit être oubliée pour des considérations matérielles de temps et d'argent, il est recommandé :

### **Recommandation 8**

**Que l'article 53 de la *Loi sur l'organisation policière* soit amendé afin qu'il se lise comme suit :**

**«Article 53 Le policier qui démissionne de ses fonctions, *qui est congédié ou qui prend sa retraite*, reste soumis à la compétence du Commissaire pour les actes commis alors qu'il exerçait ses fonctions.»**

La lecture de cette recommandation doit être complétée par celle de la recommandation 20 (et de la recommandation alternative D de l'appendice «C») au sujet des sentences.

#### **(4) L'information au policier objet d'une plainte**

Selon l'article 57, dès lors qu'une plainte parvient au Commissaire, celui-ci «avise par écrit le policier (...) et le directeur du corps de police concerné de l'existence de cette plainte, ainsi que des circonstances de temps et de lieu entourant cette conduite».

Cette disposition crée une certaine insatisfaction chez les policiers qui déplorent le fait que l'information ainsi transmise soit squelettique et prive l'individu concerné des moyens d'une défense pleine et entière. Plusieurs témoignages reçus réclament qu'une copie intégrale de la plainte soit acheminée au policier. Par contre, d'autres témoignages font valoir la nécessité de protéger le plaignant et de permettre des conditions d'enquête appropriées.

Le responsable de l'examen a pris connaissance d'un échantillon des lettres adressées en cette circonstance par le Commissaire à des policiers objets de plaintes. Il appert que la procédure généralement suivie se caractérise comme suit : une première lettre informant le policier (et son directeur) du dépôt d'une plainte dont il est l'objet en annonce une seconde destinée à caractériser la nature de la plainte, laquelle est expédiée dans un délai généralement assez bref (de deux à six semaines). De façon générale, la deuxième lettre fournit un ensemble de précisions : nom du plaignant, date et lieu de l'événement, nature de l'événement, etc. Evidemment, l'appréciation de la nature, du degré de détail et de pertinence de l'information ainsi transmise dans la deuxième lettre, comporte une mesure de subjectivité qui peut conduire à des conclusions différentes selon que l'on est policier mis en cause ou le responsable du présent examen.

Réflexion faite, il apparaît opportun de témoigner d'une efficace sensibilité aux réclamations formulées par les policiers, sans nécessairement endosser le moyen qu'ils privilégient pour la concrétiser. La

recommandation 9 qui suit donnera suite à cet aspect de l'article 57.

## **(5) Actes criminels et procédures déontologiques**

Dans son état actuel, la *Loi sur l'organisation policière* apparaît imprécise lorsque les actes reprochés au policier par un plaignant en regard du code de déontologie peuvent aussi justifier d'un traitement en regard du Code criminel. Pour sa part, le plaignant, selon les témoignages entendus, est le plus souvent enclin à penser que sa plainte entraînera une enquête et, possiblement, des poursuites criminelles. Par ailleurs, le texte même de la loi précise que c'est «lorsque l'enquête est complétée» que le Commissaire peut «transmettre le dossier au procureur général» (article 74). Cet état de choses est insatisfaisant : d'une part, il donne à penser à certains groupes que la déontologie procure aux policiers une espèce de «justice parallèle» en faisant traiter au plan déontologique ce qui devrait l'être au plan criminel; d'autre part, il y a lieu de préciser très clairement le rôle du Commissaire à la déontologie lorsqu'il reçoit une plainte dénonçant des activités ou des comportements susceptibles d'un traitement en application au Code criminel.

Afin de donner suite à cette question et à celle qui précède, il est recommandé :

### **Recommandation 9**

**Que l'article 57 de la *Loi sur l'organisation policière* soit modifié par l'ajout des textes suivants :**

**- à la fin du texte actuel :**

*«afin d'assurer sa bonne compréhension de l'événement ayant donné lieu à la plainte»*

**- en plus du texte actuel ainsi modifié :**

*«Lorsqu'il apparaît au Commissaire au premier examen de la plainte qu'une infraction criminelle aurait pu être commise, il doit immédiatement en saisir le service de police approprié à des fins d'enquête criminelle.*

*La poursuite de la procédure déontologique doit éviter toute interférence avec l'enquête criminelle.*

*Le Commissaire peut utiliser toute preuve produite à l'occasion d'un procès criminel.»*

De tels amendements clarifieraient les choses et assainiraient certaines perceptions du système de déontologie policière.

## **(6) La conciliation ou règlement à l'amiable des plaintes**

Selon une vieille maxime de la sagesse populaire, une entente entre des parties en litige vaut mieux qu'un jugement par un tribunal. C'est pourquoi l'article 58 de la *Loi sur l'organisation policière* prévoit la possibilité du règlement à l'amiable d'une plainte en déontologie policière. Dans les faits, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1990, environ une plainte sur six a donné lieu à une offre de conciliation dès la réception de la

plainte (787) ou en cours d'enquête (209); dans 464 cas, la plainte a été réglée de façon définitive par la conciliation; soit un peu moins de la moitié de tous les cas où elle a été offerte. Il est évident que la voie de la conciliation est éminemment souhaitable : elle évite des délais, elle contrôle les coûts financiers et elle procure des avantages psychologiques et pédagogiques pour le policier, pour le plaignant et pour la société dans son ensemble. Au total, *la conciliation a réglé à l'amiable environ 10 % de tous les dossiers qui sont définitivement réglés*. Il y a donc là une piste à privilégier et ce, à la lumière du fait qu'une proportion importante des plaintes ne justifie pas une citation au terme de l'enquête menée à la demande du Commissaire.

Comment peut-on exploiter davantage les possibilités qu'offre la conciliation pour le règlement des plaintes en déontologie policière? Peut-on, par la conciliation, réduire les délais et les coûts du traitement des plaintes? À la lumière des témoignages entendus et des analyses effectuées, la question de la conciliation doit donner lieu à un examen très attentif.

*En fait, le responsable du présent examen soumet que la voie de la conciliation offre une clé maîtresse permettant de repenser en profondeur la dynamique d'ensemble qui anime tous les mécanismes du système de déontologie policière québécoise, selon les perspectives suivantes :*

- la conciliation est un moyen privilégié d'éviter la judiciarisation excessive du système de déontologie policière;
- la conciliation est un moyen privilégié d'accélérer et de simplifier la réponse aux attentes des citoyens;
- la conciliation est un moyen privilégié de désengorger l'institution du Commissaire et de lui permettre de s'occuper plus rapidement et plus efficacement des dossiers qui ne se prêtent pas à la conciliation ou pour lesquels la conciliation échoue;
- la conciliation est un moyen privilégié pour faire une place appropriée aux autorités municipales, aux communautés locales et aux directions de services de police dans le processus de déontologie.

*Le responsable du présent examen soumet donc que le règlement des plaintes par la voie de la conciliation constitue un moyen nécessaire et approprié pour réintroduire les services de police dans le processus de déontologie, pour diminuer la judiciarisation des dossiers, pour alléger les tâches, les délais et les coûts reliés à l'administration du Commissaire à la déontologie policière et pour accroître la satisfaction des citoyens et des policiers.*

Oui, mais comment?

En premier lieu, tout travail de conciliation doit demeurer sous la surveillance générale constante du Commissaire à la déontologie policière : celui-ci doit pouvoir identifier les plaintes non-susceptibles d'un tel traitement, il doit pouvoir assurer que la procédure de conciliation est juste et équitable et il doit assurer le respect des délais.

En second lieu, le travail de conciliation doit se conclure dans des délais raisonnables et brefs; lorsque la conciliation s'éternise, les risques d'échec croissent en proportion.

En troisième lieu, le travail de conciliation doit se réaliser sous la supervision des autorités civiles avec la participation de membres des milieux policiers et par l'action d'agents mandatés à cette fin et indépendants.

En quatrième lieu, le travail de conciliation doit s'effectuer au plan local, pour assurer à la procédure un climat et un environnement favorisant de façon optimale son succès.

En cinquième lieu, aucun travail de conciliation ne peut être entrepris sans le consentement du plaignant et l'accord du Commissaire dans les termes proposés à la recommandation 10.

En sixième lieu, le policier doit obligatoirement être présent dans le processus de conciliation; il doit être assuré de toutes les garanties nécessaires à la sauvegarde de ses droits. En d'autres termes, nul policier ne doit être obligé de s'incriminer, dans le cadre du processus de conciliation; cependant, il ne doit pas pouvoir refuser de se rendre disponible et présent aux travaux de conciliation et il doit à tout le moins entendre de vive voix la version du plaignant et laisser le comité de conciliation lui expliquer le sens et les avantages de la démarche.

En septième lieu, aucune entente ne peut être conclue sans l'assentiment du plaignant et du policier.

À la lumière des considérations qui précèdent, il est donc recommandé :

### **Recommandation 10**

**Que la *Loi sur l'organisation policière*, particulièrement aux articles 58 et 59, soit amendée pour favoriser le recours à la conciliation pour le règlement des plaintes et que la loi ainsi modifiée comporte les dispositions suivantes :**

**1. Toute plainte en déontologie policière doit être soumise à la conciliation, sauf lorsque le plaignant s'y oppose ou sauf lorsque le Commissaire décide, pour cause d'intérêt public et dès que possible dans les 30 jours suivant la réception de la plainte, qu'il réserve celle-ci à sa propre juridiction. Dans ce dernier cas, il est loisible au Commissaire de tenter lui-même ultérieurement la conciliation.**

**2. Le Commissaire doit réserver à sa juridiction les plaintes impliquant la mort ou des blessures graves infligées à une personne, les situations où la confiance du public envers les services de police peut être gravement compromise, les actes criminels, les récidives ou autres matières graves rendant impossible la conciliation locale.**

**3. Un comité de conciliation doit être institué par toute municipalité dotée d'un service de police. Ce comité se compose de trois personnes :**

**(1) un membre du conseil municipal ou un cadre de la municipalité nommé par le conseil et agissant à titre de président du comité;**

**(2) un membre du service de police n'appartenant pas à l'unité d'accréditation et nommé par le directeur du service de police, ou le directeur lui-même;**

**(3) un citoyen nommé par le conseil municipal après consultation avec les organismes socio-économiques de la municipalité.**

**4. Plusieurs municipalités peuvent se doter d'un comité commun de conciliation selon un mécanisme approuvé par le Commissaire. Les personnes membres de ce comité doivent respecter les règles définies au paragraphe 3.**

**Recommandation 10 (suite)**

**5. Une communauté urbaine peut, avec l'accord du Commissaire, se doter de plusieurs comités de conciliation, selon les règles définies au paragraphe 3.**

**6. Un comité de conciliation doit être institué pour chacun des districts régionaux de la Sûreté du Québec. Ce comité se compose de trois personnes :**

**(1) un représentant des municipalités régionales de comté desservies par le district régional de la Sûreté. Cette personne est nommée par le Commissaire après consultation avec les municipalités régionales de comté et elle préside le comité;**

**(2) un membre de la Sûreté du Québec n'appartenant pas à l'unité d'accréditation et nommé par le Commandant du district;**

**(3) un citoyen nommé par le Commissaire après consultation des organismes socio-économiques de la municipalité régionale de comté.**

**7. Les personnes membres des comités de conciliation ne sont pas rémunérées pour leurs services. Les dépenses liées à leur charge sont remboursées par la municipalité ou la Sûreté du Québec selon les taux établis.**

**8. Les frais de fonctionnement des comités de conciliation incombent à la municipalité ou à la Sûreté du Québec.**

**9. Tout processus de règlement des plaintes en déontologie policière par voie de conciliation doit fonctionner selon les règles suivantes :**

**a) la conciliation a pour objectif de résoudre, par un règlement accepté par les deux parties, la plainte formulée à l'encontre d'un ou de plusieurs policiers;**

**b) Dans le cadre du processus de conciliation, le plaignant peut être accompagné en tout temps de la personne de son choix. Le policier bénéficie du même droit. Les personnes accompagnant le plaignant ou le policier ne sont pas rémunérées. La présence du policier est obligatoire; il ne peut-être contraint de témoigner. Les travaux de conciliation se font en présence des deux parties; il est néanmoins possible de tenir des conférences préparatoires avec l'une des parties.**

**Recommandation 10 (suite)**

**c) Le directeur du service de police transmet au président du comité copie de la plainte et de tout document y afférent, ou toute communication du Commissaire, dès que possible et au plus tard 30 jours après qu'il ait lui-même reçu la plainte.**

**e) Le travail de conciliation doit être terminé dans un délai de 30 jours à compter de la date de transmission de la plainte par le directeur du service de police. Seul le Commissaire peut autoriser une prolongation et il en fixe les modalités.**

**f) Le Commissaire peut ordonner la fin du travail de conciliation s'il le juge nécessaire pour un motif d'intérêt public; la plainte retourne alors à sa juridiction.**

**g) Tout règlement issu du processus de conciliation doit être consigné par écrit et signé par le plaignant et le policier. Une copie est transmise au Commissaire. En cas de règlement d'une plainte par la conciliation, le dossier du policier visé ne doit comporter aucune mention de cette plainte ni de ce règlement.**

**10. Nonobstant l'échec de la conciliation tentée localement, lorsque le Commissaire estime que la plainte peut faire l'objet d'un règlement et que le plaignant et le policier y consentent, il peut lui-même tenter ultérieurement de concilier les parties.**

**Tout règlement résultant de cette conciliation doit être consigné par écrit, approuvé par le Commissaire, et signé par le plaignant et le policier concerné. La plainte est alors réputée être retirée.**

**11. En cas de règlement d'une plainte, le dossier du policier visé ne doit comporter aucune mention de cette plainte ni de ce règlement.**

**12. Les réponses ou déclarations faites par le plaignant ou le policier dont la conduite fait l'objet de la plainte, dans le cadre d'une tentative de conciliation, ne peuvent être utilisées ni ne sont recevables en preuve dans des poursuites criminelles, civiles ou administratives, sauf dans le cas d'une audience devant l'instance judiciaire portant sur l'allégation selon laquelle un policier a fait une déclaration ou une réponse qu'il savait fausse dans l'intention de tromper.**

**13. À défaut d'un règlement, le Commissaire peut décider de la tenue d'une enquête. La tenue d'une enquête n'empêche pas la reprise du processus de conciliation si les parties y consentent.**

L'objectif de cette recommandation est de rendre systématique le recours à la conciliation, si le citoyen y consent, à moins que le Commissaire ne juge nécessaire de réserver la plainte à sa propre juridiction pour les motifs évoqués. Dans ce cas, il peut lui-même tenter la conciliation. L'objectif de la recommandation est aussi de faire en sorte que la conciliation soit recherchée dans le milieu local, le plus près possible du citoyen et du policier mis en cause, et qu'elle soit menée par des membres de la communauté immédiate. Dans un nombre de cas que l'on peut croire important, selon les témoignages, de telles conditions d'implication de la communauté immédiate, civile et policière, sont susceptibles de favoriser le succès de la conciliation. Le mécanisme proposé offre le moyen d'impliquer les autorités municipales, le service de police et des citoyens et citoyennes dans un effort coordonné pour résoudre harmonieusement les plaintes. Dans ce contexte, le Commissaire assure une supervision générale et il peut toujours intervenir pour éviter une conciliation qui ne doit pas être tentée, pour interrompre une conciliation lorsque des faits nouveaux surgissent qui la rendraient indésirable, pour l'aider et la faciliter lorsqu'elle requiert un délai accru. L'objectif de cette recommandation est d'en arriver à une solution harmonieuse aussi rapidement que possible. Non seulement cette recommandation responsabilise-t-elle le milieu local, mais encore

cette recommandation diminue-t-elle la bureaucratisation et, surtout, la judiciarisation des dossiers de plaintes.

Un effort résolu de développer systématiquement la conciliation, dans le cadre défini par la recommandation 10 et en impliquant la participation active du milieu local, apparaît au responsable du présent examen comme une façon privilégiée de préserver les principes essentiels du système de déontologie policière tout en éliminant ou en réduisant considérablement les inconvénients de lenteur, de lourdeur, de coûts élevés que révèlent les témoignages entendus. Plus la conciliation réussira, plus les délais, les complications de procédures et les coûts diminueront et plus la satisfaction de tous les intéressés croîtra.

Il est opportun de signaler ici que certains témoignages entendus, qui encouragent à emprunter le chemin ouvert par la recommandation 10, demandent, en fait, d'aller beaucoup plus loin. Selon ces témoignages, advenant le cas où la conciliation échoue, le mécanisme de conciliation pourrait recommander que la plainte soit rejetée ou au contraire acceptée, que la direction du service de police puisse même imposer des sanctions au policier mis en cause. Selon ces témoignages, il faut sans hésitation redonner au directeur du service de police une partie de la responsabilité d'imposer des sanctions. Le directeur du service de police pourrait donc soit statuer sur la culpabilité du policier, soit accueillir un tel jugement prononcé par une instance sous sa juridiction, et, dans l'un ou l'autre cas, prononcer une sentence. Pour certains, la juridiction du directeur du service de police se limiterait aux cas «mineurs»; pour d'autres, elle embrasserait toutes les plaintes en déontologie. En d'autres termes, des instances du service de police assumeraient des responsabilités actuellement imparties au Commissaire à la déontologie policière ou au Comité de déontologie policière, ces derniers s'occupant des cas «majeurs» ou exerçant un rôle de surveillance ou d'examen des appels.

En cette matière, cependant, il faut procéder avec beaucoup de prudence. La confiance des citoyens dans la capacité de la police de se policer elle-même, selon les témoignages reçus non seulement de groupes de citoyens, mais de personnes pleinement crédibles et occupant dans la société des postes de très grande autorité morale et de très grande responsabilité, cette confiance demeure limitée et fragile. Certains événements d'actualité ne contribuent pas à amplifier et à consolider cette confiance. Ainsi, la divulgation prématurée d'un document préparé par la direction du SPCUM et réclamant de plus grandes responsabilités en matière de déontologie policière pour les services de police a suscité de très vives réactions non seulement chez les critiques professionnels des corps policiers, mais chez des éditorialistes par ailleurs reconnus pour leur modération et même leur conservatisme. Ainsi, encore, les événements récemment survenus à la Sûreté du Québec, notamment les dénonciations de menaces présumément proférées à l'égard de policiers chargés d'enquêter sur les pratiques professionnelles de certains collègues, la suspension des policiers enquêteurs et l'enquête publique ordonnée par le ministre de la Sécurité publique sur ce service de police, tous ces événements alimentent un sentiment réel dans une partie de l'opinion publique selon lequel la police est incapable de se policer elle-même, y incluant en matière déontologique. Dans ces conditions, il serait fort inapproprié de faire preuve d'insensibilité à l'égard de la confiance limitée et fragile de l'opinion publique en la capacité de la police de se policer elle-même.

Par ailleurs, plusieurs témoignages reçus au cours du présent examen affirment avec assurance qu'il faut distinguer entre les dossiers «mineurs» et les dossiers «majeurs», ceux-là pouvant être traités par les directions de services de police elles-mêmes, ceux-ci devant être réservés au Commissaire. Le responsable de l'examen, après mûre réflexion, juge particulièrement difficile et complexe de définir, dans l'abstrait et de façon satisfaisante, en quoi une plainte est «mineure» ou «majeure». Ainsi, les

mêmes paroles proférées par un policier peuvent être accueillies par un haussement d'épaules chez un citoyen ou comme une insulte chez un autre. Ainsi encore, un même geste fait par un policier sera accueilli indifféremment par un citoyen donné ou comme un abus de force par un autre. Certains gestes, constituant une apparente dérogation à l'article 6 du *Code de déontologie des policiers du Québec* qui traite des abus d'autorité, pourront être jugés moins répréhensibles par certains que des paroles jugées dérogatoires par l'article 5. La frontière entre ce qui est «mineur» et ce qui est «majeur» ne se retrouve pas au même endroit selon que l'on vit à Montréal ou ailleurs ou selon que l'on provienne de tel ou tel milieu social ou culturel.

Cela est d'autant plus vrai que la distinction n'est pas seulement subjective, mais comporte des difficultés conceptuelles. À partir de quel moment un langage défini par le *Code*, à l'article 5, comme «obscène, blasphématoire ou injurieux» devient-il un délit «majeur»? Doit-il être accompagné de gestes particuliers? Des jurons québécois classiques, invoquant des réalités religieuses, n'ont plus dans la société d'aujourd'hui le même impact qu'il y a une ou deux générations. De la même façon, en référence à l'article 6 du *Code*, à quel degré de «force plus grande que celle nécessaire» passe-t-on du «mineur» au «majeur»? La même pression physique exercée sur un habitué des rencontres avec la police ou sur une personne dont le plus grave délit a été d'omettre un arrêt complet à une intersection est-elle un cas majeur ou mineur? Les complications foisonnent.

En outre, si on choisit de l'utiliser, la distinction du «mineur» et du «majeur» serait codifiée ou non-codifiée. Si elle n'était pas codifiée, on se retrouverait dans l'arbitraire des perceptions subjectives. Si elle était codifiée, par qui et comment serait interprété le *Code*? Et s'il y avait désaccord entre un directeur de service de police tenant le délit pour «mineur» et le Commissaire ou le plaignant le tenant pour «majeur», faudrait-il s'en référer à une instance judiciaire pour trancher? Les complications continuent à foisonner et on s'éloigne d'une simplification des procédures, d'une réduction des délais et d'un allègement des coûts.

Pour toutes ces raisons, le responsable du présent examen se juge incapable de formuler un critère de distinction satisfaisant entre les cas «mineurs» et «majeurs» en déontologie policière et il n'encourage personne à fonder une réforme de la loi sur ce critère.

Après une analyse attentive des témoignages recommandant d'attribuer aux directions de services de police des pouvoirs décisionnels de jugement ou de sanction en matière de déontologie policière, le responsable du présent examen ne juge pas opportun de formuler lui-même des recommandations dans leur sillage, du moins tant qu'un débat de société n'aura pas eu lieu. Précisons ce qui suit :

D'une part, s'ils sont clairs et fermes quant à la nécessité d'impliquer davantage les directions de services de police dans les affaires déontologiques, les témoignages en cause demeurent flous et imprécis dans la mise en oeuvre de leurs idées et n'hésitent pas eux-mêmes à laisser en suspens nombre de questions opérationnelles, comme, par exemple celle du critère de distinction entre fautes déontologiques «mineures» et «majeures».

D'autre part, les témoignages ne répondent pas de façon convaincante à certaines questions fondamentales sur l'indépendance des personnes ou instances ayant à connaître de cas de déontologie, sur la transparence des processus, sur les règles de droit employées pour déterminer la culpabilité, sur le processus d'enquête, sur le mécanisme d'appel, sur la distinction entre déontologie et discipline, etc.

En outre, l'approche proposée pourrait avoir pour effet de conduire à un enchevêtrement de la

problématique de la déontologie dans celle des relations de travail (et vice-versa). Si des plaintes en déontologie étaient traitées par des mécanismes relevant de la juridiction des employeurs jusqu'au point de prononcer un verdict de dérogation aux règles de déontologie et jusqu'au point d'imposer des sanctions, il ne faudrait pas s'étonner que les associations représentant les policiers veuillent intervenir, selon les règles des conventions collectives et les lois et règlements du travail, d'abord pour représenter et défendre leurs membres et ensuite pour leur assurer tous les recours possibles contre les jugements de culpabilité et les sanctions associées. Il n'est pas évident qu'un tel enchevêtrement de juridictions allégerait et accélérerait le traitement des plaintes en déontologie policière ou en diminuerait miraculeusement les coûts.

Il ne faut pas oublier que la réforme de 1988 avait été rendue nécessaire en raison, notamment, des critiques faites au seul pouvoir de recommandation de la Commission de police. Si le comité de déontologie local n'a lui aussi qu'un pouvoir de recommandation et si le directeur de police prend la décision finale, le système de déontologie est ramené à la situation de départ dont les faiblesses ont été vivement critiquées.

Enfin, si d'aventure on voulait donner à ce comité un pouvoir décisionnel, il faut bien comprendre que celui-ci aurait le devoir d'agir judiciairement car ses décisions affecteraient des droits. Nous aurions alors créé plus de 150 petits comités locaux de déontologie astreints à des règles de preuves et de procédures similaires à l'actuel Comité et devant sans doute avoir un membre avocat. Il y aurait alors lieu de se demander ce qu'il adviendrait de la cohérence, de la jurisprudence et de l'uniformité des sanctions. En outre, les coûts liés à ce système risqueraient d'être très élevés.

Tout en s'inclinant à l'avance devant la conclusion d'un débat approfondi sur cette question ou devant des choix politiques différents, le responsable du présent examen, à la lumière de l'ensemble des témoignages reçus et des analyses effectuées, confirme sa conclusion : à ce stade-ci, il faut réformer le système de déontologie policière notamment par un recours beaucoup plus méthodique à la conciliation effectuée sous la responsabilité des autorités et des communautés locales, y incluant les services de police; mais il faut réserver les jugements de culpabilité et l'imposition de sentences à une instance distincte.

\* \* \*

Les cinq recommandations qui précèdent ne portent pas atteinte aux principes fondamentaux qui caractérisent actuellement le système de déontologie policière. Ainsi, les plaintes s'adressent à une institution indépendante des services de police, soit le Commissaire à la déontologie policière. Le Commissaire conserve le contrôle de tout le cheminement des plaintes : il ne détermine que les plaintes ne pouvant donner lieu à un effort de conciliation. Ce mécanisme local est lui-même indépendant du service policier. Le système ainsi modifié fait place à une responsabilisation accrue du personnel policier notamment pour la réception des plaintes, si tel est le choix du plaignant. En même temps, les modifications proposées soustraient le système au soupçon d'assurer aux policiers une « justice parallèle » en référant les plaintes potentiellement de nature criminelle à une procédure proprement criminelle d'enquête et, au besoin, de poursuites. Cette orientation, de même que le raccourcissement de la période durant laquelle une plainte peut être déposée, contribue à réduire les délais et les coûts qui caractérisent actuellement le fonctionnement du système. Le recours à des mécanismes locaux pour la conciliation permet de désengorger le bureau du Commissaire, avec réduction des délais et des coûts, tout en laissant espérer un taux de succès accru par l'implication, sur une base locale, de concitoyens poursuivant la

conciliation dans un contexte moins bureaucratique. Dans l'ensemble donc, ces recommandations visent les objectifs recherchés, soit un système de déontologie policière juste et équitable pour tous, mais plus efficient, plus rapide, plus simple et moins coûteux.

On trouvera en appendice la forme que prendrait le texte de la *Loi sur l'organisation policière* si les recommandations 6, 7, 8, 9 et 10 étaient appliquées.

### **III.3.2) Les enquêtes sur les plaintes et leurs suites**

Lorsqu'il n'est pas possible de résoudre une plainte par la conciliation, le Commissaire doit procéder à une enquête afin, comme l'énonce l'article 64 de la loi, «d'établir s'il y a matière à citation devant le Comité de déontologie policière». L'enquête constitue une phase critique du processus de déontologie. Dans plus de la moitié des plaintes reçues depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1990, soit 3335 cas, le Commissaire a engagé une enquête; dans 1634 cas, il a refusé de le faire. Un peu plus d'un millier de plaintes ont été rejetées après enquête; dans 921 dossiers, l'enquête a conduit à une citation devant le Comité. L'enquête est donc un moment critique de tout le processus. Cela est d'autant plus vrai que le Commissaire peut refuser d'enquêter; un mécanisme d'appel devant le Comité est prévu par la loi. Il peut aussi refuser de citer le policier devant le Comité après enquête; ici encore un appel est possible pour le plaignant. Par ailleurs, les témoignages reçus et les analyses effectuées dans le cadre du présent examen mettent en lumière certaines difficultés très importantes liées au processus d'enquête : (1) les délais et les coûts des enquêtes; (2) la fiabilité et la crédibilité des enquêtes et (3) les mécanismes de révision. Il faut donc examiner attentivement les articles 64 à 88 de la *Loi sur l'organisation policière* (titre II, chapitre II, section III).

#### **(1) La décision de tenir une enquête**

Selon l'article 65 de la loi, il incombe au Commissaire de décider si une plainte requiert la tenue d'une enquête. La loi précise que le Commissaire peut refuser de tenir une enquête si :

«1<sup>o</sup> la plainte est frivole, vexatoire ou portée de mauvaise foi;

2<sup>o</sup> le plaignant refuse de collaborer à l'enquête;

3<sup>o</sup> la tenue ou la poursuite de cette enquête n'est pas nécessaire eu égard aux circonstances».

L'article 66 de la loi permet au plaignant d'en appeler d'une décision du Commissaire de ne pas tenir une enquête et ce, auprès du Comité de déontologie policière.

Ensemble, ces deux articles cherchent à réaliser un compromis entre, d'une part, les droits du plaignant et, d'autre part, la simplicité et la rapidité du traitement des plaintes dans le cadre des compétences et du jugement du Commissaire. Ces dispositions sont évidemment de nature à influencer sur le volume de travail du Comité de déontologie policière et donc sur son budget. Dans la recherche d'un système de déontologie juste et équitable, mais simple, efficace et efficient et donc sensible à la nécessité de ménager les fonds publics, il faut considérer attentivement la question de l'appel à ce stade-ci du cheminement des plaintes.

Un certain nombre de considérations sont pertinentes pour cette question. En premier lieu, il faut le mettre en lumière, l'économie générale de la *Loi sur l'organisation policière* fait du Commissaire une institution mandatée pour prendre soin des plaignants. Le responsable du présent examen est bien

conscient que l'expression «prendre soin des plaignants» ne constitue pas un énoncé juridique orthodoxe, mais elle dit ce qu'elle doit dire et qui doit être dit dans le présent contexte, à savoir que le Commissaire a et doit naturellement avoir une attitude ouverte, accueillante et sensible à l'égard des plaintes qu'il reçoit. Il est de l'essence de l'institution du Commissaire de n'écarter une plainte et de ne refuser de tenir une enquête que s'il a de très bonnes raisons de le faire et que si son jugement éclairé et responsable le convainc de ne pas procéder à une telle enquête.

En deuxième lieu, la décision de ne pas procéder à une enquête ne saurait découler que de l'un des trois motifs identifiés à l'article 65. En comparant la plainte qu'il a sous les yeux à ces trois motifs, le Commissaire peut certainement prendre la bonne décision.

En troisième lieu, une réorganisation des services du Commissaire, telle que proposée ci-après, permettrait de *distinguer le Commissaire lui-même, la personne individuelle nommée à ce titre, des personnes qui travaillent sous son autorité et comme ses employés*. En adoptant une organisation du travail selon laquelle les plaintes reçues sont analysées par les membres des services du Commissaire et selon laquelle ces membres prennent la décision de tenir ou non une enquête, *le tout selon les critères et les règles d'appréciation des plaintes établis par le Commissaire lui-même*, alors il devient possible de recourir au concept de *révision*, plutôt que d'appel, dans le cas où un plaignant est insatisfait de la décision de ne pas tenir une enquête.

En quatrième lieu, la discussion en cours peut recevoir un éclairage additionnel tiré des travaux du Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative qui, dans son rapport intitulé *Une justice administrative pour le citoyen*, écrit ce qui suit :

«Parmi les recours administratifs, la révision constitue encore un recours adéquat notamment dans le cas des organismes ayant à prendre un grand volume de décisions.

Lorsqu'il s'agit de réviser une décision administrative, que ce soit par le décideur lui-même ou par le supérieur hiérarchique, il doit être clair qu'il ne s'agit ni d'un appel ni d'un recours contentieux impliquant un débat judiciaire mais d'un mécanisme de bonification de la décision initiale tant dans l'intérêt du citoyen qui se prétend lésé que dans celui de l'administration qui a à coeur de rendre la meilleure décision possible en conformité des objectifs et des contraintes de la loi et des règlements

(...)

Dans une optique de déjudiciarisation et de rationalisation, le Groupe de travail propose le maintien de la révision comme recours administratif et que chaque organisme ait le soin d'aménager ce mécanisme en s'inspirant des exigences du devoir d'agir équitablement, tout en veillant au respect de certaines valeurs telles la sécurité juridique, le respect des témoignages, la stabilité et la cohérence des décisions administratives et l'utilisation parcimonieuse des ressources humaines et financières.» (pp. 122-123)

Compte tenu de toutes ces considérations, il est donc recommandé :

### **Recommandation 11**

**Que l'article 66 de la Loi sur l'organisation policière soit amendé et qu'il se lise comme suit :**

**«(Article 66) Le Commissaire avise le plaignant et le policier dont la conduite fait l'objet de la plainte de la décision qu'il rend en vertu de l'article 65 et des motifs de cette décision. Il informe alors le plaignant de son droit de faire réviser cette décision *en lui soumettant des faits ou des***

*éléments nouveaux et ce dans un délai de trente (30) jours. La décision du Commissaire est alors rendue dans un délai de dix (10) jours et elle est finale.»*

La mise en application d'une telle recommandation aurait pour conséquence d'alléger et d'accélérer le traitement des plaintes, de réduire les coûts d'opération tant du Commissaire que du Comité de déontologie policière sans porter dommage aux droits du citoyen. S'il disposait d'une telle possibilité d'autorévocation de sa décision de ne pas tenir une enquête, le Commissaire devrait apporter un soin tout particulier à expliquer la décision au plaignant et, au besoin, lui faciliter l'identification de faits nouveaux s'il en est, afin que non seulement justice soit rendue, mais aussi qu'il y ait apparence de justice.

## **(2) La tenue d'une enquête**

Selon l'article 67, le Commissaire, lorsqu'il juge nécessaire la tenue d'une enquête, peut soit l'effectuer lui-même, soit la confier à un service de police, celui auquel est rattaché le policier mis en cause ou un autre. Les témoignages reçus et les analyses effectuées au cours du présent examen ont révélé deux types de difficultés à propos des enquêtes.

La première difficulté, c'est la durée souvent disproportionnée des enquêtes, notamment celles menées par les propres enquêteurs du Commissaire. La durée des enquêtes compte pour beaucoup dans la durée totale des procédures en déontologie. En moyenne une enquête requiert 234,9 jours. Évidemment, plus une enquête s'étire, plus le plaignant aussi bien que le policier subissent un préjudice; plus les enquêtes s'allongent, plus les coûts du système s'accroissent.

La deuxième difficulté tient à la crédibilité même du processus d'enquête sur les policiers par des policiers. Les témoignages entendus dans le cadre du présent examen ont révélé un troublant scepticisme de divers groupes, et aussi de personnes occupant des postes d'autorité dans notre société, à l'égard de la crédibilité des enquêtes en déontologie policière effectuées par des policiers. Cette assertion sera sûrement déplaisante pour les policiers et les policières; cependant, elle ne peut être tue. Il est donc nécessaire d'approfondir la problématique des enquêtes en déontologie policière.

En recourant à un style délibérément schématique et même télégraphique pour faire ressortir avec le plus de force et de clarté possible les enjeux majeurs qui surgissent d'un examen des enquêtes en déontologie policière, on résumera la problématique comme suit :

Les enquêtes effectuées à la demande du Commissaire sont au coeur de la crédibilité et de l'efficacité du système de déontologie policière. Bien que prônant des solutions diverses et parfois divergentes, tous les témoignages reçus s'accordent sur les éléments suivants :

- Les enquêtes doivent faire preuve de **professionnalisme et de compétence** :
  - il faut veiller à ce qu'aucune plainte qui aurait dû donner lieu à une citation ne soit rejetée (à cet égard, aucun processus de révision ne pourra jamais entièrement pallier les faiblesses d'une enquête);
  - il importe que les dossiers soumis au Comité soient aussi complets et étoffés que possible. Une procédure qui tourne court en raison de la faiblesse de l'enquête suscite la frustration chez le plaignant, un sentiment d'impunité ou de harcèlement chez les policiers et des dépenses inutiles de fonds publics.
- Les enquêtes doivent être conclues **rapidement** :

- des délais trop longs affaiblissent invariablement la preuve;
- ils créent un sentiment d'injustice chez le plaignant, le découragent et peuvent être la cause de désistements ou de refus de collaborer;
- ils sont la source de stress et d'iniquité pour les policiers visés par une plainte;
- pour tous, des délais démesurément longs nourrissent l'opinion que le système est inutile, inefficace et victime de collusion.
- Les enquêtes doivent faire preuve **d'indépendance et de probité**
  - il ne doit pas y avoir de liens d'intérêt (de quelque nature que ce soit) entre l'enquêteur et le plaignant ou la personne visée par l'enquête, de nature à laisser craindre que l'enquête puisse être incomplète ou biaisée;
  - les pouvoirs et la formation de l'enquêteur doivent lui permettre de recourir effectivement à tous les moyens légaux susceptibles d'éclairer l'événement en cause, sans apparence de collusion, de sympathie ou d'antipathie à l'égard de l'une ou de l'autre des parties.

L'équation se pose simplement, mais sa résolution est complexe : *la compétence professionnelle, l'indépendance, la probité et la célérité sont les facteurs déterminants de l'efficacité et de la crédibilité des enquêtes.*

Il ressort de l'ensemble des témoignages reçus que cet élément du processus de la déontologie policière crée une très considérable insatisfaction. Avec des accents et des nuances différentes selon les témoins, les quatre éléments du premier terme de l'équation sont, isolément ou dans leur ensemble, mais de façon trop fréquente, mis en doute. Si bien, qu'il appert que toute autre modification au système déontologique, peu importe sa pertinence et son utilité, n'aurait que peu d'incidence sur sa crédibilité si cette question n'est d'abord résolue.

Mais dans la pratique, il n'est pas facile de faire cohabiter ces termes, surtout dans un contexte où il est nécessaire de poursuivre un autre objectif, celui de la diminution des dépenses. Il convient de s'en expliquer en explicitant les deux contradictions en cause :

Première contradiction :

- Le code de déontologie vise l'ensemble des policiers du Québec et il doit trouver une application uniforme. Il serait, par exemple, inacceptable que les citoyens et les policiers n'aient pas effectivement les mêmes droits ou devoirs selon la région qu'ils habitent.
- Il est donc nécessaire que toutes les plaintes soient traitées sous une même responsabilité, celle du Commissaire (en raison, notamment, du même principe d'uniformité, mais aussi pour des motifs d'indépendance et de probité).
- La satisfaction de ce double objectif n'offre que deux avenues :
  - ou bien le Commissaire dispose lui-même des ressources assurant professionnalisme, indépendance et probité (auquel cas, pour assurer la célérité, il faudrait lui accorder des ressources supplémentaires importantes, ce qui paraît tout à fait inapproprié dans le contexte actuel de resserrements budgétaires);

- b. ou bien, tout en gardant un pouvoir de supervision, il demande à d'autres instances, déjà présentes dans les diverses régions, d'effectuer les enquêtes (auquel cas se posent les questions de garantie du professionnalisme, de l'indépendance et de la probité).

Deuxième contradiction :

- Si le Commissaire fait appel à d'autres instances dans la réalisation des enquêtes, outre la question de savoir quels mécanismes de supervision il retient, il doit à la fois assurer professionnalisme, indépendance et probité.
- Dans la mesure où il fait appel à des policiers, la compétence professionnelle de ces derniers ne pose pas problème; c'est leur indépendance et, à la limite, leur probité qui sont remises en cause. Dans l'esprit du public en général, des organismes communautaires et des responsables de la défense des droits, il n'est déjà pas suffisant que les enquêteurs ne fassent pas partie de l'instance syndicale des policiers, qu'ils émanent d'un autre corps de police ou qu'ils ne soient plus policiers pour que l'enquête cesse de revêtir un caractère suspect. Il faut ajouter que le battage médiatique des derniers temps sur certaines bavures policières ne diminue en rien cette suspicion.
- Par contre à qui faire appel si les enquêteurs ne font pas partie des effectifs permanents du Commissaire et s'ils ne doivent avoir jamais eu un statut de policier, tout en ayant les compétences désirées? Ici, l'indépendance et la probité (qui n'est jamais entièrement acquise) pourraient se payer au prix de la compétence. Ce système risquerait en outre de coûter beaucoup plus cher que le système actuel, qui coûte déjà près de 600 000 \$ annuellement et qui est largement inefficace. Si ce genre de compétences pouvait se trouver assez facilement dans les grands centres urbains, qu'en est-il en région? Quel contrôle effectif le Commissaire pourrait-il en avoir et quel encadrement devrait-il leur donner? Le caractère public du code de déontologie peut-il être harmonisé avec une privatisation de la fonction d'enquête qui est au coeur du système?

Problèmes supplémentaires :

À ces deux contradictions s'ajoutent des problèmes supplémentaires qui viennent à leur tour resserrer encore davantage le noeud gordien des enquêtes :

- Selon des témoignages reçus, beaucoup de policiers n'aiment pas l'idée d'enquêter sur la conduite de collègues, particulièrement dans les affaires déontologiques. («Que les *boss* s'en occupent», selon un témoin parlant en connaissance de cause). Cela est particulièrement vrai dans les services de police de petite taille.
- Selon d'autres témoignages émanant de sources syndicales, si les unités administratives du SPCUM et de la SQ ne semblent pas occasionner de problèmes majeurs compte tenu de la spécificité et de l'envergure des services en cause, l'idée d'en établir dans d'autres services de police de plus petite taille soulève de fortes résistances. La création de telles unités pourrait avoir un effet préjudiciable sur les relations de travail et, sans doute, sur le climat des rapports au sein d'un même syndicat.
- L'idée que des membres d'un service enquêtent sur ceux d'un autre service suscite aussi des réticences, pour ne pas dire plus. Le responsable du présent examen ne croit pas faire une grande révélation en rappelant que les relations entre les «bleus» et les «verts» ne sont pas toujours

empreintes des sentiments les plus tendres ni d'une confiance réciproque illimitée.

Le noeud gordien des enquêtes ne se laisse donc pas facilement dénouer. À moins d'accepter d'imputer au gouvernement du Québec une dépense supplémentaire qui aurait pour effet de tripler les budgets d'enquête actuellement consentis au Commissaire, il apparaît impossible de le dénouer à la satisfaction de tous et de résoudre l'équation de façon entièrement satisfaisante.

Il demeure pourtant que les délais d'enquête sont démesurément longs et unanimement décriés. Il faut trancher le noeud gordien et le responsable du présent examen est résolu à le faire. Après mûre réflexion, le responsable propose une approche en deux temps. Il s'impose d'imaginer une solution immédiatement opérationnelle; elle est décrite par la recommandation 12. Mais, l'intérêt public suggère de considérer aussi le long terme; on y reviendra à la section III.9 du présent chapitre.

Pour résoudre le mieux possible à court terme le problème des enquêtes à travers les contradictions qui l'étreignent, il faut s'assurer que le Commissaire puisse faire effectuer toutes les enquêtes qu'il juge nécessaires pour que les plaintes soient traitées exhaustivement et pour que celles donnant lieu à une citation devant le Comité de déontologie policière reposent sur la meilleure preuve possible. Dans ce contexte, il faut aussi réconcilier les variables toutes nécessaires de compétence professionnelle, d'indépendance, de probité et de célérité, tout en cherchant à minimiser les coûts. En plus, il faut s'assurer, pour des raisons de principe aussi bien que pour des raisons financières, que le Commissaire s'en tienne à son rôle propre et ne fasse pas double emploi avec le travail proprement policier. Cela requiert une approche un peu différente de celle actuellement en place et cela requiert le recours à des notions différentes.

En conséquence, il est recommandé :

### **Recommandation 12**

**Que toutes les enquêtes requises par le Commissaire par suite des plaintes reçues soient effectuées par des membres des services de police désignés à cette fin par le Commissaire, selon les modalités suivantes :**

**(1) que soient abolies, pour les fins de la déontologie policière, les unités administratives créées en vertu de l'article 68 de la *Loi sur l'organisation policière*;**

**(2) que soit introduite dans ladite loi la notion d'«enquêteur accrédité en déontologie policière», c'est-à-dire des membres de services de police accrédités par le Commissaire aux fins d'effectuer les enquêtes en matière déontologique requises par ce dernier;**

**(3) que, en consultation avec le ministère de la Sécurité publique, les directeurs de services de police et les commandants de district de la Sûreté du Québec, le Commissaire identifie des membres de services de police à titre d'enquêteurs en déontologie policière et ce, dans toutes les régions administratives du Québec;**

**(4) que toute personne agissant à titre d'enquêteur accrédité en déontologie policière prête un serment d'office approprié;**

## **Recommandation 12 (suite)**

**(5) que seuls des membres de services de police exclus de l'unité d'accréditation syndicale puissent agir en qualité d'enquêteurs en déontologie policière;**

**(6) que le Commissaire ait le pouvoir d'assigner les enquêtes en déontologie policière à tout enquêteur accrédité qu'il juge apte à agir dans les circonstances en tenant compte de la répartition géographique des plaintes et de la disponibilité des enquêteurs;**

**(7) que l'enquêteur ne soit pas assigné à une enquête dans le service de police auquel il appartient, sauf nécessité particulière explicitement reconnue par le Commissaire;**

**(8) que le directeur du service de police soit requis de libérer de ses tâches usuelles le membre de son service, lorsque le Commissaire lui assigne une enquête, et de lui attribuer les conditions de travail et les ressources nécessaires;**

**(9) que les frais d'enquêtes soient imputés au service de police dont un membre est l'objet d'une plainte, selon des tarifs et des barèmes établis de temps à autre par le ministre de la Sécurité publique;**

**(10) que, sauf circonstances exceptionnelles dont la preuve doit être établie à la satisfaction du Commissaire, la loi fixe à trois (3) mois le délai pour la remise du rapport de l'enquête au Commissaire;**

**(11) que le Commissaire informe le plaignant, le policier et le directeur du service de police auquel appartient ce dernier, de la décision de tenir une enquête, au plus tard 30 jours après la décision. Le Commissaire informe les personnes précitées de toute décision ultérieure qu'il peut prendre conformément à la loi concernant l'enquête.**

Une telle approche répond aux conditions de crédibilité et d'efficacité nécessaires aux enquêtes : ces enquêtes seraient menées par des enquêteurs professionnels, dans un contexte d'indépendance, de probité et de célérité sous le contrôle et la supervision du Commissaire. Aucune autre solution n'apparaît opérationnelle à court terme.

En énonçant la recommandation 12, le responsable du présent examen s'attend à se retrouver sous les feux croisés et richement nourris de critiques provenant de trois sources distinctes, mais remarquablement coordonnées en la circonstance.

En premier lieu, les associations syndicales dénonceront avec la dernière énergie le fait qu'un travail d'enquête soit soustrait à leurs membres pour être confié à des non-syndiqués. Pourtant, ces mêmes associations ne répugnent pas à l'idée de confier le travail d'enquête aux enquêteurs du Commissaire à la déontologie. Elles voudront aussi critiquer l'idée qu'un membre d'un service de police enquête sur un membre d'un autre service. À cela le responsable du présent examen répond pour sa part que la justice et l'intérêt public ont préséance sur les susceptibilités et l'amour-propre juridictionnels et territoriaux; et de

plus, il est coutumier qu'une enquête sur des agissements présumément criminels d'un policier soit confiée à un autre service de police que le sien; l'intérêt public et la justice l'exigent aussi en matière de déontologie.

En second lieu, nombre de directeurs de services de police seront irrités de l'obligation qui leur serait faite de laisser certains de leurs officiers vaquer à des tâches autres que celles de leur propre service. C'est pourquoi il est aussi proposé que les services de police ainsi mis à contribution soient dédommagés des frais reliés aux enquêtes par les employeurs des policiers sous enquêtes. Le responsable ajoute que ce principe donnera lieu à une comptabilisation plus rigoureuse des choses : un directeur de service de police ne pourra pas facturer n'importe quoi à son homologue et il exigera naturellement de celui de ses subordonnés affecté à une enquête par le Commissaire qu'il ne gaspille pas son temps et procède avec la plus grande diligence. De plus, ce principe comporte une composante de réciprocité entre services de police. Enfin, le fait de requérir d'un policier municipal qu'il effectue une tâche - dans l'intérêt public, soit dit en passant - ailleurs que sur le territoire de sa municipalité n'est pas contraire à l'article 2 de la *Loi de police*.

En troisième lieu, les autorités municipales s'insurgeront contre un nouveau «pelletage de dépenses dans leur cour» par le gouvernement québécois, en l'occurrence l'obligation de défrayer les coûts des enquêtes en déontologie visant leurs policiers. Cette réaction des autorités municipales ne doit pas étonner : elles souffrent avec aigreur de l'obligation qui leur est déjà faite (par des conventions collectives auxquelles elles ont consenti) de défrayer les coûts de défense de leurs policiers cités en déontologie policière. Pourquoi devraient-elles en plus payer les enquêtes, si ce n'est pour soulager, encore une fois, les finances de l'État québécois? Le responsable du présent examen n'est pas insensible à cette réaction (car il paie lui-même un tribut annuel à la CUM). Cependant, il peut à son tour poser la question aux autorités municipales : pourquoi tous les contribuables du Québec devraient-ils assumer les coûts d'enquête d'inconduites déontologiques de policiers qui sont des employés municipaux? Il leur suffit de payer les enquêtes visant des agents de la Sûreté du Québec. De plus, de façon moins interrogative, le responsable du présent examen soumet aux autorités municipales, désireuses, à juste titre, d'assumer intégralement toutes leurs responsabilités, qu'il n'en tient qu'à elles d'ainsi recruter, former, encadrer, superviser et inspirer leurs policiers afin qu'ils diminuent progressivement les inconduites et les fautes de nature déontologique. La responsabilité des autorités municipales à l'égard de leurs services de police inclut aussi la promotion constante d'un style déontologique impeccable.

Cela dit, le responsable du présent examen veut à son tour honorer ses interlocuteurs d'une salve : En regard du noeud gordien des enquêtes en déontologie policière, ses interlocuteurs ont-ils une solution meilleure à tous égards que la recommandation 12? Si oui, les témoignages reçus ne l'ont pas révélée de façon probante.

Pour en revenir à cette recommandation 12, l'approche retenue repose sur une notion d'accréditation par le Commissaire, afin de garantir que la personne à qui une enquête est confiée témoigne de toutes les qualités nécessaires à cette fonction. L'accréditation est faite sur une base individuelle afin de resserrer le lien entre l'enquêteur et le Commissaire. Les personnes susceptibles d'être ainsi accréditées sont choisies en consultation avec la direction du service de police à laquelle elles appartiennent. En outre, pour éviter de possibles conflits d'intérêts et renforcer la crédibilité des enquêtes, seules des personnes exclues de l'unité d'accréditation syndicale peuvent être accréditées par le Commissaire. Dans le même but, l'enquêteur n'intervient pas dans son propre service, sauf nécessité particulière. Il prête un serment d'office particulier. Enfin, en établissant le principe que les frais d'enquête sont imputés au service de

police dont un membre est l'objet d'une plainte, l'on évite de pénaliser le service dont provient l'enquêteur et l'on met en place des incitatifs très puissants à une gestion rigoureuse du travail d'enquête. La mise en oeuvre d'une telle approche apparaît donc comme une solution réaliste et fonctionnelle au problème des enquêtes pour l'avenir immédiat.

Cette recommandation entraîne un corollaire :

### **Recommandation 13**

**Que le Commissaire mette en oeuvre un programme de formation pour les enquêteurs accrédités en déontologie policière.**

Dans le système de déontologie policière, les enquêtes doivent être menées de façon telle que le public reconnaisse leur pleine validité; elles doivent aussi être menées rapidement; elles doivent, enfin, procurer au Commissaire tout ce qui lui est nécessaire soit pour fermer un dossier de plainte, soit pour le plaider efficacement devant le Comité de déontologie policière. Telle est la raison d'être des deux recommandations qui précèdent.

### **(3) Les suites de l'enquête selon l'article 74**

L'article 74 de la *Loi sur l'organisation policière* détermine les actions du Commissaire après réception et étude du rapport de l'enquête. Selon des témoignages entendus et des analyses effectuées dans le cadre du présent examen, il apparaît souhaitable de revoir certaines formulations de cet article.

Le paragraphe 1<sup>o</sup> identifie deux types de motifs qui justifient le Commissaire de rejeter une plainte : la nature même de la plainte («pas fondée en droit ou frivole ou vexatoire») ou l'insuffisance «manifeste» de la preuve. Le paragraphe 2<sup>o</sup> permet au Commissaire de citer le policier devant le Comité de déontologie policière «si la plainte le justifie», sans référence à la preuve effectivement rendue disponible par l'enquête. À l'heure actuelle, les décisions finales du Comité de déontologie policière totalisent 175 condamnations pour 359 acquittements et 179 désistements. Des témoignages obtenus de diverses sources au cours du présent examen mettent en lumière le fait que, en raison des libellés des paragraphes 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article 74, le Commissaire doit engager une citation devant le Comité de déontologie policière alors qu'il connaît l'insuffisance de la preuve dont il dispose et alors qu'il évalue comme étant très difficile, sinon impossible, l'établissement d'une preuve prépondérante de culpabilité. Des témoins ont interprété cette disposition de la loi comme forçant le Commissaire à «envoyer ses procureurs à l'abattoir» devant le Comité. Cette disposition a aussi pour double effet fâcheux de faire naître le sentiment que les procureurs du Commissaire sont peu efficaces et aussi qu'un pourcentage trop élevé de policiers sont acquittés par le Comité de déontologie policière. Cet état de chose est préjudiciable à la fois à la crédibilité du système et aux fonds publics et doit être corrigé.

Une partie de la correction nécessaire résultera de la décision de confier toutes les enquêtes à des personnes capables de fournir au Commissaire tous les éléments de preuve disponibles, quitte à tirer la conclusion que la preuve est insuffisante.

Une autre partie de la correction nécessaire pourra découler d'une modification de l'article 74 qu'il est recommandé de libeller comme suit :

### **Recommandation 14**

**Que les paragraphes 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article 74 de la *Loi sur l'organisation policière* soient modifiés pour se lire comme suit :**

**«1<sup>o</sup> rejeter la plainte s'il estime qu'elle n'est pas fondée en droit ou qu'elle est frivole ou vexatoire;**

**2<sup>o</sup> citer le policier devant le Comité de déontologie policière s'il estime que la preuve le justifie.»**

Le paragraphe 1<sup>o</sup> porterait sur la nature de la plainte et le paragraphe 2<sup>o</sup>, sur la nature de la preuve.

Bien des plaintes, si l'on en croit les propos et les sentiments du plaignant, peuvent justifier une citation devant le Comité de déontologie policière. Mais, ce Comité exige des preuves et il ne se satisfait que de *preuves prépondérantes*. Il ne sert à rien au Commissaire de citer un policier devant le Comité s'il ne dispose pas d'une preuve qu'il juge suffisante. Aussi, pour éviter des délais, des procédures et des dépenses de fonds publics qui ne servent ni l'intérêt public ni la justice elle-même, il y a lieu de n'obliger le Commissaire à citer un policier devant le Comité que si «la preuve le justifie».

Le Commissaire, il faut le rappeler, existe d'abord et avant tout pour s'assurer que tout plaignant obtienne pleine justice. Le Commissaire, tout en respectant la présomption d'innocence du policier mis en cause par une plainte, a pour raison d'être réelle de prendre le plus grand soin des plaintes qu'il reçoit. Il peut commander une enquête ou un complément d'enquête. Mais il doit aussi pouvoir présenter au Comité, à chaque fois qu'il cite un policier, une preuve suffisante. Dans ces conditions et afin aussi d'abréger les délais et de prévenir les dépenses inutiles, il faut permettre au Commissaire d'évaluer soigneusement la preuve dont il dispose, il faut éviter de l'encadrer dans un corset juridique qui rabaisse ses responsabilités, il faut le laisser juger de l'opportunité ou non de citer un policier devant le Comité, *en sachant que son premier rôle est d'assurer la meilleure défense des intérêts du plaignant et de la société dans son ensemble*.

La mise en application de cette recommandation 14 éliminera donc des démarches, des délais et des dépenses injustifiés et permettra de mieux servir la justice.

#### **(4) La révision d'une décision du Commissaire après enquête**

L'article 75 prescrit que le plaignant peut demander la révision par le Comité de déontologie policière de toute décision prise par le Commissaire après enquête, tel que précisé à l'article 74. Il est raisonnable de maintenir ici ce droit. Cependant, il y a lieu de revoir les procédures entourant cette révision. Cette question sera traitée à la section III.5 du présent chapitre.

#### **(5) Le « droit au silence » du policier**

L'article 87 dispense le policier faisant l'objet d'une enquête requise par le Commissaire d'avoir à collaborer à cette enquête. Certains témoignages reçus au cours du présent examen ont dénoncé ce «droit au silence» en alléguant que le policier est contraignable devant le Comité de déontologie policière.

Ils ont d'autre part fait valoir que, pas plus devant le Commissaire que devant le Comité, ces témoignages ne pourraient être utilisés en preuve dans un procès criminel. Ils ont enfin suggéré que si le Commissaire avait pu obtenir le témoignage du policier, souvent son enquête aurait conclu dans un sens différent et il

aurait pu éviter de dépenser l'argent du contribuable en citant le policier bien inutilement.

Le responsable de l'examen rappelle que l'existence de cette disposition est le résultat de négociations qui eurent cours au moment de la préparation de la *Loi sur l'organisation policière*, en 1988. Il s'agissait là d'un compromis politique issu de discussions menées de bonne foi et, n'ayant pas été partie prenante à celles-ci, le responsable hésite à recommander l'abolition de ce droit alors reconnu aux policiers. Il enjoint cependant à une reprise de la discussion qui éviterait l'importation de notions du droit criminel dans le droit disciplinaire et déontologique et qui tiendrait compte des arguments rapportés ci-haut. Il rappelle, enfin, que dans tous les ordres professionnels, le syndic de la profession a le pouvoir de contraindre le professionnel faisant l'objet d'une enquête.

## **(6) Le rôle du Commissaire comme partie devant le Comité de déontologie policière**

Les articles 110 et 114 de la loi établissent que, lorsqu'une citation est déposée au Comité de déontologie policière, le Commissaire «agit en qualité de plaignant» (art. 110) et qu'il est «partie à l'instance» (art. 114).

Un témoignage reçu au cours du présent examen propose que le plaignant puisse à son choix confier sa cause à l'avocat désigné par le Commissaire ou à un avocat de son choix dont les honoraires seraient assumés par les fonds publics. Après analyse, le responsable de l'examen ne juge pas opportun de retenir cette proposition et ce, pour deux raisons. D'une part, les citations en déontologie policière constituent des affaires d'intérêt public en vertu d'une loi et d'un code qui sont aussi choses publiques; dans ce contexte, il n'est pas justifié de confier la cause du plaignant à un autre procureur qu'un procureur public au service du Commissaire. Cette opinion est confortée, entre autres, par une comparaison avec la pratique du Tribunal des droits où, par delà l'intervention du commissaire en cause, le plaignant peut aussi tenter une poursuite privée. En effet, contrairement aux plaintes intentées devant le Tribunal des droits, où une réparation peut-être obtenue par le plaignant, celles intentées en déontologie policière ne comportent pas la possibilité d'une réparation pour le plaignant personnellement. Dans ce dernier cas, le plaignant obtient, comme seule réparation, une sanction éventuellement imposée au policier et il agit en quelque sorte *pro bono publico*.

D'autre part, le recours à un procureur désigné par le libre-choix du plaignant soulève d'évidentes questions de contrôle des coûts liés à la déontologie policière; comme le mandat défini par le présent examen vise aussi la réduction des dépenses publiques, le responsable ne peut formuler une recommandation susceptible d'accroître ces dépenses. Enfin, l'essence même de l'institution du Commissaire est de servir le mieux possible les intérêts du plaignant dans le plein respect des droits du policier.

Dans le sillage de la question qui vient d'être évoquée, le présent examen a aussi examiné la possibilité que, dans le cas où, après enquête, le Commissaire décide de ne pas citer le policier devant le Comité (art. 74), le plaignant puisse entreprendre une action judiciaire en déposant une «citation» privée. Cette possibilité a été rejetée pour deux raisons. D'une part la loi permet au plaignant d'en appeler d'une telle décision de ne pas citer prise par le Commissaire (art. 76 et suivants). Un tel recours suffit à protéger raisonnablement les droits du plaignant. D'autre part, une telle citation «privée» occasionnerait des dépenses personnelles au plaignant. D'après des témoignages fiables reçus au cours de l'examen, le responsable en est venu à la conclusion que la possibilité de déposer des citations privées au Comité servirait pour l'essentiel à des groupes criminalisés pour lesquels la déontologie policière n'est qu'une arme parmi d'autres utilisées pour «engorger le système» et pour faire la guerre à l'appareil policier. La

possibilité de citations privées devant le Comité de déontologie policière n'avantagerait pas le bien public.

### **(7) Le droit d'appel du Commissaire**

Selon l'article 136 de la loi, le Commissaire a le droit d'en appeler devant la Cour du Québec des décisions du Comité de déontologie policière. Cette question sera traitée à la section III.5 ci-après.

On trouvera en appendice une rédaction de la Loi sur l'organisation policière qui incorporerait les recommandations 11, 12, 13 et 14

### **III.3.3) Réorganisation de l'institution du Commissaire à la déontologie policière**

À la lumière des analyses et des recommandations 6 à 14 qui précèdent relatives au cheminement des plaintes en déontologie policière, il est possible de proposer une réorganisation majeure de l'institution du Commissaire à la déontologie policière. Cette réorganisation vise à préserver les principes d'accessibilité, d'universalité, d'uniformité, de transparence, de responsabilité et d'imputabilité du système de déontologie policière, mais d'en simplifier les procédures, de le rendre plus efficace et d'en réduire les coûts.

Il faut maintenir cette institution et le Commissaire qui l'incarne et l'anime. Faute d'une telle institution, le système de déontologie policière serait privé de son agent central, de celui qui reçoit directement ou indirectement toutes les plaintes, s'assure de leur bon cheminement et qui veille à l'équilibre des forces en présence. Aussi, le responsable du présent examen s'en tient-il à cette position de base avec la conviction qu'elle ne requiert pas de plus ample démonstration. Cependant, un certain nombre de modifications sont nécessaires pour que l'institution soit à la fois plus efficace, plus rapide et moins coûteuse.

En premier lieu, il faut remettre en cause l'existence de trois commissaires adjoints. La taille même de l'institution, son budget et le nombre de dossiers qu'elle traite ne justifie pas une telle abondance de ressources de gestion et de supervision. En fait, si l'on veut que l'institution soit plus efficace et plus rapide dans le traitement des plaintes, ce n'est pas de cadres dirigeants dont elle a besoin, mais bien plutôt, tel que cela sera démontré ci-après, d'avocats qui seront directement en prise avec les dossiers de plaintes et qui pourront leur assurer un traitement efficace et rapide tout au long des procédures. En conséquence, il est recommandé :

#### **Recommandation 15**

**Que soient abolis les trois postes de commissaires adjoints à la déontologie policière et, en conséquence, que soient abrogés les articles 39, 40 et 46 de la *Loi sur l'organisation policière* et modifiés les autres articles traitant des commissaires adjoints.**

L'abolition des trois postes de commissaires adjoints aura pour effet de rendre disponible une masse salariale de l'ordre de 220 000 \$ par année. Cette disponibilité sera mieux employée à doter le Commissaire d'avocats qui pourront prendre en charge le traitement des plaintes de façon intégrée depuis leur réception jusqu'à leur présentation comme citations. Il a été observé, en effet, que deux sources majeures de délais tiennent aux situations suivantes :

- Les décisions se prennent à des paliers multiples, ce qui retarde le cheminement des dossiers;
- entre la décision de citer et le dépôt de la citation, la surcharge des avocats amène d'assez longs

délais;

- il est parfois difficile d'établir le rôle du Comité en raison des disponibilités réduites des procureurs du Commissaire.

En conséquence, il est recommandé :

### **Recommandation 16**

**Que les disponibilités salariales résultant de l'abolition des trois postes de Commissaires adjoints permettent de doter le Commissaire de trois postes supplémentaires d'avocats préposés au traitement intégré des plaintes.**

**Que le Commissaire, sous réserve de l'accord du ministre, puisse désigner et assermenter une personne pouvant agir à titre de commissaire adjoint lorsqu'il est nécessaire de remplacer temporairement le Commissaire.**

En augmentant le nombre d'avocats, le nombre de dossiers que gère le Commissaire par suite des plaintes reçues sera partagé de façon plus efficace entre ces avocats. Ceux-ci pourront les analyser plus efficacement, mieux évaluer les possibilités de conciliation ou la nécessité d'enquêtes, mieux préparer les causes devant être plaidées par suite de citations. De plus, dans la mesure où ce sont les avocats qui prendront les décisions de procéder ou non à une enquête, comme le prescrirait l'article 66, il sera approprié que la révision d'une décision de ne pas tenir ou d'interrompre une enquête soit assumée par le Commissaire lui-même tel que proposé par la recommandation 11. Si, à l'expérience, la nouvelle procédure de conciliation devait entraîner une réduction appréciable du recours aux enquêtes et des citations, l'économie rendue possible par l'abolition des postes de commissaires adjoints s'accroîtrait d'autant.

En troisième lieu, la mise en application de la recommandation 12, selon laquelle *toutes* les enquêtes décrétées par le Commissaire seraient réalisées par les enquêteurs accrédités, entraîne comme conséquence logique l'abolition de la direction et du service des enquêtes et des postes y rattachés. Il est donc recommandé :

### **Recommandation 17**

**Que soient abolis la direction et le service des enquêtes du Commissaire et l'ensemble des postes y rattachés; que soit constitué un poste nouveau de «conseiller aux enquêtes» ayant pour mandat essentiel de conseiller le Commissaire et ses employés pour toute question et toute activité liées aux enquêtes.**

À l'heure actuelle, la direction et le service des enquêtes commandent un budget annuel de l'ordre de 575 000 \$, dont une masse salariale d'environ 542 000 \$ et des dépenses de déplacement d'environ 32 000 \$. En préservant un budget de l'ordre de 80 000 \$ pour la fonction de «Conseiller aux enquêtes», la recommandation 17 permet d'envisager une économie annuelle récurrente d'environ 500 000 \$.

En quatrième lieu, pour simplifier et alléger l'administration de l'institution du Commissaire et pour assurer une meilleure information du grand public, il est recommandé :

### **Recommandation 18**

**Que la Direction des communications du Commissaire soit intégrée au Secrétariat et devienne l'une de ses responsabilités.**

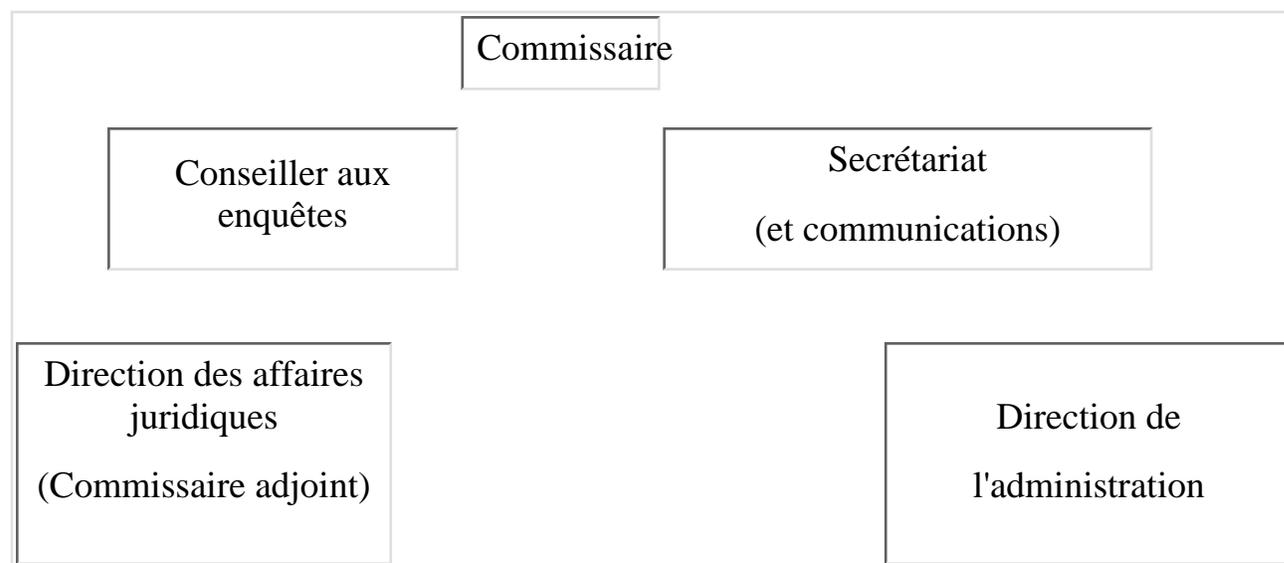
Par ailleurs, s'il est vrai que le Commissaire en déontologie policière, la Commission des droits de la personne et le Protecteur du citoyen sont assurément trois organismes bien distincts, ayant des assises juridiques et une imputabilité différentes et spécifiques, du point de vue du citoyen ces trois organismes ont tous pour responsabilité de le protéger, soit en regard de l'administration publique en général, soit en regard des services de police, soit en regard des personnes physiques ou morales qui portent atteinte à ses droits individuels. Il est important que le citoyen lésé dans ses droits sache bien à qui s'adresser. Dans cette perspective *et en se plaçant du point de vue du citoyen individuel, il apparaît très intéressant de pouvoir disposer d'une information intégrée qui lui indique à quel recours s'adresser pour obtenir aide, conseils et actions lorsque ses droits sont attaqués.* Dans le contexte actuel des finances publiques et avec le seul souci de la meilleure information du citoyen, il y a donc lieu d'examiner la possibilité pour les trois organismes de mieux coordonner et de mieux intégrer leurs efforts d'information. En conséquence, il est recommandé :

**Recommandation 19**

**Que le Commissaire à la déontologie policière ait le mandat d'explorer, avec la Commission des droits de la personne et le Protecteur du citoyen, la façon pour les trois organismes de mieux coordonner et de mieux intégrer leurs efforts d'information et les publications qui en découlent et ce, du point de vue du citoyen utilisateur de leurs services.**

Cette recommandation ne remet nullement en cause la spécificité et la distinction des trois organismes; elle leur demande de trouver des façons d'informer de façon intégrée le grand public et de faire ainsi meilleur usage des fonds publics.

L'application des recommandations 15, 16, 17 et 18 modifierait l'organigramme du Commissaire à la déontologie policière qui se présenterait donc comme suit :



Cet organigramme respecte pleinement les principes fondamentaux du système de déontologie policière; il permet de plus au Commissaire de remplir plus efficacement et à moindre coût son mandat.

Le tableau III.1 qui suit identifie les économies annuelles récurrentes qui résulteraient de la réorganisation proposée de l'institution du Commissaire. Sans remettre en cause les principes nécessaires

du système de déontologie policière, la réorganisation de l'institution du Commissaire permet d'entraîner une réduction récurrente d'environ 30 % de son budget (soit environ 700 000 \$ sur un budget d'opération annuel de l'ordre de 2,3M \$).

## Tableau III.1

### RÉORGANISATION DE L'INSTITUTION DU COMMISSAIRE À LA DÉONTOLOGIE POLICIÈRE

#### Économies annuelles récurrentes

- Abolition des trois postes de commissaires adjoints 220 000 \$
- Abolition de la direction et du service des enquêtes

Masse salariale 542 000

Déplacements 32 000

- Personnel de soutien aux enquêtes 100 000
- Espaces de bureaux aux enquêtes 100 000

**ÉCONOMIES BRUTES** 994 000 \$

- Conseiller aux enquêtes 80 000
- Trois nouveaux postes d'avocats 220 000

**DÉPENSES NOUVELLES** ±300 000 \$

**ÉCONOMIES NETTES** ±700 000 \$

On trouvera en appendice «A» des suggestions de révision de la *Loi sur l'organisation policière* à la lumière des recommandations qui précèdent.

### III.3) Le cheminement des plaintes et le rôle du Commissaire à la déontologie policière

Le meilleur code de déontologie policière demeure lettre morte s'il n'existe pas un mécanisme efficace pour la réception, l'analyse et le traitement des plaintes jusqu'à la détermination des suites qu'il convient de leur donner, jusqu'au jugement de dérogation et à l'imposition d'une sentence. Au Québec, c'est l'institution du Commissaire à la déontologie policière qui reçoit et analyse les plaintes, qui détermine s'il est possible et souhaitable de tenter un règlement à l'amiable par voie de conciliation, qui décide s'il doit faire ou faire faire une enquête, qui décide s'il faut ou non citer le policier mis en cause par une plainte devant le Comité de déontologie policière et qui, dans ce cas, plaide la cause du plaignant.

Une partie des doléances relatives à la lenteur, à la lourdeur, à la complexité et aux coûts des procédures en déontologie trouve sa source dans le cheminement des plaintes, depuis leur formulation initiale jusqu'à la citation devant le Comité de déontologie policière. Ces étapes font naître de vives insatisfactions dans les différents milieux intéressés, qu'il s'agisse des plaignants et des groupes de citoyens, des policiers et des policières, des directions des services de police, des syndicats et associations professionnels. Par

ailleurs, c'est dans le cheminement des plaintes que s'enclenche la judiciarisation du processus de déontologie policière que certains veulent voir diminuée. Évidemment, la nature même des procédures entourant la formulation et le cheminement des plaintes influence de façon importante les coûts du système de déontologie policière et les délais qui l'affectent. Il y a donc lieu d'examiner attentivement cette dimension du système.

Est-il possible d'imaginer des modifications au processus en vertu duquel cheminent présentement les plaintes et ce, en tenant compte des divers ordres de critiques entendues? Est-il possible de réduire la lourdeur, la complexité, la judiciarisation, la durée et le coût du processus de traitement des plaintes d'une façon qui à la fois tienne compte des critiques à l'égard du processus actuel et qui, préservant les principes fondamentaux du système de déontologie, suscite l'adhésion des différents groupes intéressés? Faut-il apporter des modifications au rôle du Commissaire à la déontologie policière qui rendraient cette institution plus efficace et moins coûteuse? Tels sont les thèmes qui feront l'objet de la présente section. Pour faciliter le traitement de la matière, celle-ci sera abordée en trois temps : (1) la formulation et le cheminement des plaintes; (2) les enquêtes et, sur la base des recommandations formulées à ces sujets; (3) le rôle du Commissaire.

### **III.3.1) La formulation et le cheminement initial des plaintes.**

La *Loi sur l'organisation policière*, par ses articles 51 à 63 (titre II, chapitre II, section II), décrit les étapes qui vont de la formulation d'une plainte à la décision de tenir une enquête s'il n'est pas possible de concilier la difficulté surgie dans le rapport entre un ou des citoyens et un ou des policiers. À la lumière des témoignages reçus et des analyses effectuées dans le cadre du présent examen, il apparaît souhaitable et possible d'améliorer le cheminement prévu par la législation en vigueur, dans le respect des principes, des préoccupations des divers intéressés et avec un souci de simplifier, accélérer et rendre moins coûteuses les diverses procédures. Cela ressort d'un examen des divers moments du cheminement d'une plainte, depuis sa formulation jusqu'à la décision de tenir une enquête.

#### **(1) Formulation et dépôt de la plainte**

Selon l'article 51, toute plainte doit être adressée par écrit, *uniquement* au Commissaire à la déontologie policière. Dans la pratique, cela veut dire que le citoyen, qui s'adresse à un service de police pour formuler une plainte, se voit répondre qu'il doit plutôt s'adresser au Commissaire et se voit remettre un formulaire. Cette disposition de la loi a certainement le mérite de placer le plaignant sous la protection et l'attention du Commissaire et donc d'éviter que le service de police se trouve en quelque sorte juge et partie. Du fait de l'implication du Commissaire, la plainte devient une matière publique et le plaignant n'est plus seul dans l'affaire. Cependant, les dispositions de l'article 51, à l'expérience, entraînent un certain nombre d'inconvénients très importants :

- Plusieurs témoignages entendus ont souligné que, pour nombre de citoyens, la formulation d'une plainte contre un policier n'est pas aussi simple qu'il y paraît à première vue. Le plaignant doit formuler sa plainte par écrit et il n'est pas évident qu'il sache ou qu'on l'informe que, selon l'article 54, «les membres du personnel du Commissaire doivent prêter leur assistance à toute personne qui le requiert pour la formulation d'une plainte.» Il doit ensuite acheminer lui-même sa plainte au Commissaire. Le Commissaire, d'ailleurs, n'a des bureaux qu'à Montréal et Québec. Par ailleurs, le

plaignant a-t-il toujours la capacité d'identifier, d'obtenir et de rassembler les éléments de preuve qui seraient utiles à sa cause? Si c'est le Commissaire qui doit les assembler, cela impliquera des délais et des coûts. Les complications que rencontre le citoyen au moment de formuler une plainte sont en elles-mêmes, rappelons-le, une espèce de ticket modérateur et peuvent être la source de délais et de coûts.

- D'autres témoignages indiquent que l'article 51 a pour effet d'enclencher dès le départ le processus de déresponsabilisation des services de police en matière de déontologie : toute plainte formelle d'un citoyen doit être acheminée directement au Commissaire, ce qui écarte d'entrée de jeu le service de police. Les directions de services de police se plaignent avec beaucoup d'insistance d'être tenues complètement à l'écart de tout ce qui concerne la déontologie policière et même de n'être informées qu'*après* le Commissaire lui-même de la mise-en-cause de leur(s) policier(s) et de devoir attendre que le Commissaire lui-même les en informe (article 57).
- Les autorités municipales corroborent les doléances des directions de services de police. Elles dénoncent littéralement le fait que, nonobstant leurs responsabilités politiques d'ensemble à l'égard des services de police placés sous leur juridiction, elles-mêmes sont totalement exclues de toute responsabilité en matière déontologique. Cette exclusion, selon les autorités municipales, entraîne avec elle celle des communautés qu'elles représentent et que la police doit servir.
- En outre, en exigeant que seul le Commissaire reçoive les plaintes, l'article 51 crée deux autres types de difficultés. D'une part, cela engendre dès le départ des retards. Le Commissaire reçoit en moyenne un millier de plaintes par année; il faut donc les traiter et, le nombre de préposés étant limité, cela prend du temps. D'autre part, le guichet unique que constitue le Commissaire n'est pas toujours bien placé pour saisir, au moment même de la formulation de la plainte, les éléments de preuve qui peuvent alors être disponibles ou aisément récupérables.

À la lumière des témoignages entendus et des analyses effectuées, il est nécessaire de repenser l'article 51 : sans remettre en cause l'intervention du Commissaire, il est désirable à la fois de faciliter la tâche du citoyen, de veiller à préserver dès le départ les éléments de preuve disponibles et de responsabiliser les services de police et les autorités locales. Dans le même mouvement, pour apaiser des inquiétudes ou dissiper des impressions erronées qui se sont manifestées dans certains témoignages, il faut aussi préciser qui peut porter une plainte. En conséquence, il est recommandé :

### **Recommandation 6**

**Que l'article 51 de la *Loi sur l'organisation policière* concernant la formulation d'une plainte en déontologie policière soit amendé et qu'il se lise comme suit (les passages en italiques indiquent les modifications).**

**«Article 51 a) Toute personne *y incluant un membre ou un dirigeant d'un service de police*, peut adresser au Commissaire *ou au service de police concerné* ou à tout *service de police* une plainte relative à la conduite d'un policier dans l'exercice de ses fonctions et constituant un acte dérogatoire au Code de déontologie.**

### **Recommandation 6 (suite)**

**b) La plainte doit être formulée par écrit *sur le formulaire établi à cette fin par le Commissaire*. Ce formulaire fournit les informations utiles au plaignant et lui *indique où et comment obtenir assistance pour la formulation de sa plainte*.**

*c) Le responsable policier recevant une plainte doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour recueillir toute la preuve disponible au moment du dépôt de la plainte et qui autrement pourrait être perdue.*

*d) Lorsque la plainte est reçue par un service de police, celui-ci doit en acheminer copie au Commissaire, avec copie de la preuve recueillie, et ce dans un délai de 48 heures de la réception. La plainte et la preuve disponible demeurent confidentielles jusqu'à leur réception par le Commissaire. De même, la plainte et la preuve doivent être transmises, dans les 48 heures, de façon confidentielle, au directeur du service de police concerné.*

*e) Lorsque la plainte est transmise directement au Commissaire, il doit en acheminer copie au directeur du service de police concerné dans un délai de 72 heures de la réception.*

Une telle modification faciliterait la tâche du plaignant et assurerait que toute preuve immédiatement disponible et susceptible d'être perdue (v.g. marques physiques) soit recueillie, ce qui pourra éviter des délais et des coûts ultérieurs. De plus, comme on le verra par la suite, cette modification permettra d'entreprendre d'une façon nouvelle et efficace le processus de la conciliation.

## **(2) La prescription**

Selon l'article 52, le délai de prescription pour le dépôt d'une plainte est de deux ans. Les analyses effectuées dans le cadre du présent examen révèlent que 55 % des plaintes sont reçues dans une période d'un mois suivant l'événement et que 75 % des plaintes sont déposées dans les 70 jours de l'événement (cette période de 70 jours étant la moyenne mathématique de tous les délais entre l'événement et le dépôt de la plainte).

Cette généreuse disposition comporte d'évidents inconvénients : des éléments de preuve peuvent se perdre irrémédiablement, notamment ceux dépendant de la mémoire des personnes impliquées ou des témoins; le temps écoulé entre l'événement et la résolution finale du dossier s'étire, aux dépens de la satisfaction tant du plaignant que du policier; la réhabilitation du policier traîne en longueur; celui-ci peut même avoir le sentiment que le passage du temps porte atteinte à son droit à une justice pleine et entière; les procédures s'allongent et les coûts s'accroissent. «Justice delayed is justice denied». Tout cela dessert la justice.

En conséquence, il est recommandé :

### **Recommandation 7**

**Que le droit de porter une plainte en matière de déontologie policière se prescrive par un délai de six (6) mois à compter de la date de l'événement donnant lieu à la plainte.**

## **(3) L'assujettissement aux procédures en déontologie policière.**

L'article 52 de la loi, selon les témoignages reçus, suscite des réactions à la fois critiques et contradictoires. Selon certains, l'assujettissement actuellement prescrit par la loi de policiers démissionnaires aux procédures déontologiques est une perte de temps et d'argent : à quoi sert-il de

poursuivre, au nom d'un code qui vise à régler les relations entre citoyens et policiers, des personnes qui n'entretiendront plus de telles relations? D'ailleurs, quelles sanctions, selon la loi actuelle, peut-on imposer à celui qui n'est plus policier? D'autres témoignages dénoncent le fait que la démission ou la retraite puissent constituer des échappatoires à la loi. En plus, ajoutent ces derniers, il est fréquent que des policiers prennent leur retraite à un âge où une seconde carrière leur est accessible; ils ne doivent pas rester impunis. Que faire devant des témoignages qui se contredisent de la sorte?

Le système de déontologie policière a pour objectif de maintenir de bonnes relations entre policiers et citoyens. Par delà les gestes d'un policier particulier, il a aussi une fonction pédagogique pour l'ensemble des policiers. Si l'on passe l'éponge sous prétexte de démission ou de départ à la retraite, on envoie un message clair, mais indésirable. En outre, au nom de quel principe une société attachée à la règle de droit et au respect des droits et libertés des personnes laisserait-elle des délits déontologiques impunis? En conséquence de ces considérations et au nom du principe que la justice ne peut ni ne doit être oubliée pour des considérations matérielles de temps et d'argent, il est recommandé :

### **Recommandation 8**

**Que l'article 53 de la *Loi sur l'organisation policière* soit amendé afin qu'il se lise comme suit :**

**«Article 53 Le policier qui démissionne de ses fonctions, *qui est congédié ou qui prend sa retraite*, reste soumis à la compétence du Commissaire pour les actes commis alors qu'il exerçait ses fonctions.»**

La lecture de cette recommandation doit être complétée par celle de la recommandation 20 (et de la recommandation alternative D de l'appendice «C») au sujet des sentences.

#### **(4) L'information au policier objet d'une plainte**

Selon l'article 57, dès lors qu'une plainte parvient au Commissaire, celui-ci «avise par écrit le policier (...) et le directeur du corps de police concerné de l'existence de cette plainte, ainsi que des circonstances de temps et de lieu entourant cette conduite».

Cette disposition crée une certaine insatisfaction chez les policiers qui déplorent le fait que l'information ainsi transmise soit squelettique et prive l'individu concerné des moyens d'une défense pleine et entière. Plusieurs témoignages reçus réclament qu'une copie intégrale de la plainte soit acheminée au policier. Par contre, d'autres témoignages font valoir la nécessité de protéger le plaignant et de permettre des conditions d'enquête appropriées.

Le responsable de l'examen a pris connaissance d'un échantillon des lettres adressées en cette circonstance par le Commissaire à des policiers objets de plaintes. Il appert que la procédure généralement suivie se caractérise comme suit : une première lettre informant le policier (et son directeur) du dépôt d'une plainte dont il est l'objet en annonce une seconde destinée à caractériser la nature de la plainte, laquelle est expédiée dans un délai généralement assez bref (de deux à six semaines). De façon générale, la deuxième lettre fournit un ensemble de précisions : nom du plaignant, date et lieu de l'événement, nature de l'événement, etc. Evidemment, l'appréciation de la nature, du degré de détail et de pertinence de l'information ainsi transmise dans la deuxième lettre, comporte une mesure de subjectivité qui peut conduire à des conclusions différentes selon que l'on est policier mis en cause ou le

responsable du présent examen.

Réflexion faite, il apparaît opportun de témoigner d'une efficace sensibilité aux réclamations formulées par les policiers, sans nécessairement endosser le moyen qu'ils privilégient pour la concrétiser. La recommandation 9 qui suit donnera suite à cet aspect de l'article 57.

### **(5) Actes criminels et procédures déontologiques**

Dans son état actuel, la *Loi sur l'organisation policière* apparaît imprécise lorsque les actes reprochés au policier par un plaignant en regard du code de déontologie peuvent aussi justifier d'un traitement en regard du Code criminel. Pour sa part, le plaignant, selon les témoignages entendus, est le plus souvent enclin à penser que sa plainte entraînera une enquête et, possiblement, des poursuites criminelles. Par ailleurs, le texte même de la loi précise que c'est «lorsque l'enquête est complétée» que le Commissaire peut «transmettre le dossier au procureur général» (article 74). Cet état de choses est insatisfaisant : d'une part, il donne à penser à certains groupes que la déontologie procure aux policiers une espèce de «justice parallèle» en faisant traiter au plan déontologique ce qui devrait l'être au plan criminel; d'autre part, il y a lieu de préciser très clairement le rôle du Commissaire à la déontologie lorsqu'il reçoit une plainte dénonçant des activités ou des comportements susceptibles d'un traitement en application au Code criminel.

Afin de donner suite à cette question et à celle qui précède, il est recommandé :

#### **Recommandation 9**

**Que l'article 57 de la *Loi sur l'organisation policière* soit modifié par l'ajout des textes suivants :**

**- à la fin du texte actuel :**

*«afin d'assurer sa bonne compréhension de l'événement ayant donné lieu à la plainte»*

**- en plus du texte actuel ainsi modifié :**

*«Lorsqu'il apparaît au Commissaire au premier examen de la plainte qu'une infraction criminelle aurait pu être commise, il doit immédiatement en saisir le service de police approprié à des fins d'enquête criminelle.*

*La poursuite de la procédure déontologique doit éviter toute interférence avec l'enquête criminelle.*

*Le Commissaire peut utiliser toute preuve produite à l'occasion d'un procès criminel.»*

De tels amendements clarifieraient les choses et assainiraient certaines perceptions du système de déontologie policière.

### **(6) La conciliation ou règlement à l'amiable des plaintes**

Selon une vieille maxime de la sagesse populaire, une entente entre des parties en litige vaut mieux qu'un jugement par un tribunal. C'est pourquoi l'article 58 de la *Loi sur l'organisation policière* prévoit la possibilité du règlement à l'amiable d'une plainte en déontologie policière. Dans les faits, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1990, *environ une plainte sur six* a donné lieu à une offre de conciliation dès la réception de la plainte (787) ou en cours d'enquête (209); dans 464 cas, la plainte a été réglée de façon définitive par la conciliation; soit un peu moins de la moitié de tous les cas où elle a été offerte. Il est évident que la voie de la conciliation est éminemment souhaitable : elle évite des délais, elle contrôle les coûts financiers et elle procure des avantages psychologiques et pédagogiques pour le policier, pour le plaignant et pour la société dans son ensemble. Au total, *la conciliation a réglé à l'amiable environ 10 % de tous les dossiers qui sont définitivement réglés*. Il y a donc là une piste à privilégier et ce, à la lumière du fait qu'une proportion importante des plaintes ne justifie pas une citation au terme de l'enquête menée à la demande du Commissaire.

Comment peut-on exploiter davantage les possibilités qu'offre la conciliation pour le règlement des plaintes en déontologie policière? Peut-on, par la conciliation, réduire les délais et les coûts du traitement des plaintes? À la lumière des témoignages entendus et des analyses effectuées, la question de la conciliation doit donner lieu à un examen très attentif.

*En fait, le responsable du présent examen soumet que la voie de la conciliation offre une clé maîtresse permettant de repenser en profondeur la dynamique d'ensemble qui anime tous les mécanismes du système de déontologie policière québécoise, selon les perspectives suivantes :*

- la conciliation est un moyen privilégié d'éviter la judiciarisation excessive du système de déontologie policière;
- la conciliation est un moyen privilégié d'accélérer et de simplifier la réponse aux attentes des citoyens;
- la conciliation est un moyen privilégié de désengorger l'institution du Commissaire et de lui permettre de s'occuper plus rapidement et plus efficacement des dossiers qui ne se prêtent pas à la conciliation ou pour lesquels la conciliation échoue;
- la conciliation est un moyen privilégié pour faire une place appropriée aux autorités municipales, aux communautés locales et aux directions de services de police dans le processus de déontologie.

*Le responsable du présent examen soumet donc que le règlement des plaintes par la voie de la conciliation constitue un moyen nécessaire et approprié pour réintroduire les services de police dans le processus de déontologie, pour diminuer la judiciarisation des dossiers, pour alléger les tâches, les délais et les coûts reliés à l'administration du Commissaire à la déontologie policière et pour accroître la satisfaction des citoyens et des policiers.*

Oui, mais comment?

En premier lieu, tout travail de conciliation doit demeurer sous la surveillance générale constante du Commissaire à la déontologie policière : celui-ci doit pouvoir identifier les plaintes non-susceptibles d'un tel traitement, il doit pouvoir assurer que la procédure de conciliation est juste et équitable et il doit assurer le respect des délais.

En second lieu, le travail de conciliation doit se conclure dans des délais raisonnables et brefs; lorsque la conciliation s'éternise, les risques d'échec croissent en proportion.

En troisième lieu, le travail de conciliation doit se réaliser sous la supervision des autorités civiles avec la participation de membres des milieux policiers et par l'action d'agents mandatés à cette fin et indépendants.

En quatrième lieu, le travail de conciliation doit s'effectuer au plan local, pour assurer à la procédure un climat et un environnement favorisant de façon optimale son succès.

En cinquième lieu, aucun travail de conciliation ne peut être entrepris sans le consentement du plaignant et l'accord du Commissaire dans les termes proposés à la recommandation 10.

En sixième lieu, le policier doit obligatoirement être présent dans le processus de conciliation; il doit être assuré de toutes les garanties nécessaires à la sauvegarde de ses droits. En d'autres termes, nul policier ne doit être obligé de s'incriminer, dans le cadre du processus de conciliation; cependant, il ne doit pas pouvoir refuser de se rendre disponible et présent aux travaux de conciliation et il doit à tout le moins entendre de vive voix la version du plaignant et laisser le comité de conciliation lui expliquer le sens et les avantages de la démarche.

En septième lieu, aucune entente ne peut être conclue sans l'assentiment du plaignant et du policier.

À la lumière des considérations qui précèdent, il est donc recommandé :

### **Recommandation 10**

**Que la *Loi sur l'organisation policière*, particulièrement aux articles 58 et 59, soit amendée pour favoriser le recours à la conciliation pour le règlement des plaintes et que la loi ainsi modifiée comporte les dispositions suivantes :**

**1. Toute plainte en déontologie policière doit être soumise à la conciliation, sauf lorsque le plaignant s'y oppose ou sauf lorsque le Commissaire décide, pour cause d'intérêt public et dès que possible dans les 30 jours suivant la réception de la plainte, qu'il réserve celle-ci à sa propre juridiction. Dans ce dernier cas, il est loisible au Commissaire de tenter lui-même ultérieurement la conciliation.**

**2. Le Commissaire doit réserver à sa juridiction les plaintes impliquant la mort ou des blessures graves infligées à une personne, les situations où la confiance du public envers les services de police peut être gravement compromise, les actes criminels, les récidives ou autres matières graves rendant impossible la conciliation locale.**

**3. Un comité de conciliation doit être institué par toute municipalité dotée d'un service de police. Ce comité se compose de trois personnes :**

**(1) un membre du conseil municipal ou un cadre de la municipalité nommé par le conseil et agissant à titre de président du comité;**

**(2) un membre du service de police n'appartenant pas à l'unité d'accréditation et nommé par le directeur du service de police, ou le directeur lui-même;**

**(3) un citoyen nommé par le conseil municipal après consultation avec les organismes socio-économiques de la municipalité.**

**4. Plusieurs municipalités peuvent se doter d'un comité commun de conciliation selon un mécanisme approuvé par le Commissaire. Les personnes membres de ce comité doivent respecter les règles définies au paragraphe 3.**

**Recommandation 10 (suite)**

**5. Une communauté urbaine peut, avec l'accord du Commissaire, se doter de plusieurs comités de conciliation, selon les règles définies au paragraphe 3.**

**6. Un comité de conciliation doit être institué pour chacun des districts régionaux de la Sûreté du Québec. Ce comité se compose de trois personnes :**

**(1) un représentant des municipalités régionales de comté desservies par le district régional de la Sûreté. Cette personne est nommée par le Commissaire après consultation avec les municipalités régionales de comté et elle préside le comité;**

**(2) un membre de la Sûreté du Québec n'appartenant pas à l'unité d'accréditation et nommé par le Commandant du district;**

**(3) un citoyen nommé par le Commissaire après consultation des organismes socio-économiques de la municipalité régionale de comté.**

**7. Les personnes membres des comités de conciliation ne sont pas rémunérées pour leurs services. Les dépenses liées à leur charge sont remboursées par la municipalité ou la Sûreté du Québec selon les taux établis.**

**8. Les frais de fonctionnement des comités de conciliation incombent à la municipalité ou à la Sûreté du Québec.**

**9. Tout processus de règlement des plaintes en déontologie policière par voie de conciliation doit fonctionner selon les règles suivantes :**

**a) la conciliation a pour objectif de résoudre, par un règlement accepté par les deux parties, la plainte formulée à l'encontre d'un ou de plusieurs policiers;**

**b) Dans le cadre du processus de conciliation, le plaignant peut être accompagné en tout temps de la personne de son choix. Le policier bénéficie du même droit. Les personnes accompagnant le plaignant ou le policier ne sont pas rémunérées. La présence du policier est obligatoire; il ne peut-être contraint de témoigner. Les travaux de conciliation se font en présence des deux parties; il est néanmoins possible de tenir des conférences préparatoires avec l'une des parties.**

**Recommandation 10 (suite)**

**c) Le directeur du service de police transmet au président du comité copie de la plainte et de tout document y afférent, ou toute communication du Commissaire, dès que possible et au plus tard 30 jours après qu'il ait lui-même reçu la plainte.**

**e) Le travail de conciliation doit être terminé dans un délai de 30 jours à compter de la date de transmission de la plainte par le directeur du service de police. Seul le Commissaire peut autoriser une prolongation et il en fixe les modalités.**

**f) Le Commissaire peut ordonner la fin du travail de conciliation s'il le juge nécessaire pour un motif d'intérêt public; la plainte retourne alors à sa juridiction.**

**g) Tout règlement issu du processus de conciliation doit être consigné par écrit et signé par le plaignant et le policier. Une copie est transmise au Commissaire. En cas de règlement d'une plainte par la conciliation, le dossier du policier visé ne doit comporter aucune mention de cette plainte ni de ce règlement.**

**10. Nonobstant l'échec de la conciliation tentée localement, lorsque le Commissaire estime que la plainte peut faire l'objet d'un règlement et que le plaignant et le policier y consentent, il peut lui-même tenter ultérieurement de concilier les parties.**

**Tout règlement résultant de cette conciliation doit être consigné par écrit, approuvé par le Commissaire, et signé par le plaignant et le policier concerné. La plainte est alors réputée être retirée.**

**11. En cas de règlement d'une plainte, le dossier du policier visé ne doit comporter aucune mention de cette plainte ni de ce règlement.**

**12. Les réponses ou déclarations faites par le plaignant ou le policier dont la conduite fait l'objet de la plainte, dans le cadre d'une tentative de conciliation, ne peuvent être utilisées ni ne sont recevables en preuve dans des poursuites criminelles, civiles ou administratives, sauf dans le cas d'une audience devant l'instance judiciaire portant sur l'allégation selon laquelle un policier a fait une déclaration ou une réponse qu'il savait fausse dans l'intention de tromper.**

**13. À défaut d'un règlement, le Commissaire peut décider de la tenue d'une enquête. La tenue d'une enquête n'empêche pas la reprise du processus de conciliation si les parties y consentent.**

L'objectif de cette recommandation est de rendre systématique le recours à la conciliation, si le citoyen y consent, à moins que le Commissaire ne juge nécessaire de réserver la plainte à sa propre juridiction pour les motifs évoqués. Dans ce cas, il peut lui-même tenter la conciliation. L'objectif de la recommandation est aussi de faire en sorte que la conciliation soit recherchée dans le milieu local, le plus près possible du citoyen et du policier mis en cause, et qu'elle soit menée par des membres de la communauté immédiate. Dans un nombre de cas que l'on peut croire important, selon les témoignages, de telles conditions d'implication de la communauté immédiate, civile et policière, sont susceptibles de favoriser le succès de la conciliation. Le mécanisme proposé offre le moyen d'impliquer les autorités municipales, le service de police et des citoyens et citoyennes dans un effort coordonné pour résoudre harmonieusement les plaintes. Dans ce contexte, le Commissaire assure une supervision générale et il peut toujours intervenir

pour éviter une conciliation qui ne doit pas être tentée, pour interrompre une conciliation lorsque des faits nouveaux surgissent qui la rendraient indésirable, pour l'aider et la faciliter lorsqu'elle requiert un délai accru. L'objectif de cette recommandation est d'en arriver à une solution harmonieuse aussi rapidement que possible. Non seulement cette recommandation responsabilise-t-elle le milieu local, mais encore cette recommandation diminue-t-elle la bureaucratisation et, surtout, la judiciarisation des dossiers de plaintes.

Un effort résolu de développer systématiquement la conciliation, dans le cadre défini par la recommandation 10 et en impliquant la participation active du milieu local, apparaît au responsable du présent examen comme une façon privilégiée de préserver les principes essentiels du système de déontologie policière tout en éliminant ou en réduisant considérablement les inconvénients de lenteur, de lourdeur, de coûts élevés que révèlent les témoignages entendus. Plus la conciliation réussira, plus les délais, les complications de procédures et les coûts diminueront et plus la satisfaction de tous les intéressés croîtra.

Il est opportun de signaler ici que certains témoignages entendus, qui encouragent à emprunter le chemin ouvert par la recommandation 10, demandent, en fait, d'aller beaucoup plus loin. Selon ces témoignages, advenant le cas où la conciliation échoue, le mécanisme de conciliation pourrait recommander que la plainte soit rejetée ou au contraire acceptée, que la direction du service de police puisse même imposer des sanctions au policier mis en cause. Selon ces témoignages, il faut sans hésitation redonner au directeur du service de police une partie de la responsabilité d'imposer des sanctions. Le directeur du service de police pourrait donc soit statuer sur la culpabilité du policier, soit accueillir un tel jugement prononcé par une instance sous sa juridiction, et, dans l'un ou l'autre cas, prononcer une sentence. Pour certains, la juridiction du directeur du service de police se limiterait aux cas «mineurs»; pour d'autres, elle embrasserait toutes les plaintes en déontologie. En d'autres termes, des instances du service de police assumeraient des responsabilités actuellement imparties au Commissaire à la déontologie policière ou au Comité de déontologie policière, ces derniers s'occupant des cas «majeurs» ou exerçant un rôle de surveillance ou d'examen des appels.

En cette matière, cependant, il faut procéder avec beaucoup de prudence. La confiance des citoyens dans la capacité de la police de se policer elle-même, selon les témoignages reçus non seulement de groupes de citoyens, mais de personnes pleinement crédibles et occupant dans la société des postes de très grande autorité morale et de très grande responsabilité, cette confiance demeure limitée et fragile. Certains événements d'actualité ne contribuent pas à amplifier et à consolider cette confiance. Ainsi, la divulgation prématurée d'un document préparé par la direction du SPCUM et réclamant de plus grandes responsabilités en matière de déontologie policière pour les services de police a suscité de très vives réactions non seulement chez les critiques professionnels des corps policiers, mais chez des éditorialistes par ailleurs reconnus pour leur modération et même leur conservatisme. Ainsi, encore, les événements récemment survenus à la Sûreté du Québec, notamment les dénonciations de menaces présumément proférées à l'égard de policiers chargés d'enquêter sur les pratiques professionnelles de certains collègues, la suspension des policiers enquêteurs et l'enquête publique ordonnée par le ministre de la Sécurité publique sur ce service de police, tous ces événements alimentent un sentiment réel dans une partie de l'opinion publique selon lequel la police est incapable de se policer elle-même, y incluant en matière déontologique. Dans ces conditions, il serait fort inapproprié de faire preuve d'insensibilité à l'égard de la confiance limitée et fragile de l'opinion publique en la capacité de la police de se policer elle-même.

Par ailleurs, plusieurs témoignages reçus au cours du présent examen affirment avec assurance qu'il faut

distinguer entre les dossiers «mineurs» et les dossiers «majeurs», ceux-là pouvant être traités par les directions de services de police elles-mêmes, ceux-ci devant être réservés au Commissaire. Le responsable de l'examen, après mûre réflexion, juge particulièrement difficile et complexe de définir, dans l'abstrait et de façon satisfaisante, en quoi une plainte est «mineure» ou «majeure». Ainsi, les mêmes paroles proférées par un policier peuvent être accueillies par un haussement d'épaules chez un citoyen ou comme une insulte chez un autre. Ainsi encore, un même geste fait par un policier sera accueilli indifféremment par un citoyen donné ou comme un abus de force par un autre. Certains gestes, constituant une apparente dérogation à l'article 6 du *Code de déontologie des policiers du Québec* qui traite des abus d'autorité, pourront être jugés moins répréhensibles par certains que des paroles jugées dérogatoires par l'article 5. La frontière entre ce qui est «mineur» et ce qui est «majeur» ne se retrouve pas au même endroit selon que l'on vit à Montréal ou ailleurs ou selon que l'on provienne de tel ou tel milieu social ou culturel.

Cela est d'autant plus vrai que la distinction n'est pas seulement subjective, mais comporte des difficultés conceptuelles. À partir de quel moment un langage défini par le *Code*, à l'article 5, comme «obscène, blasphématoire ou injurieux» devient-il un délit «majeur»? Doit-il être accompagné de gestes particuliers? Des jurons québécois classiques, invoquant des réalités religieuses, n'ont plus dans la société d'aujourd'hui le même impact qu'il y a une ou deux générations. De la même façon, en référence à l'article 6 du *Code*, à quel degré de «force plus grande que celle nécessaire» passe-t-on du «mineur» au «majeur»? La même pression physique exercée sur un habitué des rencontres avec la police ou sur une personne dont le plus grave délit a été d'omettre un arrêt complet à une intersection est-elle un cas majeur ou mineur? Les complications foisonnent.

En outre, si on choisit de l'utiliser, la distinction du «mineur» et du «majeur» serait codifiée ou non-codifiée. Si elle n'était pas codifiée, on se retrouverait dans l'arbitraire des perceptions subjectives. Si elle était codifiée, par qui et comment serait interprété le *Code*? Et s'il y avait désaccord entre un directeur de service de police tenant le délit pour «mineur» et le Commissaire ou le plaignant le tenant pour «majeur», faudrait-il s'en référer à une instance judiciaire pour trancher? Les complications continuent à foisonner et on s'éloigne d'une simplification des procédures, d'une réduction des délais et d'un allègement des coûts.

Pour toutes ces raisons, le responsable du présent examen se juge incapable de formuler un critère de distinction satisfaisant entre les cas «mineurs» et «majeurs» en déontologie policière et il n'encourage personne à fonder une réforme de la loi sur ce critère.

Après une analyse attentive des témoignages recommandant d'attribuer aux directions de services de police des pouvoirs décisionnels de jugement ou de sanction en matière de déontologie policière, le responsable du présent examen ne juge pas opportun de formuler lui-même des recommandations dans leur sillage, du moins tant qu'un débat de société n'aura pas eu lieu. Précisons ce qui suit :

D'une part, s'ils sont clairs et fermes quant à la nécessité d'impliquer davantage les directions de services de police dans les affaires déontologiques, les témoignages en cause demeurent flous et imprécis dans la mise en oeuvre de leurs idées et n'hésitent pas eux-mêmes à laisser en suspens nombre de questions opérationnelles, comme, par exemple celle du critère de distinction entre fautes déontologiques «mineures» et «majeures».

D'autre part, les témoignages ne répondent pas de façon convaincante à certaines questions fondamentales sur l'indépendance des personnes ou instances ayant à connaître de cas de déontologie, sur

la transparence des processus, sur les règles de droit employées pour déterminer la culpabilité, sur le processus d'enquête, sur le mécanisme d'appel, sur la distinction entre déontologie et discipline, etc.

En outre, l'approche proposée pourrait avoir pour effet de conduire à un enchevêtrement de la problématique de la déontologie dans celle des relations de travail (et vice-versa). Si des plaintes en déontologie étaient traitées par des mécanismes relevant de la juridiction des employeurs jusqu'au point de prononcer un verdict de dérogation aux règles de déontologie et jusqu'au point d'imposer des sanctions, il ne faudrait pas s'étonner que les associations représentant les policiers veuillent intervenir, selon les règles des conventions collectives et les lois et règlements du travail, d'abord pour représenter et défendre leurs membres et ensuite pour leur assurer tous les recours possibles contre les jugements de culpabilité et les sanctions associées. Il n'est pas évident qu'un tel enchevêtrement de juridictions allégerait et accélérerait le traitement des plaintes en déontologie policière ou en diminuerait miraculeusement les coûts.

Il ne faut pas oublier que la réforme de 1988 avait été rendue nécessaire en raison, notamment, des critiques faites au seul pouvoir de recommandation de la Commission de police. Si le comité de déontologie local n'a lui aussi qu'un pouvoir de recommandation et si le directeur de police prend la décision finale, le système de déontologie est ramené à la situation de départ dont les faiblesses ont été vivement critiquées.

Enfin, si d'aventure on voulait donner à ce comité un pouvoir décisionnel, il faut bien comprendre que celui-ci aurait le devoir d'agir judiciairement car ses décisions affecteraient des droits. Nous aurions alors créé plus de 150 petits comités locaux de déontologie astreints à des règles de preuves et de procédures similaires à l'actuel Comité et devant sans doute avoir un membre avocat. Il y aurait alors lieu de se demander ce qu'il adviendrait de la cohérence, de la jurisprudence et de l'uniformité des sanctions. En outre, les coûts liés à ce système risqueraient d'être très élevés.

Tout en s'inclinant à l'avance devant la conclusion d'un débat approfondi sur cette question ou devant des choix politiques différents, le responsable du présent examen, à la lumière de l'ensemble des témoignages reçus et des analyses effectuées, confirme sa conclusion : à ce stade-ci, il faut réformer le système de déontologie policière notamment par un recours beaucoup plus méthodique à la conciliation effectuée sous la responsabilité des autorités et des communautés locales, y incluant les services de police; mais il faut réserver les jugements de culpabilité et l'imposition de sentences à une instance distincte.

\* \* \*

Les cinq recommandations qui précèdent ne portent pas atteinte aux principes fondamentaux qui caractérisent actuellement le système de déontologie policière. Ainsi, les plaintes s'adressent à une institution indépendante des services de police, soit le Commissaire à la déontologie policière. Le Commissaire conserve le contrôle de tout le cheminement des plaintes : il ne détermine que les plaintes ne pouvant donner lieu à un effort de conciliation. Ce mécanisme local est lui-même indépendant du service policier. Le système ainsi modifié fait place à une responsabilisation accrue du personnel policier notamment pour la réception des plaintes, si tel est le choix du plaignant. En même temps, les modifications proposées soustraient le système au soupçon d'assurer aux policiers une «justice parallèle» en référant les plaintes potentiellement de nature criminelle à une procédure proprement criminelle d'enquête et, au besoin, de poursuites. Cette orientation, de même que le raccourcissement de la période durant laquelle une plainte peut être déposée, contribue à réduire les délais et les coûts qui caractérisent

actuellement le fonctionnement du système. Le recours à des mécanismes locaux pour la conciliation permet de désengorger le bureau du Commissaire, avec réduction des délais et des coûts, tout en laissant espérer un taux de succès accru par l'implication, sur une base locale, de concitoyens poursuivant la conciliation dans un contexte moins bureaucratique. Dans l'ensemble donc, ces recommandations visent les objectifs recherchés, soit un système de déontologie policière juste et équitable pour tous, mais plus efficient, plus rapide, plus simple et moins coûteux.

On trouvera en appendice la forme que prendrait le texte de la *Loi sur l'organisation policière* si les recommandations 6, 7, 8, 9 et 10 étaient appliquées.

### **III.3.2) Les enquêtes sur les plaintes et leurs suites**

Lorsqu'il n'est pas possible de résoudre une plainte par la conciliation, le Commissaire doit procéder à une enquête afin, comme l'énonce l'article 64 de la loi, «d'établir s'il y a matière à citation devant le Comité de déontologie policière». L'enquête constitue une phase critique du processus de déontologie. Dans plus de la moitié des plaintes reçues depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1990, soit 3335 cas, le Commissaire a engagé une enquête; dans 1634 cas, il a refusé de le faire. Un peu plus d'un millier de plaintes ont été rejetées après enquête; dans 921 dossiers, l'enquête a conduit à une citation devant le Comité. L'enquête est donc un moment critique de tout le processus. Cela est d'autant plus vrai que le Commissaire peut refuser d'enquêter; un mécanisme d'appel devant le Comité est prévu par la loi. Il peut aussi refuser de citer le policier devant le Comité après enquête; ici encore un appel est possible pour le plaignant. Par ailleurs, les témoignages reçus et les analyses effectuées dans le cadre du présent examen mettent en lumière certaines difficultés très importantes liées au processus d'enquête : (1) les délais et les coûts des enquêtes; (2) la fiabilité et la crédibilité des enquêtes et (3) les mécanismes de révision. Il faut donc examiner attentivement les articles 64 à 88 de la *Loi sur l'organisation policière* (titre II, chapitre II, section III).

#### **(1) La décision de tenir une enquête**

Selon l'article 65 de la loi, il incombe au Commissaire de décider si une plainte requiert la tenue d'une enquête. La loi précise que le Commissaire peut refuser de tenir une enquête si :

- «1o la plainte est frivole, vexatoire ou portée de mauvaise foi;
- 2o le plaignant refuse de collaborer à l'enquête;
- 3o la tenue ou la poursuite de cette enquête n'est pas nécessaire eu égard aux circonstances».

L'article 66 de la loi permet au plaignant d'en appeler d'une décision du Commissaire de ne pas tenir une enquête et ce, auprès du Comité de déontologie policière.

Ensemble, ces deux articles cherchent à réaliser un compromis entre, d'une part, les droits du plaignant et, d'autre part, la simplicité et la rapidité du traitement des plaintes dans le cadre des compétences et du jugement du Commissaire. Ces dispositions sont évidemment de nature à influencer sur le volume de travail du Comité de déontologie policière et donc sur son budget. Dans la recherche d'un système de déontologie juste et équitable, mais simple, efficace et efficient et donc sensible à la nécessité de ménager les fonds publics, il faut considérer attentivement la question de l'appel à ce stade-ci du cheminement des plaintes.

Un certain nombre de considérations sont pertinentes pour cette question. En premier lieu, il faut le

mettre en lumière, l'économie générale de la *Loi sur l'organisation policière* fait du Commissaire une institution mandatée pour prendre soin des plaignants. Le responsable du présent examen est bien conscient que l'expression «prendre soin des plaignants» ne constitue pas un énoncé juridique orthodoxe, mais elle dit ce qu'elle doit dire et qui doit être dit dans le présent contexte, à savoir que le Commissaire a et doit naturellement avoir une attitude ouverte, accueillante et sensible à l'égard des plaintes qu'il reçoit. Il est de l'essence de l'institution du Commissaire de n'écarter une plainte et de ne refuser de tenir une enquête que s'il a de très bonnes raisons de le faire et que si son jugement éclairé et responsable le convainc de ne pas procéder à une telle enquête.

En deuxième lieu, la décision de ne pas procéder à une enquête ne saurait découler que de l'un des trois motifs identifiés à l'article 65. En comparant la plainte qu'il a sous les yeux à ces trois motifs, le Commissaire peut certainement prendre la bonne décision.

En troisième lieu, une réorganisation des services du Commissaire, telle que proposée ci-après, permettrait de *distinguer le Commissaire lui-même, la personne individuelle nommée à ce titre, des personnes qui travaillent sous son autorité et comme ses employés*. En adoptant une organisation du travail selon laquelle les plaintes reçues sont analysées par les membres des services du Commissaire et selon laquelle ces membres prennent la décision de tenir ou non une enquête, *le tout selon les critères et les règles d'appréciation des plaintes établis par le Commissaire lui-même*, alors il devient possible de recourir au concept de *révision*, plutôt que d'appel, dans le cas où un plaignant est insatisfait de la décision de ne pas tenir une enquête.

En quatrième lieu, la discussion en cours peut recevoir un éclairage additionnel tiré des travaux du Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative qui, dans son rapport intitulé *Une justice administrative pour le citoyen*, écrit ce qui suit :

«Parmi les recours administratifs, la révision constitue encore un recours adéquat notamment dans le cas des organismes ayant à prendre un grand volume de décisions.

Lorsqu'il s'agit de réviser une décision administrative, que ce soit par le décideur lui-même ou par le supérieur hiérarchique, il doit être clair qu'il ne s'agit ni d'un appel ni d'un recours contentieux impliquant un débat judiciaire mais d'un mécanisme de bonification de la décision initiale tant dans l'intérêt du citoyen qui se prétend lésé que dans celui de l'administration qui a à coeur de rendre la meilleure décision possible en conformité des objectifs et des contraintes de la loi et des règlements

(...)

Dans une optique de déjudiciarisation et de rationalisation, le Groupe de travail propose le maintien de la révision comme recours administratif et que chaque organisme ait le soin d'aménager ce mécanisme en s'inspirant des exigences du devoir d'agir équitablement, tout en veillant au respect de certaines valeurs telles la sécurité juridique, le respect des témoignages, la stabilité et la cohérence des décisions administratives et l'utilisation parcimonieuse des ressources humaines et financières.» (pp. 122-123)

Compte tenu de toutes ces considérations, il est donc recommandé :

### **Recommandation 11**

**Que l'article 66 de la Loi sur l'organisation policière soit amendé et qu'il se lise comme suit :**

**«(Article 66) Le Commissaire avise le plaignant et le policier dont la conduite fait l'objet de la**

**plainte de la décision qu'il rend en vertu de l'article 65 et des motifs de cette décision. Il informe alors le plaignant de son droit de faire réviser cette décision en lui soumettant des faits ou des éléments nouveaux et ce dans un délai de trente (30) jours. La décision du Commissaire est alors rendue dans un délai de dix (10) jours et elle est finale.»**

La mise en application d'une telle recommandation aurait pour conséquence d'alléger et d'accélérer le traitement des plaintes, de réduire les coûts d'opération tant du Commissaire que du Comité de déontologie policière sans porter dommage aux droits du citoyen. S'il disposait d'une telle possibilité d'autorévision de sa décision de ne pas tenir une enquête, le Commissaire devrait apporter un soin tout particulier à expliquer la décision au plaignant et, au besoin, lui faciliter l'identification de faits nouveaux s'il en est, afin que non seulement justice soit rendue, mais aussi qu'il y ait apparence de justice.

## **(2) La tenue d'une enquête**

Selon l'article 67, le Commissaire, lorsqu'il juge nécessaire la tenue d'une enquête, peut soit l'effectuer lui-même, soit la confier à un service de police, celui auquel est rattaché le policier mis en cause ou un autre. Les témoignages reçus et les analyses effectuées au cours du présent examen ont révélé deux types de difficultés à propos des enquêtes.

La première difficulté, c'est la durée souvent disproportionnée des enquêtes, notamment celles menées par les propres enquêteurs du Commissaire. La durée des enquêtes compte pour beaucoup dans la durée totale des procédures en déontologie. En moyenne une enquête requiert 234,9 jours. Évidemment, plus une enquête s'étire, plus le plaignant aussi bien que le policier subissent un préjudice; plus les enquêtes s'allongent, plus les coûts du système s'accroissent.

La deuxième difficulté tient à la crédibilité même du processus d'enquête sur les policiers par des policiers. Les témoignages entendus dans le cadre du présent examen ont révélé un troublant scepticisme de divers groupes, et aussi de personnes occupant des postes d'autorité dans notre société, à l'égard de la crédibilité des enquêtes en déontologie policière effectuées par des policiers. Cette assertion sera sûrement déplaisante pour les policiers et les policières; cependant, elle ne peut être tue. Il est donc nécessaire d'approfondir la problématique des enquêtes en déontologie policière.

En recourant à un style délibérément schématique et même télégraphique pour faire ressortir avec le plus de force et de clarté possible les enjeux majeurs qui surgissent d'un examen des enquêtes en déontologie policière, on résumera la problématique comme suit :

Les enquêtes effectuées à la demande du Commissaire sont au coeur de la crédibilité et de l'efficacité du système de déontologie policière. Bien que prônant des solutions diverses et parfois divergentes, tous les témoignages reçus s'accordent sur les éléments suivants :

- Les enquêtes doivent faire preuve de **professionnalisme et de compétence** :

- il faut veiller à ce qu'aucune plainte qui aurait dû donner lieu à une citation ne soit rejetée (à cet égard, aucun processus de révision ne pourra jamais entièrement pallier les faiblesses d'une enquête);

- il importe que les dossiers soumis au Comité soient aussi complets et étoffés que possible. Une procédure qui tourne court en raison de la faiblesse de l'enquête suscite la frustration chez le plaignant, un sentiment d'impunité ou de harcèlement chez les policiers et des dépenses inutiles de fonds publics.

- Les enquêtes doivent être conclues **rapidement** :

- des délais trop longs affaiblissent invariablement la preuve;
- ils créent un sentiment d'injustice chez le plaignant, le découragent et peuvent être la cause de désistements ou de refus de collaborer;
- ils sont la source de stress et d'iniquité pour les policiers visés par une plainte;
- pour tous, des délais démesurément longs nourrissent l'opinion que le système est inutile, inefficace et victime de collusion.

- Les enquêtes doivent faire preuve **d'indépendance et de probité**

- il ne doit pas y avoir de liens d'intérêt (de quelque nature que ce soit) entre l'enquêteur et le plaignant ou la personne visée par l'enquête, de nature à laisser craindre que l'enquête puisse être incomplète ou biaisée;
- les pouvoirs et la formation de l'enquêteur doivent lui permettre de recourir effectivement à tous les moyens légaux susceptibles d'éclairer l'événement en cause, sans apparence de collusion, de sympathie ou d'antipathie à l'égard de l'une ou de l'autre des parties.

L'équation se pose simplement, mais sa résolution est complexe : *la compétence professionnelle, l'indépendance, la probité et la célérité sont les facteurs déterminants de l'efficacité et de la crédibilité des enquêtes.*

Il ressort de l'ensemble des témoignages reçus que cet élément du processus de la déontologie policière crée une très considérable insatisfaction. Avec des accents et des nuances différentes selon les témoins, les quatre éléments du premier terme de l'équation sont, isolément ou dans leur ensemble, mais de façon trop fréquente, mis en doute. Si bien, qu'il appert que toute autre modification au système déontologique, peu importe sa pertinence et son utilité, n'aurait que peu d'incidence sur sa crédibilité si cette question n'est d'abord résolue.

Mais dans la pratique, il n'est pas facile de faire cohabiter ces termes, surtout dans un contexte où il est nécessaire de poursuivre un autre objectif, celui de la diminution des dépenses. Il convient de s'en expliquer en explicitant les deux contradictions en cause :

Première contradiction :

- Le code de déontologie vise l'ensemble des policiers du Québec et il doit trouver une application uniforme. Il serait, par exemple, inacceptable que les citoyens et les policiers n'aient pas effectivement les mêmes droits ou devoirs selon la région qu'ils habitent.
- Il est donc nécessaire que toutes les plaintes soient traitées sous une même responsabilité, celle du Commissaire (en raison, notamment, du même principe d'uniformité, mais aussi pour des motifs d'indépendance et de probité).
- La satisfaction de ce double objectif n'offre que deux avenues :

- a) ou bien le Commissaire dispose lui-même des ressources assurant professionnalisme, indépendance et probité (auquel cas, pour assurer la célérité, il faudrait lui accorder des ressources supplémentaires importantes, ce qui paraît tout à fait inapproprié dans le contexte actuel de resserrments budgétaires);
- b) ou bien, tout en gardant un pouvoir de supervision, il demande à d'autres instances, déjà présentes dans

les diverses régions, d'effectuer les enquêtes (auquel cas se posent les questions de garantie du professionnalisme, de l'indépendance et de la probité).

Deuxième contradiction :

- Si le Commissaire fait appel à d'autres instances dans la réalisation des enquêtes, outre la question de savoir quels mécanismes de supervision il retient, il doit à la fois assurer professionnalisme, indépendance et probité.

- Dans la mesure où il fait appel à des policiers, la compétence professionnelle de ces derniers ne pose pas problème; c'est leur indépendance et, à la limite, leur probité qui sont remises en cause. Dans l'esprit du public en général, des organismes communautaires et des responsables de la défense des droits, il n'est déjà pas suffisant que les enquêteurs ne fassent pas partie de l'instance syndicale des policiers, qu'ils émanent d'un autre corps de police ou qu'ils ne soient plus policiers pour que l'enquête cesse de revêtir un caractère suspect. Il faut ajouter que le battage médiatique des derniers temps sur certaines bavures policières ne diminue en rien cette suspicion.

- Par contre à qui faire appel si les enquêteurs ne font pas partie des effectifs permanents du Commissaire et s'ils ne doivent avoir jamais eu un statut de policier, tout en ayant les compétences désirées? Ici, l'indépendance et la probité (qui n'est jamais entièrement acquise) pourraient se payer au prix de la compétence. Ce système risquerait en outre de coûter beaucoup plus cher que le système actuel, qui coûte déjà près de 600 000 \$ annuellement et qui est largement inefficace. Si ce genre de compétences pouvait se trouver assez facilement dans les grands centres urbains, qu'en est-il en région? Quel contrôle effectif le Commissaire pourrait-il en avoir et quel encadrement devrait-il leur donner? Le caractère public du code de déontologie peut-il être harmonisé avec une privatisation de la fonction d'enquête qui est au coeur du système?

Problèmes supplémentaires :

À ces deux contradictions s'ajoutent des problèmes supplémentaires qui viennent à leur tour resserrer encore davantage le noeud gordien des enquêtes :

- Selon des témoignages reçus, beaucoup de policiers n'aiment pas l'idée d'enquêter sur la conduite de collègues, particulièrement dans les affaires déontologiques. («Que les *boss* s'en occupent», selon un témoin parlant en connaissance de cause). Cela est particulièrement vrai dans les services de police de petite taille.
- Selon d'autres témoignages émanant de sources syndicales, si les unités administratives du SPCUM et de la SQ ne semblent pas occasionner de problèmes majeurs compte tenu de la spécificité et de l'envergure des services en cause, l'idée d'en établir dans d'autres services de police de plus petite taille soulève de fortes résistances. La création de telles unités pourrait avoir un effet préjudiciable sur les relations de travail et, sans doute, sur le climat des rapports au sein d'un même syndicat.
- L'idée que des membres d'un service enquêtent sur ceux d'un autre service suscite aussi des réticences, pour ne pas dire plus. Le responsable du présent examen ne croit pas faire une grande révélation en rappelant que les relations entre les «bleus» et les «verts» ne sont pas toujours empreintes des sentiments les plus tendres ni d'une confiance réciproque illimitée.

Le noeud gordien des enquêtes ne se laisse donc pas facilement dénouer. À moins d'accepter d'imputer au

gouvernement du Québec une dépense supplémentaire qui aurait pour effet de tripler les budgets d'enquête actuellement consentis au Commissaire, il apparaît impossible de le dénouer à la satisfaction de tous et de résoudre l'équation de façon entièrement satisfaisante.

Il demeure pourtant que les délais d'enquête sont démesurément longs et unanimement décriés. Il faut trancher le noeud gordien et le responsable du présent examen est résolu à le faire. Après mûre réflexion, le responsable propose une approche en deux temps. Il s'impose d'imaginer une solution immédiatement opérationnelle; elle est décrite par la recommandation 12. Mais, l'intérêt public suggère de considérer aussi le long terme; on y reviendra à la section III.9 du présent chapitre.

Pour résoudre le mieux possible à court terme le problème des enquêtes à travers les contradictions qui l'étreignent, il faut s'assurer que le Commissaire puisse faire effectuer toutes les enquêtes qu'il juge nécessaires pour que les plaintes soient traitées exhaustivement et pour que celles donnant lieu à une citation devant le Comité de déontologie policière reposent sur la meilleure preuve possible. Dans ce contexte, il faut aussi réconcilier les variables toutes nécessaires de compétence professionnelle, d'indépendance, de probité et de célérité, tout en cherchant à minimiser les coûts. En plus, il faut s'assurer, pour des raisons de principe aussi bien que pour des raisons financières, que le Commissaire s'en tienne à son rôle propre et ne fasse pas double emploi avec le travail proprement policier. Cela requiert une approche un peu différente de celle actuellement en place et cela requiert le recours à des notions différentes.

En conséquence, il est recommandé :

### **Recommandation 12**

**Que toutes les enquêtes requises par le Commissaire par suite des plaintes reçues soient effectuées par des membres des services de police désignés à cette fin par le Commissaire, selon les modalités suivantes :**

**(1) que soient abolies, pour les fins de la déontologie policière, les unités administratives créées en vertu de l'article 68 de la *Loi sur l'organisation policière*;**

**(2) que soit introduite dans ladite loi la notion d'«enquêteur accrédité en déontologie policière», c'est-à-dire des membres de services de police accrédités par le Commissaire aux fins d'effectuer les enquêtes en matière déontologique requises par ce dernier;**

**(3) que, en consultation avec le ministère de la Sécurité publique, les directeurs de services de police et les commandants de district de la Sûreté du Québec, le Commissaire identifie des membres de services de police à titre d'enquêteurs en déontologie policière et ce, dans toutes les régions administratives du Québec;**

**(4) que toute personne agissant à titre d'enquêteur accrédité en déontologie policière prête un serment d'office approprié;**

## **Recommandation 12 (suite)**

**(5) que seuls des membres de services de police exclus de l'unité d'accréditation syndicale puissent agir en qualité d'enquêteurs en déontologie policière;**

**(6) que le Commissaire ait le pouvoir d'assigner les enquêtes en déontologie policière à tout enquêteur accrédité qu'il juge apte à agir dans les circonstances en tenant compte de la répartition géographique des plaintes et de la disponibilité des enquêteurs;**

**(7) que l'enquêteur ne soit pas assigné à une enquête dans le service de police auquel il appartient, sauf nécessité particulière explicitement reconnue par le Commissaire;**

**(8) que le directeur du service de police soit requis de libérer de ses tâches usuelles le membre de son service, lorsque le Commissaire lui assigne une enquête, et de lui attribuer les conditions de travail et les ressources nécessaires;**

**(9) que les frais d'enquêtes soient imputés au service de police dont un membre est l'objet d'une plainte, selon des tarifs et des barèmes établis de temps à autre par le ministre de la Sécurité publique;**

**(10) que, sauf circonstances exceptionnelles dont la preuve doit être établie à la satisfaction du Commissaire, la loi fixe à trois (3) mois le délai pour la remise du rapport de l'enquête au Commissaire;**

**(11) que le Commissaire informe le plaignant, le policier et le directeur du service de police auquel appartient ce dernier, de la décision de tenir une enquête, au plus tard 30 jours après la décision. Le Commissaire informe les personnes précitées de toute décision ultérieure qu'il peut prendre conformément à la loi concernant l'enquête.**

Une telle approche répond aux conditions de crédibilité et d'efficacité nécessaires aux enquêtes : ces enquêtes seraient menées par des enquêteurs professionnels, dans un contexte d'indépendance, de probité et de célérité sous le contrôle et la supervision du Commissaire. Aucune autre solution n'apparaît opérationnelle à court terme.

En énonçant la recommandation 12, le responsable du présent examen s'attend à se retrouver sous les feux croisés et richement nourris de critiques provenant de trois sources distinctes, mais remarquablement coordonnées en la circonstance.

En premier lieu, les associations syndicales dénonceront avec la dernière énergie le fait qu'un travail d'enquête soit soustrait à leurs membres pour être confié à des non-syndiqués. Pourtant, ces mêmes associations ne répugnent pas à l'idée de confier le travail d'enquête aux enquêteurs du Commissaire à la déontologie. Elles voudront aussi critiquer l'idée qu'un membre d'un service de police enquête sur un membre d'un autre service. À cela le responsable du présent examen répond pour sa part que la justice et l'intérêt public ont préséance sur les susceptibilités et l'amour-propre juridictionnels et territoriaux; et de

plus, il est coutumier qu'une enquête sur des agissements présumément criminels d'un policier soit confiée à un autre service de police que le sien; l'intérêt public et la justice l'exigent aussi en matière de déontologie.

En second lieu, nombre de directeurs de services de police seront irrités de l'obligation qui leur serait faite de laisser certains de leurs officiers vaquer à des tâches autres que celles de leur propre service. C'est pourquoi il est aussi proposé que les services de police ainsi mis à contribution soient dédommagés des frais reliés aux enquêtes par les employeurs des policiers sous enquêtes. Le responsable ajoute que ce principe donnera lieu à une comptabilisation plus rigoureuse des choses : un directeur de service de police ne pourra pas facturer n'importe quoi à son homologue et il exigera naturellement de celui de ses subordonnés affecté à une enquête par le Commissaire qu'il ne gaspille pas son temps et procède avec la plus grande diligence. De plus, ce principe comporte une composante de réciprocité entre services de police. Enfin, le fait de requérir d'un policier municipal qu'il effectue une tâche - dans l'intérêt public, soit dit en passant - ailleurs que sur le territoire de sa municipalité n'est pas contraire à l'article 2 de la *Loi de police*.

En troisième lieu, les autorités municipales s'insurgeront contre un nouveau «pelletage de dépenses dans leur cour» par le gouvernement québécois, en l'occurrence l'obligation de défrayer les coûts des enquêtes en déontologie visant leurs policiers. Cette réaction des autorités municipales ne doit pas étonner : elles souffrent avec aigreur de l'obligation qui leur est déjà faite (par des conventions collectives auxquelles elles ont consenti) de défrayer les coûts de défense de leurs policiers cités en déontologie policière. Pourquoi devraient-elles en plus payer les enquêtes, si ce n'est pour soulager, encore une fois, les finances de l'État québécois? Le responsable du présent examen n'est pas insensible à cette réaction (car il paie lui-même un tribut annuel à la CUM). Cependant, il peut à son tour poser la question aux autorités municipales : pourquoi tous les contribuables du Québec devraient-ils assumer les coûts d'enquête d'inconduites déontologiques de policiers qui sont des employés municipaux? Il leur suffit de payer les enquêtes visant des agents de la Sûreté du Québec. De plus, de façon moins interrogative, le responsable du présent examen soumet aux autorités municipales, désireuses, à juste titre, d'assumer intégralement toutes leurs responsabilités, qu'il n'en tient qu'à elles d'ainsi recruter, former, encadrer, superviser et inspirer leurs policiers afin qu'ils diminuent progressivement les inconduites et les fautes de nature déontologique. La responsabilité des autorités municipales à l'égard de leurs services de police inclut aussi la promotion constante d'un style déontologique impeccable.

Cela dit, le responsable du présent examen veut à son tour honorer ses interlocuteurs d'une salve : En regard du noeud gordien des enquêtes en déontologie policière, ses interlocuteurs ont-ils une solution meilleure à tous égards que la recommandation 12? Si oui, les témoignages reçus ne l'ont pas révélée de façon probante.

Pour en revenir à cette recommandation 12, l'approche retenue repose sur une notion d'accréditation par le Commissaire, afin de garantir que la personne à qui une enquête est confiée témoigne de toutes les qualités nécessaires à cette fonction. L'accréditation est faite sur une base individuelle afin de resserrer le lien entre l'enquêteur et le Commissaire. Les personnes susceptibles d'être ainsi accréditées sont choisies en consultation avec la direction du service de police à laquelle elles appartiennent. En outre, pour éviter de possibles conflits d'intérêts et renforcer la crédibilité des enquêtes, seules des personnes exclues de l'unité d'accréditation syndicale peuvent être accréditées par le Commissaire. Dans le même but, l'enquêteur n'intervient pas dans son propre service, sauf nécessité particulière. Il prête un serment d'office particulier. Enfin, en établissant le principe que les frais d'enquête sont imputés au service de

police dont un membre est l'objet d'une plainte, l'on évite de pénaliser le service dont provient l'enquêteur et l'on met en place des incitatifs très puissants à une gestion rigoureuse du travail d'enquête. La mise en oeuvre d'une telle approche apparaît donc comme une solution réaliste et fonctionnelle au problème des enquêtes pour l'avenir immédiat.

Cette recommandation entraîne un corollaire :

### **Recommandation 13**

**Que le Commissaire mette en oeuvre un programme de formation pour les enquêteurs accrédités en déontologie policière.**

Dans le système de déontologie policière, les enquêtes doivent être menées de façon telle que le public reconnaisse leur pleine validité; elles doivent aussi être menées rapidement; elles doivent, enfin, procurer au Commissaire tout ce qui lui est nécessaire soit pour fermer un dossier de plainte, soit pour le plaider efficacement devant le Comité de déontologie policière. Telle est la raison d'être des deux recommandations qui précèdent.

### **(3) Les suites de l'enquête selon l'article 74**

L'article 74 de la *Loi sur l'organisation policière* détermine les actions du Commissaire après réception et étude du rapport de l'enquête. Selon des témoignages entendus et des analyses effectuées dans le cadre du présent examen, il apparaît souhaitable de revoir certaines formulations de cet article.

Le paragraphe 1<sup>o</sup> identifie deux types de motifs qui justifient le Commissaire de rejeter une plainte : la nature même de la plainte («pas fondée en droit ou frivole ou vexatoire») ou l'insuffisance «manifeste» de la preuve. Le paragraphe 2<sup>o</sup> permet au Commissaire de citer le policier devant le Comité de déontologie policière «si la plainte le justifie», sans référence à la preuve effectivement rendue disponible par l'enquête. À l'heure actuelle, les décisions finales du Comité de déontologie policière totalisent 175 condamnations pour 359 acquittements et 179 désistements. Des témoignages obtenus de diverses sources au cours du présent examen mettent en lumière le fait que, en raison des libellés des paragraphes 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article 74, le Commissaire doit engager une citation devant le Comité de déontologie policière alors qu'il connaît l'insuffisance de la preuve dont il dispose et alors qu'il évalue comme étant très difficile, sinon impossible, l'établissement d'une preuve prépondérante de culpabilité. Des témoins ont interprété cette disposition de la loi comme forçant le Commissaire à «envoyer ses procureurs à l'abattoir» devant le Comité. Cette disposition a aussi pour double effet fâcheux de faire naître le sentiment que les procureurs du Commissaire sont peu efficaces et aussi qu'un pourcentage trop élevé de policiers sont acquittés par le Comité de déontologie policière. Cet état de chose est préjudiciable à la fois à la crédibilité du système et aux fonds publics et doit être corrigé.

Une partie de la correction nécessaire résultera de la décision de confier toutes les enquêtes à des personnes capables de fournir au Commissaire tous les éléments de preuve disponibles, quitte à tirer la conclusion que la preuve est insuffisante.

Une autre partie de la correction nécessaire pourra découler d'une modification de l'article 74 qu'il est recommandé de libeller comme suit :

### **Recommandation 14**

**Que les paragraphes 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article 74 de la *Loi sur l'organisation policière* soient modifiés pour se lire comme suit :**

**«1<sup>o</sup> rejeter la plainte s'il estime qu'elle n'est pas fondée en droit ou qu'elle est frivole ou vexatoire;**

**2<sup>o</sup> citer le policier devant le Comité de déontologie policière s'il estime que la preuve le justifie.»**

Le paragraphe 1<sup>o</sup> porterait sur la nature de la plainte et le paragraphe 2<sup>o</sup>, sur la nature de la preuve.

Bien des plaintes, si l'on en croit les propos et les sentiments du plaignant, peuvent justifier une citation devant le Comité de déontologie policière. Mais, ce Comité exige des preuves et il ne se satisfait que de *preuves prépondérantes*. Il ne sert à rien au Commissaire de citer un policier devant le Comité s'il ne dispose pas d'une preuve qu'il juge suffisante. Aussi, pour éviter des délais, des procédures et des dépenses de fonds publics qui ne servent ni l'intérêt public ni la justice elle-même, il y a lieu de n'obliger le Commissaire à citer un policier devant le Comité que si «la preuve le justifie».

Le Commissaire, il faut le rappeler, existe d'abord et avant tout pour s'assurer que tout plaignant obtienne pleine justice. Le Commissaire, tout en respectant la présomption d'innocence du policier mis en cause par une plainte, a pour raison d'être réelle de prendre le plus grand soin des plaintes qu'il reçoit. Il peut commander une enquête ou un complément d'enquête. Mais il doit aussi pouvoir présenter au Comité, à chaque fois qu'il cite un policier, une preuve suffisante. Dans ces conditions et afin aussi d'abréger les délais et de prévenir les dépenses inutiles, il faut permettre au Commissaire d'évaluer soigneusement la preuve dont il dispose, il faut éviter de l'encarcaner dans un corset juridique qui rabaisse ses responsabilités, il faut le laisser juger de l'opportunité ou non de citer un policier devant le Comité, *en sachant que son premier rôle est d'assurer la meilleure défense des intérêts du plaignant et de la société dans son ensemble*.

La mise en application de cette recommandation 14 éliminera donc des démarches, des délais et des dépenses injustifiés et permettra de mieux servir la justice.

#### **(4) La révision d'une décision du Commissaire après enquête**

L'article 75 prescrit que le plaignant peut demander la révision par le Comité de déontologie policière de toute décision prise par le Commissaire après enquête, tel que précisé à l'article 74. Il est raisonnable de maintenir ici ce droit. Cependant, il y a lieu de revoir les procédures entourant cette révision. Cette question sera traitée à la section III.5 du présent chapitre.

#### **(5) Le « droit au silence » du policier**

L'article 87 dispense le policier faisant l'objet d'une enquête requise par le Commissaire d'avoir à collaborer à cette enquête. Certains témoignages reçus au cours du présent examen ont dénoncé ce «droit au silence» en alléguant que le policier est contraignable devant le Comité de déontologie policière.

Ils ont d'autre part fait valoir que, pas plus devant le Commissaire que devant le Comité, ces témoignages ne pourraient être utilisés en preuve dans un procès criminel. Ils ont enfin suggéré que si le Commissaire avait pu obtenir le témoignage du policier, souvent son enquête aurait conclu dans un sens différent et il

aurait pu éviter de dépenser l'argent du contribuable en citant le policier bien inutilement.

Le responsable de l'examen rappelle que l'existence de cette disposition est le résultat de négociations qui eurent cours au moment de la préparation de la *Loi sur l'organisation policière*, en 1988. Il s'agissait là d'un compromis politique issu de discussions menées de bonne foi et, n'ayant pas été partie prenante à celles-ci, le responsable hésite à recommander l'abolition de ce droit alors reconnu aux policiers. Il enjoint cependant à une reprise de la discussion qui éviterait l'importation de notions du droit criminel dans le droit disciplinaire et déontologique et qui tiendrait compte des arguments rapportés ci-haut. Il rappelle, enfin, que dans tous les ordres professionnels, le syndic de la profession a le pouvoir de contraindre le professionnel faisant l'objet d'une enquête.

## **(6) Le rôle du Commissaire comme partie devant le Comité de déontologie policière**

Les articles 110 et 114 de la loi établissent que, lorsqu'une citation est déposée au Comité de déontologie policière, le Commissaire «agit en qualité de plaignant» (art. 110) et qu'il est «partie à l'instance» (art. 114).

Un témoignage reçu au cours du présent examen propose que le plaignant puisse à son choix confier sa cause à l'avocat désigné par le Commissaire ou à un avocat de son choix dont les honoraires seraient assumés par les fonds publics. Après analyse, le responsable de l'examen ne juge pas opportun de retenir cette proposition et ce, pour deux raisons. D'une part, les citations en déontologie policière constituent des affaires d'intérêt public en vertu d'une loi et d'un code qui sont aussi choses publiques; dans ce contexte, il n'est pas justifié de confier la cause du plaignant à un autre procureur qu'un procureur public au service du Commissaire. Cette opinion est confortée, entre autres, par une comparaison avec la pratique du Tribunal des droits où, par delà l'intervention du commissaire en cause, le plaignant peut aussi tenter une poursuite privée. En effet, contrairement aux plaintes intentées devant le Tribunal des droits, où une réparation peut-être obtenue par le plaignant, celles intentées en déontologie policière ne comportent pas la possibilité d'une réparation pour le plaignant personnellement. Dans ce dernier cas, le plaignant obtient, comme seule réparation, une sanction éventuellement imposée au policier et il agit en quelque sorte *pro bono publico*.

D'autre part, le recours à un procureur désigné par le libre-choix du plaignant soulève d'évidentes questions de contrôle des coûts liés à la déontologie policière; comme le mandat défini par le présent examen vise aussi la réduction des dépenses publiques, le responsable ne peut formuler une recommandation susceptible d'accroître ces dépenses. Enfin, l'essence même de l'institution du Commissaire est de servir le mieux possible les intérêts du plaignant dans le plein respect des droits du policier.

Dans le sillage de la question qui vient d'être évoquée, le présent examen a aussi examiné la possibilité que, dans le cas où, après enquête, le Commissaire décide de ne pas citer le policier devant le Comité (art. 74), le plaignant puisse entreprendre une action judiciaire en déposant une «citation» privée. Cette possibilité a été rejetée pour deux raisons. D'une part la loi permet au plaignant d'en appeler d'une telle décision de ne pas citer prise par le Commissaire (art. 76 et suivants). Un tel recours suffit à protéger raisonnablement les droits du plaignant. D'autre part, une telle citation «privée» occasionnerait des dépenses personnelles au plaignant. D'après des témoignages fiables reçus au cours de l'examen, le responsable en est venu à la conclusion que la possibilité de déposer des citations privées au Comité servirait pour l'essentiel à des groupes criminalisés pour lesquels la déontologie policière n'est qu'une arme parmi d'autres utilisées pour «engorger le système» et pour faire la guerre à l'appareil policier. La

possibilité de citations privées devant le Comité de déontologie policière n'avantagerait pas le bien public.

### **(7) Le droit d'appel du Commissaire**

Selon l'article 136 de la loi, le Commissaire a le droit d'en appeler devant la Cour du Québec des décisions du Comité de déontologie policière. Cette question sera traitée à la section III.5 ci-après.

On trouvera en appendice une rédaction de la Loi sur l'organisation policière qui incorporerait les recommandations 11, 12, 13 et 14

### **III.3.3) Réorganisation de l'institution du Commissaire à la déontologie policière**

À la lumière des analyses et des recommandations 6 à 14 qui précèdent relatives au cheminement des plaintes en déontologie policière, il est possible de proposer une réorganisation majeure de l'institution du Commissaire à la déontologie policière. Cette réorganisation vise à préserver les principes d'accessibilité, d'universalité, d'uniformité, de transparence, de responsabilité et d'imputabilité du système de déontologie policière, mais d'en simplifier les procédures, de le rendre plus efficace et d'en réduire les coûts.

Il faut maintenir cette institution et le Commissaire qui l'incarne et l'anime. Faute d'une telle institution, le système de déontologie policière serait privé de son agent central, de celui qui reçoit directement ou indirectement toutes les plaintes, s'assure de leur bon cheminement et qui veille à l'équilibre des forces en présence. Aussi, le responsable du présent examen s'en tient-il à cette position de base avec la conviction qu'elle ne requiert pas de plus ample démonstration. Cependant, un certain nombre de modifications sont nécessaires pour que l'institution soit à la fois plus efficace, plus rapide et moins coûteuse.

En premier lieu, il faut remettre en cause l'existence de trois commissaires adjoints. La taille même de l'institution, son budget et le nombre de dossiers qu'elle traite ne justifie pas une telle abondance de ressources de gestion et de supervision. En fait, si l'on veut que l'institution soit plus efficace et plus rapide dans le traitement des plaintes, ce n'est pas de cadres dirigeants dont elle a besoin, mais bien plutôt, tel que cela sera démontré ci-après, d'avocats qui seront directement en prise avec les dossiers de plaintes et qui pourront leur assurer un traitement efficace et rapide tout au long des procédures. En conséquence, il est recommandé :

#### **Recommandation 15**

**Que soient abolis les trois postes de commissaires adjoints à la déontologie policière et, en conséquence, que soient abrogés les articles 39, 40 et 46 de la *Loi sur l'organisation policière* et modifiés les autres articles traitant des commissaires adjoints.**

L'abolition des trois postes de commissaires adjoints aura pour effet de rendre disponible une masse salariale de l'ordre de 220 000 \$ par année. Cette disponibilité sera mieux employée à doter le Commissaire d'avocats qui pourront prendre en charge le traitement des plaintes de façon intégrée depuis leur réception jusqu'à leur présentation comme citations. Il a été observé, en effet, que deux sources majeures de délais tiennent aux situations suivantes :

- Les décisions se prennent à des paliers multiples, ce qui retarde le cheminement des dossiers;
- entre la décision de citer et le dépôt de la citation, la surcharge des avocats amène d'assez longs

délais;

- il est parfois difficile d'établir le rôle du Comité en raison des disponibilités réduites des procureurs du Commissaire.

En conséquence, il est recommandé :

### **Recommandation 16**

**Que les disponibilités salariales résultant de l'abolition des trois postes de Commissaires adjoints permettent de doter le Commissaire de trois postes supplémentaires d'avocats préposés au traitement intégré des plaintes.**

**Que le Commissaire, sous réserve de l'accord du ministre, puisse désigner et assermenter une personne pouvant agir à titre de commissaire adjoint lorsqu'il est nécessaire de remplacer temporairement le Commissaire.**

En augmentant le nombre d'avocats, le nombre de dossiers que gère le Commissaire par suite des plaintes reçues sera partagé de façon plus efficace entre ces avocats. Ceux-ci pourront les analyser plus efficacement, mieux évaluer les possibilités de conciliation ou la nécessité d'enquêtes, mieux préparer les causes devant être plaidées par suite de citations. De plus, dans la mesure où ce sont les avocats qui prendront les décisions de procéder ou non à une enquête, comme le prescrirait l'article 66, il sera approprié que la révision d'une décision de ne pas tenir ou d'interrompre une enquête soit assumée par le Commissaire lui-même tel que proposé par la recommandation 11. Si, à l'expérience, la nouvelle procédure de conciliation devait entraîner une réduction appréciable du recours aux enquêtes et des citations, l'économie rendue possible par l'abolition des postes de commissaires adjoints s'accroîtrait d'autant.

En troisième lieu, la mise en application de la recommandation 12, selon laquelle *toutes* les enquêtes décrétées par le Commissaire seraient réalisées par les enquêteurs accrédités, entraîne comme conséquence logique l'abolition de la direction et du service des enquêtes et des postes y rattachés. Il est donc recommandé :

### **Recommandation 17**

**Que soient abolis la direction et le service des enquêtes du Commissaire et l'ensemble des postes y rattachés; que soit constitué un poste nouveau de «conseiller aux enquêtes» ayant pour mandat essentiel de conseiller le Commissaire et ses employés pour toute question et toute activité liées aux enquêtes.**

À l'heure actuelle, la direction et le service des enquêtes commandent un budget annuel de l'ordre de 575 000 \$, dont une masse salariale d'environ 542 000 \$ et des dépenses de déplacement d'environ 32 000 \$. En préservant un budget de l'ordre de 80 000 \$ pour la fonction de «Conseiller aux enquêtes», la recommandation 17 permet d'envisager une économie annuelle récurrente d'environ 500 000 \$.

En quatrième lieu, pour simplifier et alléger l'administration de l'institution du Commissaire et pour assurer une meilleure information du grand public, il est recommandé :

### **Recommandation 18**

**Que la Direction des communications du Commissaire soit intégrée au Secrétariat et devienne l'une de ses responsabilités.**

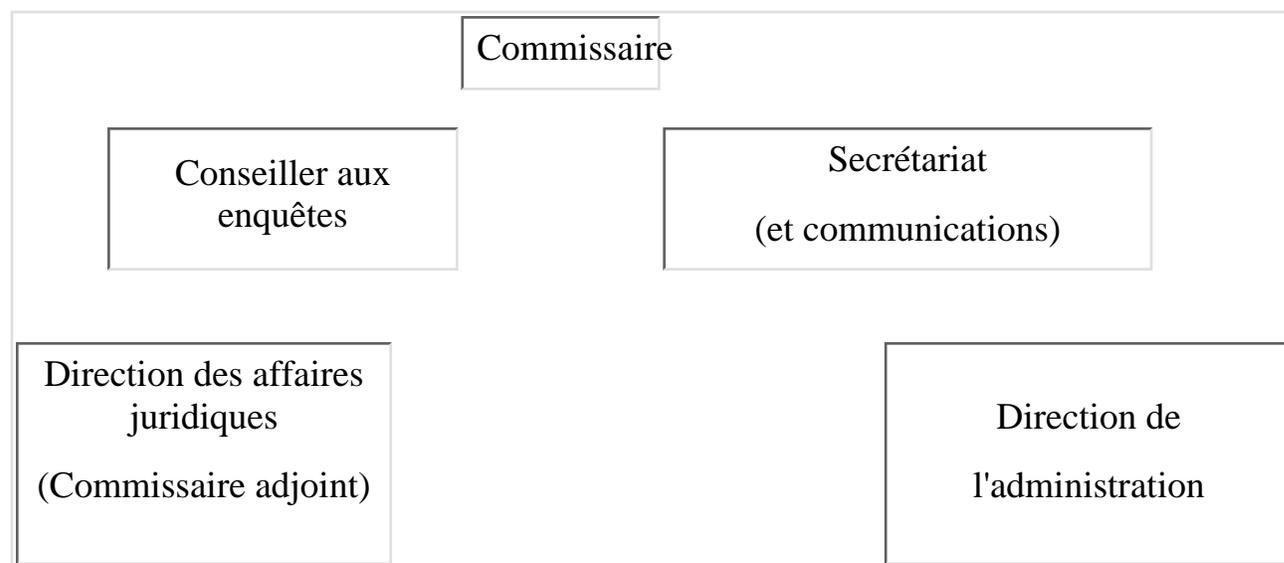
Par ailleurs, s'il est vrai que le Commissaire en déontologie policière, la Commission des droits de la personne et le Protecteur du citoyen sont assurément trois organismes bien distincts, ayant des assises juridiques et une imputabilité différentes et spécifiques, du point de vue du citoyen ces trois organismes ont tous pour responsabilité de le protéger, soit en regard de l'administration publique en général, soit en regard des services de police, soit en regard des personnes physiques ou morales qui portent atteinte à ses droits individuels. Il est important que le citoyen lésé dans ses droits sache bien à qui s'adresser. Dans cette perspective *et en se plaçant du point de vue du citoyen individuel, il apparaît très intéressant de pouvoir disposer d'une information intégrée qui lui indique à quel recours s'adresser pour obtenir aide, conseils et actions lorsque ses droits sont attaqués.* Dans le contexte actuel des finances publiques et avec le seul souci de la meilleure information du citoyen, il y a donc lieu d'examiner la possibilité pour les trois organismes de mieux coordonner et de mieux intégrer leurs efforts d'information. En conséquence, il est recommandé :

**Recommandation 19**

**Que le Commissaire à la déontologie policière ait le mandat d'explorer, avec la Commission des droits de la personne et le Protecteur du citoyen, la façon pour les trois organismes de mieux coordonner et de mieux intégrer leurs efforts d'information et les publications qui en découlent et ce, du point de vue du citoyen utilisateur de leurs services.**

Cette recommandation ne remet nullement en cause la spécificité et la distinction des trois organismes; elle leur demande de trouver des façons d'informer de façon intégrée le grand public et de faire ainsi meilleur usage des fonds publics.

L'application des recommandations 15, 16, 17 et 18 modifierait l'organigramme du Commissaire à la déontologie policière qui se présenterait donc comme suit :



Cet organigramme respecte pleinement les principes fondamentaux du système de déontologie policière; il permet de plus au Commissaire de remplir plus efficacement et à moindre coût son mandat.

Le tableau III.1 qui suit identifie les économies annuelles récurrentes qui résulteraient de la réorganisation proposée de l'institution du Commissaire. Sans remettre en cause les principes nécessaires

du système de déontologie policière, la réorganisation de l'institution du Commissaire permet d'entraîner une réduction récurrente d'environ 30 % de son budget (soit environ 700 000 \$ sur un budget d'opération annuel de l'ordre de 2,3M \$).

### Tableau III.1

## RÉORGANISATION DE L'INSTITUTION DU COMMISSAIRE À LA DÉONTOLOGIE POLICIÈRE

### Économies annuelles récurrentes

- Abolition des trois postes de commissaires adjoints 220 000 \$
- Abolition de la direction et du service des enquêtes

Masse salariale 542 000

Déplacements 32 000

- Personnel de soutien aux enquêtes 100 000
- Espaces de bureaux aux enquêtes 100 000

**ÉCONOMIES BRUTES** 994 000 \$

- Conseiller aux enquêtes 80 000
- Trois nouveaux postes d'avocats 220 000

**DÉPENSES NOUVELLES** ±300 000 \$

**ÉCONOMIES NETTES** ±700 000 \$

On trouvera en appendice «A» des suggestions de révision de la *Loi sur l'organisation policière* à la lumière des recommandations qui précèdent.

### III.4) L'instance décisionnelle

L'une des composantes essentielles de tout système de déontologie policière est l'instance décisionnelle qui, sur la base de plaintes de citoyens et de la preuve que présente le Commissaire, a pour mandat de déterminer si les policiers mis en cause ont ou non dérogé aux règles déontologiques et, dans l'affirmative, quelle sanction est justifiée. Ce rôle décisionnel est présentement assumé par le tribunal administratif connu sous l'appellation de «Comité de déontologie policière».

Dans le cadre du présent examen, à la lumière des témoignages reçus et des analyses effectuées, il faut maintenant examiner si, dans le respect des principes qui inspirent la démarche, il est possible d'améliorer le fonctionnement et de réduire les coûts de l'instance décisionnelle. Cette démarche s'effectuera en trois temps. Dans un premier temps, il faut déterminer dans quelle mesure le Comité peut être réorganisé en profondeur pour améliorer son fonctionnement et pour réduire ses coûts d'opération. Dans un deuxième temps, il faut évaluer la possibilité de remplacer complètement le Comité par une autre instance décisionnelle. Dans un troisième temps suivront des recommandations.

### III.4.1) Est-il possible de réorganiser en profondeur le Comité de déontologie policière

Il s'impose d'abord d'examiner si l'on peut réorganiser en profondeur le Comité de déontologie policière afin d'accroître son efficacité, d'abréger les délais liés à son travail, de réduire ses coûts, dans le respect des principes du système.

À la lumière des témoignages reçus et des analyses réalisées dans le cadre de l'examen, il appert qu'un certain nombre de modifications à l'organisation et au fonctionnement du Comité de déontologie policière accroîtraient son efficacité et réduiraient ses coûts d'opération sans remettre en cause les principes de base d'un système de déontologie policière. Les considérations qui suivent, il faut le signaler, correspondent à la règle de méthode qui préside au présent examen et qui préconise de modifier les pratiques administratives des organismes avant de modifier ces organismes et de modifier les organismes avant de modifier les principes du système de déontologie policière. Voici donc un certain nombre d'éléments de réorganisation du Comité de déontologie policière que l'on peut imaginer et qu'il convient d'apprécier avant de tirer des conclusions fermes.

#### (1) Les trois divisions du Comité

Selon l'article 91 de la *Loi sur l'organisation policière*, le Comité compte trois divisions entendant les citations visant les membres de la Sûreté du Québec, du S.P.C.U.M. et des autres corps de police municipaux, respectivement. L'article 101 de la loi prescrit que «l'acte de nomination des membres, à l'exception du président, indique la division à laquelle ils sont affectés», même si «pour la bonne expédition des affaires, le président peut affecter temporairement un membre à une autre division».

À propos des trois divisions, l'examen a reçu des témoignages partagés. Si certains ne voient plus l'utilité de ces divisions, d'autres leur sont très attachés. Ces derniers témoignages font valoir la diversité des conditions dans lesquelles oeuvrent les policiers et la diversité des méthodes de travail, règles opérationnelles, procédures techniques, etc. qui différencient les services de police. Sur cette base, ces témoignages préconisent le maintien des divisions.

Le responsable de l'examen n'est pas convaincu par de tels arguments. D'une part, si tant est que l'on doive maintenir des divisions, il y aurait lieu de repenser leur champ d'application. À l'heure actuelle, les divisions correspondent précisément avec l'existence des grands regroupements syndicaux : la division de la S.Q. correspond à l'Association des policiers provinciaux, celle de la C.U.M. et du S.P.C.U.M. à la Fraternité, et celle des autres au troisième grand groupe syndical. Cela est peut-être commode. Cependant, on voit bien mal pourquoi des régions qui, comme ville de Laval ou la Rive Sud, ont un tissu urbain et des caractéristiques socio-économiques et culturelles fort semblables à Montréal, relèveraient de la compétence d'une division qui englobe tout le reste du Québec, y incluant des régions et des milieux ruraux, semi-ruraux, de petites villes qui sont profondément différents de Laval, de la Rive Sud immédiate de Montréal ou de Québec, Sherbrooke, Hull, etc. La division actuelle du Comité repose sur des bases qui étonnent l'observateur ordinaire. D'autre part, s'il est vrai que le travail policier s'inspire de méthodes différentes selon les régions et les milieux et *si cela a une importance pour une cause en déontologie policière*, on pourrait légitimement s'attendre à ce que les parties en fassent la preuve lors de l'audition d'une citation ou que le Comité aille lui-même chercher l'information pertinente. Cela serait bien plus simple et bien plus économique que l'existence de trois divisions.

L'analyse effectuée dans le cadre de l'examen a révélé, par ailleurs, que cette organisation du Comité en

trois divisions entraîne un ensemble de complications administratives qui peuvent retarder ou alourdir les procédures, par exemple lorsqu'il faut affecter un membre d'une division à une cause dans une autre division. Après six années d'expérience et la constitution d'une tradition et d'une jurisprudence, on peut mettre en cause la division du Comité en trois juridictions distinctes, car il n'y a qu'un seul code à appliquer à l'ensemble des policiers. *L'abolition des trois divisions du Comité de déontologie policière ne porterait pas atteinte aux principes du système, mais permettrait un traitement plus rapide et tout aussi efficace des plaintes, tout en dispensant le greffe d'un fastidieux travail de réaffectation des membres à d'autres divisions, selon les décisions du président*, et de toutes les difficultés d'agenda qui s'y rattachent et qui ralentissent inévitablement les délais de traitement des citations. La souplesse de fonctionnement résultant de l'abolition des divisions pourra aussi permettre des réductions de personnel.

## **(2) Les vice-présidents**

Selon l'article 96 de la loi, le Comité est doté d'un président et de trois vice-présidents. Dans la mesure où l'une des fonctions des vice-présidents est la présidence de l'une des trois divisions du Comité, l'abolition de ces dernières permettrait de réduire de trois à un le nombre de vice-présidents. Une telle révision n'entraînerait pas des économies récurrentes significatives, mais donnerait au Comité l'image d'un organisme plus frugal où moins d'énergie est consacrée aux tâches administratives au bénéfice des responsabilités propres et spécifiques de l'organisme.

## **(3) Les membres du Comité**

Selon l'article 94 de la loi, le Comité est composé de trois catégories de membre : des avocats nommés à temps plein ou partiel, rémunérés à même le budget du Comité, des policiers dont la rémunération est celle qu'ils reçoivent de leur employeur *ès-qualité*, et de personnes qui ne sont ni avocats ni policiers et qui sont rémunérées pour leurs services à temps complet ou à temps partiel. Par ailleurs, selon l'article 107.1, le Comité siège toujours à trois membres, un de chaque catégorie de membres.

Cette composition avait pour objectif de procurer au Comité un éclairage complet et une expertise diversifiée pour l'audition et l'étude des citations en déontologie policière. En effet, selon les intentions originales de la loi, le membre avocat procure au Comité la connaissance du droit en cause et il préside les auditions et les délibérations en assurant l'application des règles de procédure nécessaires; le membre policier procure au Comité la connaissance des règles de l'art et des techniques du travail policier; enfin, le troisième membre apporte la sensibilité du citoyen ou de la citoyenne ordinaire. La présence de ce troisième membre a aussi l'avantage d'établir, au sein du Comité, une majorité de civils. Il est intéressant de noter que la très grande majorité des citations entendues par le Comité de déontologie policière se terminent par un verdict unanime : sur plus de 500 dossiers, à peine une vingtaine auraient donné lieu à une décision majoritaire.

Ces choses ayant été rappelées, il convient de faire écho, ici, à un témoignage plusieurs fois entendu au cours du présent examen et suggérant que le Comité de déontologie policière se compose dorénavant uniquement d'avocats et que l'on ne fasse plus appel aux membres policiers et civils. Deux arguments sont généralement invoqués pour introduire une telle modification. D'une part, cette modification aurait pour effet général d'accélérer le traitement des citations, puisqu'elle éviterait toutes les complications et tous les délais liés à la nécessité de réunir au même endroit et au même moment trois personnes ayant généralement des agendas bien remplis. D'autre part, cette modification entraînerait une substantielle réduction des coûts d'opération du Comité de déontologie professionnelle en éliminant les salaires et honoraires professionnels versés aux membres socio-économiques.

Cependant, d'autres témoignages laissent entendre que la transformation proposée pourrait avoir pour conséquence d'altérer la personnalité propre du Comité, pour ne pas dire de le dénaturer. En effet, disent ces témoignages, l'originalité du Comité comme tribunal administratif tient notamment à la présence de non-juristes. Par ailleurs, la présence de policiers apporte une expertise technique unique qui renforce le caractère spécifiquement administratif du Comité. En outre, les préoccupations et la sensibilité du public seraient mal traduites en l'absence du membre civil. Enfin, la composition même du Comité constitue, selon certains, un élément essentiel de transparence.

Il s'impose d'analyser très attentivement cette problématique car la modification de la composition du Comité marquerait assurément un point tournant majeur dans son évolution.

(i) Il convient, en premier lieu, d'examiner si, étant composé uniquement d'avocats, le Comité verrait son statut de tribunal administratif en quelque manière altéré, ce qui pourrait, entre autres, rendre ses décisions plus vulnérables en appel. Le Comité, il faut le rappeler, a été identifié par une autorité fort avisée en ces matières, à savoir le Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative, présidé par le professeur Patrice Garant, comme un «organisme administratif prenant des décisions juridictionnelles», en première instance «dans le cadre d'un régime disciplinaire interne»<sup>(9)</sup>. Par ailleurs, le même Groupe de travail définit comme suit les caractéristiques de la décision juridictionnelle :

«Il s'agit d'une décision prise par un tiers, généralement un tribunal, pour trancher un litige opposant des parties. En effet, la jurisprudence et la doctrine identifient la fonction juridictionnelle et la décision prise dans l'exercice de cette fonction comme étant celle en vertu de laquelle un décideur :

- tranche un litige opposant des parties sans être lui-même l'une des parties qui s'opposent dans le litige, mais un tiers indépendant et impartial;
- tranche un litige dont il est saisi et dont il ne se saisit pas;
- tranche un litige en se fondant sur des considérations de légalité et non uniquement sur des considérations d'opportunité;
- tranche un litige en constatant l'existence des faits et en disant la norme qu'il n'a pas lui-même adoptée ou soumise pour adoption;
- tranche un litige à partir des faits prouvés devant lui par des parties sans avoir lui-même recherché ces faits;
- tranche un litige selon une procédure adaptée à la nature des litiges dont il est saisi.»<sup>(10)</sup>

Les décisions que prend le Comité de déontologie policière sont bien des décisions «juridictionnelles» et cela tient à la nature même des décisions qu'il prend et non aux caractéristiques sociologiques de sa composition.

(ii) On peut, en deuxième lieu, se demander si, étant composé uniquement d'avocats, le Comité verrait son statut de tribunal administratif spécialisé se trouver en quelque manière altéré vu l'absence, entre autres, du membre policier. À la lumière des témoignages reçus et des analyses effectuées dans le cadre de la présente enquête, il faut répondre par la négative à cette question. En effet, la *Loi sur l'organisation policière* elle-même établit hors de tout doute le caractère spécialisé du Comité par son article 89 :

«89 Est institué le Comité de déontologie policière.

Le Comité a compétence exclusive pour :

- connaître et disposer de toute citation en matière de déontologie policière;
- réviser toute décision du Commissaire visée à l'article 76.»

La spécialisation du Comité est établie hors de tout doute par la loi qui l'institue et les deux compétences que le Législateur lui a attribuées concernant uniquement et exclusivement la déontologie policière et les faits, actions ou décisions qui s'y rapportent. La spécialisation du Comité réside donc dans les compétences qu'il tient de la volonté du Législateur et non de sa composition. Cette dernière peut renforcer le caractère du tribunal administratif spécialisé, mais elle n'est pas la source de sa spécialisation. Le caractère spécialisé du Comité en matière de déontologie policière est encore mis en évidence par d'autres articles de la *Loi sur l'organisation policière* qui décrivent les diverses tâches découlant des compétences (v.g. art. 129 et 130).

Ainsi, il n'est pas justifié de conclure qu'un comité de déontologie policière composé uniquement d'avocats perdrait de ce fait son caractère spécialisé, car ses membres continueraient à ne connaître que des causes de déontologie policière.

**(iii)** La modification dans la composition du Comité risque-t-elle de lui faire perdre la source d'expertise en matière de techniques et procédures policières que lui procure actuellement la présence d'un policier?

A cette question, il est aussi possible d'apporter une réponse négative probante et ce, pour deux raisons. D'une part, le Comité procède par débat contradictoire : audition de témoins, interrogatoires et contre-interrogatoires, formulation d'objections ou d'oppositions à la preuve. Chaque partie est maître de sa preuve. Aussi, si tant est que l'une ou l'autre partie a le moindre intérêt à mettre en preuve (ou à contester) tous les détails imaginables relatifs aux techniques ou aux procédures policières, on peut légitimement penser qu'elle le fera. Le système de fonctionnement que pratique le Comité lui permet d'obtenir toutes les informations techniques nécessaires à son jugement même si sa composition n'inclut pas un policier. D'autre part, la *Loi sur l'organisation policière* fournit au Comité les moyens de s'assurer toute l'information nécessaire, comme le précisent les articles suivants :

«118. Le Comité peut recourir à tous les moyens légaux pour s'instruire des faits allégués dans la citation; du consentement des parties, le Comité peut également, à sa discrétion, recevoir une preuve recueillie hors l'instruction.

«119. Le Comité assigne les témoins que lui ou l'une des parties juge utile d'entendre et exige la production de tout document.

À cette fin, le policier intimé est considéré comme un témoin.

«120. Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du Comité sont investis des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.»

En outre, plusieurs dispositions des *Règles de preuve, de procédure et de pratique du Comité de déontologie policière* (Décret 908-92, du 17 juin 1992) précisent les moyens dont dispose le Comité en matière de preuve; par exemple :

«30. Le Comité peut accepter toute preuve qu'il juge utile aux fins de décider des questions qui sont de sa compétence.

Il n'est pas tenu, à cet égard, de suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile.

La preuve par oui-dire est recevable si elle offre des garanties raisonnables de crédibilité et sous réserve des règles de justice naturelle.

«31. Le Comité peut, de son chef ou à la demande d'une partie, ordonner que les témoins déposent hors de la présence les uns des autres.

«32. Le témoin dépose après avoir prêté serment ou fait l'affirmation solennelle.

«33. L'article 120 de la *Loi conférant au Comité les pouvoirs des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête* (L.R.Q., c. C-37), s'interprète comme conférant, notamment au Comité, le pouvoir :

- d'assigner des témoins par voie de subpoena;
- d'ordonner l'exclusion des témoins;
- de recevoir le témoignage d'un enfant qui ne comprend pas la nature du serment;
- de contraindre à rendre témoignage une personne présente dans la salle d'audience;
- de requérir les services d'un interprète.
- «34. Le Comité peut procéder à une visite des lieux pour lui faciliter la compréhension du dossier. Avant d'effectuer une telle visite, il doit en informer les parties, leur permettre de faire les représentations nécessaires et d'y assister, au besoin.»

Compte tenu de ces considérations et de ces explications, il est justifié de penser que l'absence d'un policier au sein du Comité n'aurait pas pour conséquence d'empêcher le Comité d'obtenir toute l'information et toute l'expertise policières nécessaires à l'exécution de son mandat.

**(iv)** L'absence, au sein du Comité, de personnes qui ne sont ni policiers ni avocats risque-t-elle de lui faire perdre un élément de sensibilisation aux préoccupations du public?

Le Comité, il faut le rappeler, est d'abord et avant tout un tribunal qui doit déterminer, sur la base de la prépondérance de la preuve produite devant lui en vertu des articles 118 à 120, par une procédure de débat contradictoire, si une dérogation a été commise en regard du code de déontologie applicable et, dans l'affirmative, quelle sentence doit correspondre à une telle dérogation. Seule la preuve produite devant lui et celle obtenue en application des articles 118, 119 et 120 de la *Loi sur l'organisation policière*, doit être considérée par le Comité pour déterminer qu'une dérogation a été commise. En conséquence, nulle considération ultérieure présentée dans le cadre du délibéré du Comité ne peut ou ne doit intervenir dans son jugement. Cela implique que des propos visant à traduire la sensibilité aux préoccupations du public ne devraient pas être fournis au Comité hors la preuve présentée par les parties elles-mêmes. Par ailleurs, on peut et on doit s'attendre du Commissaire, qui agit au nom du plaignant, qu'il fasse valoir, dans sa preuve et dans sa plaidoirie, tous les éléments pertinents relatifs aux préoccupations des citoyens, dans la mesure où ils s'inscrivent à juste titre dans la preuve. Ainsi, la présence d'un membre qui n'est ni policier ni avocat au sein du Comité ne peut être tenue pour le seul ou même le meilleur moyen de lui procurer la sensibilité jugée nécessaire aux préoccupations du public.

Certains peuvent penser que la présence d'un membre qui n'est ni policier ni avocat peut être utile pour la détermination de la sentence. Le responsable du présent examen ne fait pas sienne cette opinion. La sentence consécutive à un jugement de dérogation au code de déontologie doit être arrêtée en fonction de

facteurs tels la nature de la dérogation, les circonstances atténuantes ou aggravantes mises en lumière par la preuve, la jurisprudence antérieure du Comité ainsi que la justice et l'équité envers le plaignant et, surtout, le coupable; l'opinion publique spontanée ne constituerait pas, en déontologie policière, une meilleure autorité en matière de sentences que dans d'autres secteurs de la justice.

Pour toutes ces raisons, l'absence d'un membre civil n'est pas un empêchement à une adéquate sensibilité aux préoccupations du public.

(v) L'absence, au sein du Comité, de membres non-avocats met-elle en cause le caractère public de ses travaux de même que son indépendance et son impartialité?

Ici encore, des réponses négatives sont justifiées. Le caractère public des travaux du Comité est établi par l'article 124 de la *Loi sur l'organisation policière* qui stipule clairement que «toute audition est publique» et qui prescrit de façon précise et restrictive les motifs d'un éventuel huis clos. Le caractère public ne tient donc pas à sa composition.

En ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité du Comité, on ne voit pas en quoi elles seraient moins bien servies s'il n'était composé que de membres avocats. L'indépendance tient d'abord à deux choses : l'inamovibilité (y compris dans le cadre d'un mandat d'une durée déterminée) et la sécurité financière déterminée pour la durée du mandat. Cette indépendance tient aussi à l'autonomie d'un tribunal quant à son administration et à sa gestion interne. Ainsi, l'indépendance découle des conditions de nomination et de rémunération des membres du tribunal, ainsi que des conditions dans lesquelles se gère le tribunal; l'indépendance ne tient donc pas aux caractéristiques socio-économiques et professionnelles des membres du tribunal. Quant à l'impartialité, elle existe dans la mesure où le tribunal accueille et entend les parties sans idée, motif, penchant préconçus, dans la mesure où il s'en tient à la preuve recueillie et dans la mesure où il est libre de tout conflit d'intérêt réel ou potentiel. En fait, dans l'état actuel de composition du Comité de déontologie policière, des personnes pourraient plutôt s'interroger, du point de vue du plaignant, sur la capacité réelle du membre policier de se libérer complètement et en toutes circonstances de toute forme de sympathie à l'égard du policier cité et d'autres personnes s'interroger, du point de vue du policier mis en cause, sur une semblable capacité du membre civil à l'égard du plaignant. Ces préoccupations ont affleuré tout juste sous la surface de certains témoignages entendus dans le cadre du présent examen.

Il est donc légitime de penser qu'un Comité de déontologie policière composé uniquement de membres avocats servirait tout aussi bien les principes d'indépendance et d'impartialité que la composition actuelle à trois membres.

Cela dit, il demeure un problème d'indépendance relative des membres du Comité, particulièrement du membre avocat. En effet, une personne détenant un mandat limité de cinq ans et dont le renouvellement n'est pas formellement lié à des critères d'efficacité, de productivité, d'excellence, etc., mais dépend du bon vouloir et du bon plaisir du gouvernement en place, est forcément moins indépendante qu'un juge nommé à vie et qui ne peut être destitué que pour cause et au moyen d'une procédure d'exception très complexe. Si l'on s'inquiète de l'indépendance des membres du Comité de déontologie policière, c'est en raison de leur mandat limité et non en raison de leurs caractéristiques professionnelles.

(vi) L'absence, au sein du Comité, du membre policier et du membre civil met-elle en cause la transparence de ses travaux?

La transparence, selon une édition bien récente du *Petit Robert*, est la «qualité de ce qui laisse paraître la

réalité tout entière», ou encore le «le caractère de ce qui est visible pour tous» (éd. 1994, p. 2296). Ce qui fait la transparence des travaux du Comité, ce n'est pas sa composition, ce sont les conditions dans lesquelles ses travaux se réalisent : le Comité siège publiquement, les témoins sont interrogés et contre-interrogés publiquement, les débats sont enregistrés et il est possible d'en obtenir une transcription écrite, les jugements sont écrits et publics, toute personne peut savoir où et quand une citation sera entendue, etc. La transparence tient au fait que tout citoyen - y incluant le plaignant et le policier - peut suivre le déroulement des travaux du Comité et au fait que ces travaux laissent des traces écrites dont on peut prendre connaissance et qui permettent à la fois d'apprécier la régularité des travaux et de comprendre les motifs conduisant à la décision. La transparence tient à ces conditions de publicité et de régularité des procédures et non à la composition du Comité. Un Comité composé comme il l'est présentement qui siégerait toujours à huis clos et dont les traces écrites seraient inaccessibles en droit ne serait pas transparent et sa composition n'y serait pour rien.

Ainsi donc, le responsable du présent examen en vient à la conclusion qu'une modification de la composition du Comité de déontologie policière, par l'élimination du membre policier et du membre civil, serait tout à fait compatible avec les principes de compétence, d'indépendance, d'impartialité et de transparence que doit incarner tout tribunal et qu'une telle composition ne porterait pas atteinte au caractère de tribunal administratif spécialisé du Comité. En contre partie, il est clair que la modification envisagée permettrait assurément d'accélérer le traitement des citations adressées par le Commissaire au Comité de déontologie policière, puisque la confection du rôle du Comité serait plus facile et plus rapide en n'exigeant que la disponibilité d'une seule personne, au lieu de celle de trois personnes. En outre, une composition ne comportant que des avocats se traduirait par des économies qui ne mettraient pas en cause les principes fondamentaux du système de déontologie policière et qui représenteraient plus que ce que rapporteraient des frais modérateurs de 100 \$ par plainte.

#### **(4) Les procédures du Comité**

La *Loi sur l'organisation policière* fixe un certain nombre de procédures du Comité de déontologie policière. La modification de certaines de ces procédures permettrait à la fois d'accélérer le traitement des dossiers et d'en réduire les coûts sans porter atteinte aux principes du système de déontologie policière. En voici quelques exemples :

- Selon l'article 66 de la *Loi sur l'organisation policière*, le plaignant a le droit d'en appeler au Comité de déontologie policière de la décision du Commissaire de refuser de tenir ou d'interrompre une enquête, tel que le lui permet l'article 65. Dès que le plaignant est en désaccord avec une décision du Commissaire à ce stade, il n'a d'autre choix que de se référer immédiatement au Comité.

Si l'on accepte, comme le suggère la recommandation 11, de confier au Commissaire le pouvoir de réviser une décision, prise en vertu de l'article 65, de ne pas procéder à une enquête ou d'interrompre une enquête en cours, et si la décision du Commissaire est finale, on allège le travail de révision du Comité et l'on réduit d'autant les délais et les coûts. La recommandation 11 est donc maintenue dans le présent contexte.

- L'appel d'une décision du Commissaire de rejeter une plainte après l'enquête (art. 74 1<sup>o</sup>) est traité par le Comité. Dans ce cas, la demande de révision est «entendue» (art. 76) par un membre du Comité, et non simplement «étudiée». Cela suppose une audition en bonne et due forme. Une procédure simplifiée, consistant en l'étude par le membre du Comité du dossier du Commissaire et

de la demande écrite du plaignant (avec des échanges téléphoniques au besoin), permettrait de disposer équitablement de la demande de révision sans le poids de l'audition formelle, la loi pouvant aussi permettre (sans l'exiger) au Comité de convoquer les parties, par exemple pour entendre des témoins. Mais, la possibilité d'une procédure simplifiée abrégerait les délais et réduirait les coûts sans préjudice pour les principes du système.

Cette question mérite certainement réflexion comme le démontre le passage suivant du rapport *Une justice administrative pour le citoyen* (pp 92-93) :

«Par ailleurs, à propos de la révision des décisions, une première remarque s'impose : le Législateur, dans quelques lois, utilise le terme «révision» alors qu'il s'agit d'un recours en appel au sens du droit administratif, c'est-à-dire une révision par un organisme externe. À ce sujet, parmi les régimes institués pour assurer le respect de la discipline et de la déontologie, celui mis en place en matière policière soulève quelques inquiétudes quant à sa complexité et aux coûts qu'il peut générer. En effet, le Commissaire à la déontologie policière reçoit d'abord les plaintes, fait enquête, agit comme conciliateur et, à défaut de règlement, prend fait et cause et poursuit, par voie de citation, devant le Comité de déontologie policière lequel, exerçant alors une fonction juridictionnelle de premier niveau, a pour mission de trancher le litige opposant le policier et le plaignant représenté par le Commissaire. Pourtant, si le Commissaire rejette la plainte, le Législateur a permis au plaignant de demander à ce même Comité de réviser cette décision négative, et, au Comité, après une audition formelle, d'infirmier cette décision et d'ordonner au Commissaire soit de faire enquête, auquel cas il risque de nouveau d'être saisi d'une demande de révision, soit de citer le policier devant lui auquel cas d'aucuns pourraient prétendre qu'il risque alors d'être préjugé.

Faudrait-il renforcer le rôle et la mission du Commissaire lequel, véritable ombudsman du secteur policier, pourrait utiliser plus souvent les modes alternatifs de règlement des différends et dont les décisions de rejeter une plainte pourraient être finales ou du moins révisées par une autre autorité?»

- Selon l'article 129, avant d'imposer une sanction, le Comité doit «permettre aux parties de se faire entendre au sujet de cette sanction», d'où la tenue d'auditions formelles. Un amendement à la loi permettant aux parties de «faire des représentations écrites» allégerait les procédures, abrégerait les délais et réduirait les coûts dans le respect de la justice et des principes du système.

Ainsi donc, il y a lieu d'examiner des modifications dans les procédures qui permettraient d'accélérer le traitement des plaintes et d'en réduire les coûts sans pour autant mettre en cause les principes du système.

## **(5) Le nombre d'avocats du Comité**

Dans la mesure où un effort accru de recours à la conciliation, tel que proposé dans la section III.1, est mis en oeuvre, dans la mesure où l'on simplifie et où l'on allège le nombre de demandes de révision adressées au Comité, dans la mesure où l'on abolit les trois divisions, et dans la mesure où l'on attribue une plus grande responsabilité au Commissaire dans la détermination des plaintes devant donner lieu à une citation, en fonction de la preuve disponible, l'on doit certainement s'interroger sur le nombre d'avocats à plein temps nécessaire aux travaux du Comité.

Selon les informations obtenues dans le cadre du présent examen, le Comité a tenu depuis son institution environ 1350 journées d'audience, soit environ 275 journées d'audience par année (l'année 1990-1991 - en fait sept mois - est exclue du calcul). Bien qu'il soit impossible d'établir une adéquation parfaite entre le nombre de jours d'audience requis par une citation et le temps nécessaire pour rendre la décision, les

témoignages reçus et les avis obtenus de sources compétentes donnent à penser que, pour une journée d'audience, il faut compter entre 1 et 1,5 journées pour le délibéré et la rédaction du jugement. À titre d'illustration, on peut rappeler que les juges de la Cour du Québec tiennent des audiences à raison de deux semaines par mois. Le règlement du ministère du Travail sur la rémunération des arbitres accorde à ceux-ci un maximum de 20 heures pour le délibéré et la rédaction de la sentence dans le cas d'un différend et un maximum de 10 heures dans le cas d'un grief. L'évaluation de 1 à 1,5 journées de travail de délibérations et de rédaction de décision par journée d'audience apparaît donc raisonnable dans le cas du Comité de déontologie policière, particulièrement s'il ne se compose que de membres avocats n'ayant plus à s'assurer que la preuve présentée et que les règles de droit applicables sont également bien appréciées et connues par deux autres membres non-juristes.

On peut donc évaluer le nombre de journées-personnes annuellement nécessaires au Comité à un ordre de grandeur allant de 550 à 700 (275 journées d'audience plus 275 à 425 journées de délibéré et de rédaction des sentences). *En supposant, de*

*façon bien conservatrice, qu'on peut attendre d'un avocat à temps plein 200 journées de travail par année, un Comité composé de quatre avocats (incluant le président) disposerait amplement du nombre de journées-personnes nécessaires chaque année à l'accomplissement de son travail. Or, il y a présentement sept avocats à temps plein (incluant le président) à l'emploi du Comité. On peut raisonnablement préconiser la fermeture de trois postes d'avocat à temps plein sans dénaturer le Comité ni le rendre incapable de s'acquitter de ses responsabilités.*

## **(6) Les espaces du Comité de déontologie policière.**

Selon l'article 92 de la *Loi sur l'organisation policière*, le siège de l'organisme est situé sur le territoire de la Communauté urbaine de Québec. Cependant, le même article précise que deux des trois divisions du Comité peuvent «siéger à tout endroit du Québec», alors que celle préposée aux citations impliquant des membres du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal doit siéger sur le territoire de ladite communauté.

Par ailleurs, l'article 93 de la même loi prescrit que, lorsque le Comité siège «dans une localité où siège la Cour du Québec, le greffier de cette cour est tenu d'accorder gratuitement au Comité l'usage d'un local destiné à la Cour du Québec, si celle-ci n'y siège pas alors».

Selon les états financiers du Comité pour l'année 1995-1996, celui-ci a affecté une somme de 556 004 \$ au poste des loyers. Cette dépense correspond aux espaces occupés à Québec et à Montréal. Certains témoignages entendus au cours du présent examen ont remis en cause la nécessité de bureaux aussi élaborés que présentement dans les deux villes. Le responsable de l'examen est d'avis que le Comité doit garder une présence physique à Québec, en vertu de son caractère de capitale nationale et des exigences de la loi quant au siège social, et pour assurer une présence équilibrée sur le territoire québécois, et à Montréal, en vertu du nombre de dossiers qui s'y traitent. Cependant, une réduction dans le personnel du Comité justifie une réduction appréciable des espaces et du budget correspondant. Ces réductions peuvent dépasser significativement les revenus de frais modérateurs élevés. Il y a donc nécessité de considérer très attentivement cette possibilité qui n'affecte pas, comme telle, les principes du système de déontologie.

Il est donc possible de réorganiser en profondeur le Comité de déontologie policière sans le dénaturer, sans mettre en cause les principes du système de déontologie policière, sans l'empêcher de faire bien son

travail et de le faire plus efficacement et à moindre coût. Si l'on choisit de maintenir l'institution du Comité, il sera possible de le faire en réorganisant en profondeur cette instance décisionnelle.

## **CONSÉQUENCES FINANCIÈRES D'UNE RÉORGANISATION DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE**

On peut maintenant établir les conséquences financières d'une réorganisation du Comité de déontologie policière selon les perspectives qui viennent d'être esquissées, lesquelles ne modifient pas les principes énoncés dans l'introduction et respectent la règle de méthode préconisant de modifier les pratiques administratives avant de modifier les organismes dont elles dépendent et de modifier les organismes avant de modifier les principes du système. En outre, il faut aussi dire résolument que cette réorganisation procure des économies budgétaires récurrentes considérablement plus importantes que les revenus de 100 000 \$ (bruts) qui découleraient de frais modérateurs de 100 \$ par plainte.

Sur la base du budget de 1995-1996, la réorganisation esquissée représente des économies annuelles directes et récurrentes de 752 500 \$ dans les dépenses de fonctionnement du Comité de déontologie policière, tel qu'établi par le tableau qui suit :

### **Tableau III 2**

## **RÉORGANISATION DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE**

### **Économies annuelles récurrentes**

- Abolition de quatre postes de membres socio-économiques à temps complet 225 000 \$
- Abolition de trois postes de membres-avocats à temps plein 240 000
- Abolition des honoraires des membres socio-économiques à temps partiel 12 500
- Réduction du deux tiers des frais de déplacement (note 1) 65 000
- Réduction des espaces de bureau par suite de l'abolition des postes 80 000
- Réduction du nombre de salles d'audiences requises (note 2) 40 000
- Réduction du nombre d'employés de soutien (note 3) 90 000

## **TOTAL DES ÉCONOMIES ANNUELLES RÉCURRENTES 752 500 \$**

### **Notes :**

1. En raison de l'abolition des postes de membres policiers et socio-économiques.

2. En six années le Comité a tenu près de 1 350 journées d'audience. En excluant la première année, au cours de laquelle très peu d'audience ont été tenues, il appert, qu'en moyenne, le Comité tient environ 275 journées d'audience par année. Il faut convenir qu'une certaine proportion de ces audiences n'ont duré qu'une demi-journée, mais qu'elles avaient exigé que la salle soit réservée pour la journée entière. Dans cette perspective, il est raisonnable d'établir le besoin de salles d'audience disponibles à environ 325 journées par année.

Deux tiers des causes en moyenne sont entendues à Montréal. C'est donc dire que le besoin en salles y est d'environ 220, soit approximativement le nombre de jours ouvrables dans une année. Bien que reconnaissant la complexité de la préparation du rôle, il est difficile de justifier le maintien de trois salles en permanence, d'autant plus difficile que la loi prévoit la mise à disponibilité gratuite de locaux destinés à la Cour du Québec et que les organismes similaires disposent de salles en grand nombre (la CALP, par exemple, en a 11).

On pourrait argumenter que les procédures de révision (150 par année en moyenne dans tout le Québec) exigent aussi la disponibilité de salles. Outre les possibilités de modifications avancées à cet égard (auto-révision dans les cas prévus à l'article 65 et procédure allégée dans ceux prévus à l'article 74), la procédure n'exige très généralement que peu de temps et elle coïncide le plus souvent avec une journée d'audience régulière, la précédant ou la suivant dans le temps. Le nombre d'audiences pour les représentations sur sanction (moins de 40 par année dans tout le Québec) est, quant à lui, trop faible pour avoir une incidence réelle sur les besoins. Ces arguments ne sont donc pas de nature à modifier la conclusion à l'effet qu'une seule salle d'audience permanente suffirait aux besoins de Montréal.

**3.** La suppression de trois postes d'avocats, de quatre postes de membres socio-économiques à temps complet et des postes à temps partiel, l'abolition des postes de policiers, la suppression des divisions, tout cela suggère la possibilité de réduire de trois le nombre de postes d'employés de soutien.

Le budget du Comité, qui s'établit à 2 219 000 \$ en 1996-1997 serait ainsi réduit à environ 1 467 000 \$, *soit une baisse récurrente de l'ordre de 33 %* et ce, sans porter atteinte aux principes du système de déontologie policière et en évitant tous frais modérateurs. Cela ayant été établi, le présent examen commande aussi de pousser plus avant la réflexion.

### **III.4.2) Une autre instance décisionnelle que le Comité de déontologie policière?**

Peut-on imaginer une instance décisionnelle qui pourrait assumer plus efficacement et à meilleur coût le travail du Comité de déontologie policière? Les analyses effectuées au cours de l'examen permettent d'inventorier un certain nombre de possibilités théoriques.

- **Première possibilité : un autre tribunal administratif?**

Une première possibilité serait d'identifier une instance semblable à laquelle pourraient être transférées les responsabilités du Comité de déontologie policière ou qui pourrait être fusionnée avec celui-ci. Il existe, au Québec, un certain nombre d'organismes de justice administrative agissant soit en première instance, soit en appel. Certains de ces organismes interviennent dans des litiges opposant des citoyens ou impliquant des matières civiles ou pénales. En voici la liste telle qu'établie par le Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative dans son rapport de 1994, *Une justice administrative pour le citoyen* :

1- Commissaire du Travail

*Code du travail*, L.R.Q., c. C-27, art. 23 ss.;

2- Commission d'accès à l'information

*Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q. c. P-39, art. 42, 49, 80;

3- Commission d'examen des troubles mentaux

*Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 672.38 ss.;

#### 4- Commission de reconnaissance des associations d'artistes

*Loi sur le statut professionnel et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma*, L.R.Q., c. S-32-1, art. 43 ss., *Loi sur le statut professionnel des artistes des arts visuels, des métiers d'art et de la littérature et sur leurs contrats avec les diffuseurs*, L.R.Q., c. S-32.01;

#### 5- Régie de la sécurité dans les sports

*Loi sur la sécurité dans les sports*, L.R.Q., c. S-3.1, art. 29, 47 ss.;

#### 6- Régie des alcools, des courses et des jeux

*Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1993, c. 39, art. 25, para. 2 et 3; *Loi sur les courses*, L.R.Q., c. C-72.1; *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement*, L.R.Q., c. L-6; *Loi sur les permis d'alcool*, L.R.Q., c. P-9.1;

#### 7- Régie des assurances agricoles du Québec

*Loi sur l'assurance récolte*, L.R.Q., c. A-30, art. 29; *Loi sur l'assurance stabilisation des revenus agricoles*, L.R.Q., c. A-31;

#### 8- Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

*Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., c. M-35.1, art. 26; *Loi sur les produits agricoles*, L.R.Q., c. P-28, art. 46 ss.;

#### 9- Régie des télécommunications

*Loi sur la Régie des télécommunications*, L.R.Q., c. R-8.01, art. 21, para. 3;

#### 10- Régie du gaz naturel

*Loi sur la régie du gaz naturel*, L.R.Q., c. R-8.02, art. 19, para. 3 et 4;

#### 11- Régie du logement

*Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q., c. R-8.1, art. 28;

Il apparaît bien difficile, pour ne pas dire impossible, d'imaginer que l'un ou l'autre de ces tribunaux administratifs assume les responsabilités du Comité de déontologie policière.

Par ailleurs, il existe aussi des organismes qui, dans les termes du rapport précité (pp.34-35) «prennent des décisions juridictionnelles dans le cadre d'un régime disciplinaire interne». Il s'agit des organismes suivants :

#### 1- Comité de déontologie policière

*Loi sur l'organisation policière*, L.R.Q., c. 0-8.1, art. 89 ss.;

#### 2- Comité de discipline de chacune des corporations professionnelles

*Code des professions*, L.R.Q., c. C-26, art. 116 ss.;

#### 3- Comité de discipline de l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec

*Loi sur le courtage immobilier*, L.R.Q., c. C-73.1, art. 128 ss.;

#### 4- Comité de discipline de l'Association des intermédiaires en assurance de personnes

*Loi sur les intermédiaires de marché*, L.R.Q., c. 1-15.1, art. 148 ss.;

#### 5- Comité de discipline des huissiers

*Loi sur les huissiers de justice*, L.R.Q. c. H-4, art. 12.1 ss.;

6- Comité de discipline du Conseil des assurances de dommages

*Loi sur les intermédiaires de marché*, L.R.Q., c. 1-15.1, art. 148 ss.

Le Comité de déontologie policière se retrouve donc dans une catégorie qui compte près de cinquante unités comparables, si l'on tient compte de chacun des comités de discipline des ordres professionnels. En excluant ces derniers, il subsiste plusieurs comités de discipline qui ont tous la double caractéristique de se référer à des lois spécifiques et de viser des pratiques professionnelles fort hétérogènes. On ne voit pas, d'une façon limpide et convaincante, avec lequel de ces divers comités de discipline pourrait être fusionné celui préposé à la déontologie policière : les pratiques professionnelles sont trop diversifiées.

Aucun témoignage n'a été reçu proposant la fusion du Comité avec un autre comité de déontologie existant. L'hypothèse d'un seul comité de déontologie pour tous les domaines ne relevant pas du *Code des professions* exigerait des études et des consultations qui débordent très largement le présent examen.

Compte tenu de la problématique propre à la déontologie policière, toute démarche du Législateur à l'effet de fusionner les divers comités de discipline en un seul organisme devrait répondre de façon complète et convaincante à la question suivante : en regard d'économies résultant éventuellement d'une telle fusion (lesquelles économies comportent nécessairement des limites car il subsistera des coûts incompressibles liés à la gestion de la déontologie policière), est-il sage de traiter dans *un cadre disciplinaire général* le cas socialement et politiquement aussi particulier qu'est la pratique policière? Et a-t-on l'assurance que cela abrégierait les délais qui entravent présentement le traitement des plaintes en déontologie policière? Le responsable du présent examen ne dispose pas de données l'autorisant à répondre par l'affirmative à ces deux questions. Il n'y a donc pas lieu de recommander que les responsabilités du Comité de déontologie policière soient transférées à un autre tribunal administratif.

Le responsable de cet examen est informé de l'existence d'un projet de loi présentement considéré par l'Assemblée nationale sur proposition du ministre de la

Justice et intitulé *Loi sur la justice administrative* (projet de loi 130). Quoiqu'il soit bien difficile de se prononcer fermement sur un projet de loi, dans l'ignorance du sort final que le Législateur lui réservera, plusieurs raisons dissuadent d'accrocher le char de la déontologie policière à ce convoi en voie de formation. En premier lieu, ce serait intervenir dans un dossier dont le ministre de la Justice lui-même n'a pas jugé bon d'y insérer, de façon générale, les questions de déontologie, encore moins la déontologie policière. Si l'on s'en reporte au projet de loi existant actuellement, on constate, en effet, qu'il ne semble pas remettre en cause les différents comités de discipline précédemment identifiés. En second lieu, l'insertion de la déontologie parmi les diverses sections du futur Tribunal n'apparaît pas évidente. L'économie générale du projet de loi vise pour l'essentiel des décisions administratives d'organismes gouvernementaux, publics et para-publics, plutôt que des gestes ou actions d'individus relevant de leur relations professionnelles avec des clients ou des citoyens. En troisième lieu, les recours rendus possibles par le projet de loi seraient de nature à procurer aux plaignants des avantages personnels, ce qui n'est pas le cas de la déontologie policière. Enfin, il faut mesurer si le futur Tribunal peut accommoder les besoins procéduraux propres à la déontologie policière et les types de sentences qu'elle requiert; cela n'est pas évident.

● ***Deuxième possibilité : la privatisation de la déontologie par un système d'arbitrage?***

Une deuxième possibilité, qui s'éloigne passablement du système actuel, serait de substituer à l'actuel

Comité de déontologie policière un système assimilable au mécanisme d'arbitrage en matière de conventions collectives et de relations de travail. Selon cette hypothèse, la *Loi sur l'organisation* policière serait amendée par le retrait de tout ce qui concerne le Comité de déontologie policière; toutes les citations établies par le Commissaire seraient jugées par des arbitres. *Cette possibilité constitue en quelque sorte une privatisation radicale de la décision en matière de déontologie policière.* Cela doit être examiné très attentivement au plan des principes. Les principaux enjeux se définissent comme suit :

- Alors qu'en matière de relations de travail les arbitres ont à interpréter *des conventions collectives différentes les unes des autres*, en matière de déontologie policière, des arbitres différents, travaillant à titre autonome, auraient à interpréter un unique *Code de déontologie policière*. L'objectif du Législateur d'assujettir tous les policiers à un code déontologique unique appliqué de façon aussi uniforme que possible risquerait d'être érodé par le recours à des arbitres multiples oeuvrant de manière indépendante. Cette perspective mérite d'être soigneusement soupesée et il faut s'interroger sur la sagesse de soustraire du domaine public une question aussi délicate que celle de la déontologie policière.
- En second lieu, on hériterait de toutes les caractéristiques du système d'arbitrage en relations de travail : nécessité pour les parties de s'entendre sur le choix de l'arbitre, avec les risques de délais que cela implique, qualifications et indépendance des arbitres, etc. Il faudrait aussi établir si la fonction d'arbitre en déontologie policière est compatible avec celle d'arbitre en d'autres domaines. Par ailleurs, rien ne garantit que le processus d'arbitrage serait plus rapide que le Comité actuel pour le traitement des dossiers. En effet, dans le système actuel, le Comité assigne les citations à ses divers membres et on peut postuler qu'il s'efforce d'utiliser de façon optimale leur temps de travail; dans un système d'arbitrage, qui est un système de marché libre, on peut légitimement penser que la «réputation» des divers arbitres, leur capacité de rendre rapidement leurs décisions, leurs propres disponibilités, etc., tous ces facteurs pourraient facilement conduire à une répartition inégale du travail entre les divers arbitres offrant leurs services; cela ne garantit aucunement une réduction des délais dans le traitement des citations.
- En troisième lieu, il faut s'interroger sur le financement d'un tel système d'arbitrage. Si l'on s'inspire des pratiques en relations du travail, le coût de l'arbitrage en déontologie policière serait partagé également entre les parties, le Commissaire et les employeurs des policiers. Dans le cas du Commissaire, il faudrait évidemment augmenter son budget. Cependant, pour le Commissaire, même une augmentation de son budget ne l'assurerait pas de façon certaine de sa capacité d'assumer pleinement son mandat. Dans le système actuel, en effet, le Commissaire, en adressant des citations au Comité de déontologie policière, ne se préoccupe que de l'opportunité de telles citations et de sa capacité de soumettre une preuve pouvant bénéficier de la prépondérance. *Dans un système d'arbitrage, outre ces considérations, le Commissaire devrait tenir compte de sa capacité de défrayer 50 % des coûts de l'arbitrage. Sa capacité de citer des policiers serait limitée par sa capacité de défrayer sa part de l'arbitrage.* Évidemment, l'on peut toujours autoriser le Commissaire à dépasser son budget pour formuler toutes les citations qu'il jugerait nécessaire de soumettre à l'arbitrage. Mais cette approche est incompatible avec le mandat du présent examen, qui est aussi de réduire les coûts, et elle ne peut être prise en considération. Quant aux employeurs des policiers, on peut penser que les municipalités, qui se plaignent déjà du caractère non seulement onéreux mais aussi imprévisible des frais de défense de leurs policiers, n'accueilleraient certainement pas avec allégresse la perspective de défrayer la moitié des coûts d'arbitrage en

déontologie policière. Il est assez invraisemblable de penser que les policiers eux-mêmes ou leurs associations voudront s'en rendre responsables.

- En quatrième lieu, la substitution d'un système d'arbitrage au Comité de déontologie policière aurait pour conséquence de faire disparaître tout lieu institutionnel public en matière de décision déontologique pour les policiers. On se priverait aussi de tous les avantages, en termes de développement et de partage de l'expertise, que procure le Comité actuel; on se priverait aussi d'une instance publique incarnant visiblement, aux yeux du public, la responsabilité décisionnelle en matière de déontologie policière. Enfin on enlèverait à l'instance décisionnelle en cette matière les assises aussi bien fonctionnelles que morales d'un tribunal administratif.

La perspective de substituer au Comité de déontologie policière un système d'arbitrage analogue à celui pratiqué en relations de travail suscite donc plusieurs questions au plan des principes. Ce serait, il faut le dire, une variante sur le thème de la «privatisation» car, jusqu'à preuve du contraire, les arbitres en déontologie policière agiraient à la manière de praticiens autonomes. Tout en reconnaissant l'intérêt que suscite actuellement, aux yeux des gouvernements de divers niveaux, la privatisation partielle ou totale des services publics, on doit se demander, d'une part, si les gouvernements ont intérêt à se désengager de leurs responsabilités dans une matière aussi sensible que la déontologie policière et surtout, d'autre part, si l'opinion publique et les groupes qui s'intéressent de près aux questions policières accueilleraient favorablement une telle innovation. À la lumière de certains témoignages très critiques, reçus de la part de groupes de citoyens, à l'égard du système de déontologie policière, le responsable du présent examen exprime l'opinion que les autorités publiques auraient un prix politique appréciable à payer pour faire accepter un tel changement qui serait rapidement perçu comme inspiré essentiellement par des considérations budgétaires à court terme, aux dépens d'un contrôle public efficace de la qualité des services policiers et de la conduite des policiers. On conçoit mal une privatisation d'une autorité aussi essentiellement publique et d'une responsabilité aussi essentiellement politique que la gestion, l'encadrement, la sanction de la conduite des policiers. La police n'est pas un service public du même ordre que la commercialisation des vins et spiritueux ou la promotion touristique à l'étranger; la police est une réalité centrale et essentielle de l'État et elle exige d'être en tout temps et sous tous ses aspects sous la responsabilité directe des autorités publiques et des instances décisionnelles publiques.

Il est possible d'imaginer une variante de cette idée d'un arbitrage en déontologie policière qui soit susceptible de pallier certains des inconvénients évoqués dans la formule précédemment exposée. Selon cette variante, une instance administrative publique aurait le mandat d'agir comme greffe en déontologie policière, de recruter, former, accréditer et encadrer les arbitres et de les assigner à l'examen des citations émanant du Commissaire à la déontologie policière. Cette instance administrative publique serait en quelque sorte le maître d'oeuvre de l'arbitrage en déontologie policière. Il est clair que la constitution d'un tel organisme public donnerait un caractère et un sens particuliers à la notion d'arbitrage en matière de déontologie policière, par rapport à d'autres formes d'arbitrage - en matière commerciale, par exemple - où le phénomène de «justice privée» se développe grandement. Mais, l'instance administrative publique envisagée par cette variante de l'hypothèse de l'arbitrage, pour encadrer les arbitres et superviser leur travail, ressemblerait en quelque manière au Comité de déontologie policière. Il en irait de même si l'on choisissait de confier à l'instance administrative publique responsable de l'arbitrage en déontologie policière le soin de gérer le budget attaché à cet arbitrage, pour éviter d'en refiler la facture au Commissaire et aux employeurs des policiers. Bref, cette variante de l'hypothèse du recours à l'arbitrage, sous l'égide d'un organisme public, nous ramène à une situation qui ressemble en quelque manière à

l'actuel Comité de déontologie policière. Le responsable du présent examen ne voit pas en quoi cette formule d'arbitrage serait éminemment supérieure à un Comité de déontologie réorganisé en profondeur.

L'idée de recourir à un système d'arbitrage, en lieu et place du Comité de déontologie policière et ce, selon l'une ou l'autre des deux variantes présentées, appelle deux commentaires à caractère général. Premièrement, en relations de travail comme en matières commerciales, la sentence arbitrale est définie comme exécutoire et sans appel, si ce n'est par la voie du bref d'évocation devant la Cour supérieure. Cela fait contraste avec l'état actuel du système de déontologie policière. Il se pourrait que les parties interpellées y consentent; mais cela reste à démontrer. Deuxièmement - et cette remarque est particulièrement importante - il y a une différence considérable entre les matières où se pratique actuellement l'arbitrage (droit du travail, droit commercial) et la déontologie policière. Les matières qui se prêtent actuellement à l'arbitrage se caractérisent par des contrats librement consentis entre des parties autonomes et sont généralement de nature privée; aussi, les parties peuvent-elles trouver leur avantage à recourir à un arbitrage privé. La déontologie policière, au contraire, ne peut être assimilée à un contrat entre parties autonomes, puisque c'est le gouvernement qui édicte le code de déontologie et que ce code n'est pas négocié par les parties au sens où l'est un contrat commercial ou une convention collective. En plus, en déontologie policière, il y a une tierce partie, le citoyen, qui ne peut non plus être assimilable à un contractant. Enfin, alors que les parties à un contrat cherchent un avantage ou un gain par ce contrat, faute duquel elles s'abstiennent de contracter, le citoyen qui formule une plainte en déontologie policière ne peut être réputé poursuivre un avantage ou un gain personnel : toute plainte en déontologie policière recherche la correction d'un tort par sa nature public et au bénéfice de la société dans son ensemble.

Compte tenu de toutes les considérations qui précèdent, le recours à l'arbitrage en lieu et place du Comité de déontologie policière n'apparaît pas comme la solution qui s'impose par son évidence intrinsèque.

● ***Troisième possibilité : Un modèle semblable à celui des ordres professionnels?***

Parmi les alternatives concevables à l'actuel Comité, on peut se demander si un modèle de discipline et de déontologie semblable à celui des ordres professionnels peut être envisagé. Il ne s'agit pas, ici, de statuer si les policiers et les policières devraient constituer un ordre professionnel, au sens du *Code des professions*. La question en cause est plutôt de chercher à discerner si le modèle utilisé pour les ordres professionnels peut être appliqué à la déontologie policière.

Pour les fins de cette discussion, les éléments suivants sont mis en scène :

- Un regroupement de l'ensemble des policiers et policières, qu'ils soient dirigeants et officiers non-syndiqués des divers services et des policiers et policières syndiqués à l'emploi de ces services. Ce regroupement (à constituer) serait l'équivalent de l'ensemble du membership d'un ordre professionnel, c'est-à-dire toutes les personnes dûment inscrites au tableau de l'ordre.
- Des instances administratives (bureau, comité administratif) élues par et parmi l'ensemble des policiers et policières ou nommées en partie par le gouvernement.
- Un syndic et un comité de discipline, selon les règles générales du *Code des professions*.
- Un code de déontologie adopté selon les règles générales du *Code*

À ceux qui inclineraient à penser que le modèle du *Code des professions* est ici suivi d'une façon par trop servile, il faut répondre que, comme l'indique l'énoncé du titre, tel est précisément le but de l'exercice.

Un tel modèle a de quoi séduire ceux qui reprochent au système actuel de déontologie policière sa lenteur, sa lourdeur, sa judiciarisation et ses coûts. En effet, le modèle impliquerait, entre autres, que les

frais de la déontologie professionnelle incomberaient aux policiers eux-mêmes. En se regroupant pour exercer, au moins en matière de discipline et de déontologie, des prérogatives semblables à celles des ordres professionnels, ils devraient aussi en assumer les obligations : obligation de se doter d'un code, obligation de se doter d'un syndic et des services y afférents, obligation de se doter d'un comité de discipline et obligation d'en assumer les coûts par leurs cotisations à leur regroupement. On peut aussi imaginer que les policiers et policières se doteraient d'un fonds de défense professionnel ou d'une assurance responsabilité professionnelle pour voir à leur défense, à leur frais personnels également. Encore une fois, la référence constante aux règles du *Code des professions* s'impose pour les fins de l'exercice.

Cette alternative a donc le mérite de rendre inutile le Commissaire à la déontologie policière - dont le rôle serait assumé par le syndic - et le Comité de déontologie policière - dont la tâche incomberait au comité de discipline. Et voilà que le trésor public est soulagé d'une dépense annuelle de l'ordre de 4,5 M\$. Cependant, le responsable de cet examen doit dire que, si l'idée a ses avantages, du moins aux yeux de certains, elle a, comme les roses des épines, quelques difficultés :

1. Les témoignages reçus au cours de l'examen indiquent, hors de tout doute imaginable, que les syndicats de policiers s'opposent avec la dernière énergie et avec une raideur bétonnée à l'idée, à la fois pour des raisons de principes et parce qu'ils refusent de voir la totalité des coûts de la déontologie incomber à leurs membres.
2. Parmi les témoignages entendus au cours de l'examen, on retrouve ceux de groupes de citoyens qui jugent sévèrement les mécanismes actuels de déontologie policière. Ces mécanismes, disent certains groupes, sont complexes, lents et profitent finalement plus aux policiers qu'aux plaignants. Pourtant, il s'agit de mécanismes à caractère public qui devraient inspirer une très grande confiance. Par ailleurs, il est connu que les mécanismes actuels de déontologie dans les ordres professionnels suscitent une mesure certaine de scepticisme dans la population. Transposer dans les affaires policières les mécanismes de déontologie des ordres professionnels serait exposer la déontologie policière à un problème de crédibilité encore plus considérable que ce n'est présentement le cas.
3. L'une des critiques les plus constantes entendues durant l'enquête sur le système actuel de déontologie policière demeure le fait que ce système dépouille les directions de services de police de toute responsabilité en matière déontologique et d'une importante partie de la juridiction disciplinaire sur leur personnel. Il est certain que la possibilité présentement examinée ne répondrait en aucune manière à cette préoccupation des directions de services de police et accentuerait, chez elles, un sentiment prédominant de déresponsabilisation. Or, cet état de choses appelle des correctifs.
4. Dans l'économie générale du droit des ordres professionnels, l'un des principes fondamentaux veut que les membres d'un ordre soient les premiers et principaux responsables de leur discipline et du traitement des plaintes formulées contre eux. Non seulement l'ordre professionnel définit-il lui-même ses règles déontologiques, mais encore chaque ordre, par les mécanismes du syndic et du comité de discipline, doit-il veiller à leur respect et à la sanction de ceux qui y contreviennent. L'application d'un modèle semblable aux policiers et policières s'assortirait de dispositifs du même ordre et aurait pour effet de soustraire l'application de la déontologie aux principes importants qui caractérisent les mécanismes actuels. Ainsi, le traitement des plaintes en déontologie policière serait confié à un organisme composé en majorité de policiers désignés par leurs pairs, alors que les mécanismes actuels confient cette tâche à une majorité de civils nommés par l'autorité publique. Les enquêtes seraient sous la juridiction d'un

membre de la corporation, alors que les mécanismes actuels confient cette juridiction au Commissaire à la déontologie. Il y a lieu de penser que la transparence voulue par le Législateur en matière de déontologie policière serait en quelque manière modifiée.

5. À l'heure actuelle, en vertu de l'article 35 de la *Loi sur l'organisation policière*, c'est le gouvernement du Québec qui a la responsabilité d'adopter le code de déontologie policière; dans l'hypothèse sous examen, le code de déontologie serait adopté par les instances professionnelles des policiers, tel que requis par l'article 87 du *Code des professions*. Il s'ensuivrait *une dilution de la responsabilité politique directe* que, dans une société démocratique, un gouvernement doit assumer à l'égard des règles devant régir le travail policier. Si les règles de déontologie de tout ordre professionnel sont une question d'intérêt public, cela est encore plus vrai dans le cas de la police qui exerce, au nom de l'État, une fonction répressive et qui, au nom de l'État, assume (avec les forces armées) le monopole de l'usage légitime de la force physique dans la société. Dans ces conditions, les valeurs démocratiques exigent que le gouvernement lui-même assume la première responsabilité politique du travail policier et des règles déontologiques qui le régissent et que la formulation de ces règles ne soit pas la responsabilité de ceux à qui elles s'appliquent.

Pour toutes ces raisons, le responsable du présent examen en vient à la conclusion que l'application aux policiers et aux policières d'un modèle de discipline et de déontologie inspiré des règles et des pratiques des ordres professionnels ne constitue pas une alternative réaliste au système actuel de déontologie policière, notamment au Comité de déontologie policière.

#### ● *Quatrième possibilité : recours aux tribunaux judiciaires?*

Une quatrième possibilité consiste à confier toutes les attributions du Comité de déontologie policière non pas à un tribunal administratif, mais à des tribunaux judiciaires déjà existants. Cette possibilité comporte deux variantes et mérite un examen attentif.

Chacune des variantes examinées doit prendre en compte une donnée factuelle précédemment établie : les citations entendues par l'instance décisionnelle exigent entre 550 et 700 journées-personne de travail par année. *Ce fardeau de travail devrait nécessairement être ajouté au volume de travail de tout tribunal judiciaire héritant des compétences et des responsabilités du Comité de déontologie policière.* Cette donnée empirique sera prise en compte dans l'évaluation des possibilités de transférer aux tribunaux existants le mandat du Comité.

Première variante : par souci de respecter la spécificité du domaine de la déontologie policière, notamment en matière de procédures, et d'en confier l'instance décisionnelle à un organisme se prêtant à un degré de spécialisation, l'on pourrait envisager de transférer les responsabilités du Comité de déontologie policière à un tribunal judiciaire spécialisé, par exemple, le Tribunal des professions ou le Tribunal des droits de la personne.

Si l'on songe au Tribunal des professions cette possibilité doit tenir compte du fait que ce tribunal, à la différence du Tribunal des droits, est une instance *qui ne traite que d'appels logés à l'encontre des décisions des comités de discipline des ordres professionnels*, c'est-à-dire des homologues du Comité de déontologie policière. On attribuerait donc au même tribunal, qui siège normalement à trois juges, un double rôle tantôt d'entendre des appels, tantôt de connaître en première instance. Le responsable du présent examen, n'étant pas juriste, hésite beaucoup à proposer une telle orientation. En outre, le délai entre l'inscription d'un appel au greffe du Tribunal des professions et la décision étant en moyenne d'un an, les causes en déontologie policière ne seraient pas traitées avec plus de célérité que maintenant

(environ 300 jours) et il faudrait augmenter appréciablement les ressources de ce tribunal. Enfin, l'assimilation des policiers et des policières à un ordre professionnel n'est pas encore acquise ni établie. Dans ces conditions, on ne voit pas comment le tribunal propre aux professions identifiées par le *Code des professions* pourrait être le meilleur endroit pour entendre, *en première instance*, des causes impliquant un code de déontologie et une pratique professionnelle très différents de ceux des ordres professionnels. De telles confusions de rôles et de domaines de spécialisation ne peuvent se justifier au nom des seules considérations budgétaires.

On peut alors penser au Tribunal des droits. Le Tribunal des droits exerce une juridiction exclusive et limitée dans le cadre de la Charte et portant sur trois objets : la discrimination, l'exploitation et l'accès à l'égalité. Il s'agit d'un tribunal de première instance qui entend les causes soumises par la Commission des droits et libertés; cependant, un citoyen dont le Commissaire refuse de plaider le dossier peut engager une demande privée auprès du Tribunal. Ce tribunal fonctionne sur la base de la prépondérance de la preuve et ses décisions peuvent faire l'objet d'un appel mixte à la Cour du Québec, mais sur permission. Le Tribunal a aussi la possibilité d'assigner des témoins. Chaque cause est entendue par un juge et deux assesseurs, lesquels ne sont pas parties à la décision. Le délai moyen entre l'inscription d'une cause au greffe et la décision est de 8.2 mois. Il y a donc des éléments de ressemblance entre le Tribunal des droits et le Comité de déontologie policière; mais celui-là pourrait-il assumer les compétences de celui-ci?

Selon les informations obtenues, il faudrait modifier pour ce faire la Charte des droits et libertés, ce qui peut amener des complications importantes. Par ailleurs, le Tribunal compte présentement une juge-présidente à temps complet et deux juges à temps partiel; la prise en charge des responsabilités du Comité de déontologie policière exigerait donc des ajustements budgétaires significatifs. Cela dit, le transfert de la juridiction de la déontologie policière au Tribunal des droits comporterait plusieurs inconvénients. Le Tribunal des droits serait entraîné dans un ordre de problèmes bien différents, nonobstant certaines similarités, de celui auquel il est consacré. Il fonctionnerait selon un double régime : avec des assesseurs dans le cas des causes de droits de la personne, avec ou sans banc à trois personnes dans les cas de déontologie; avec possibilité de plaintes privées, dans les cas de droits de la personne, sans cette possibilité dans les cas de déontologie policière. En peu de mots, le transfert des responsabilités du Comité de déontologie policière au Tribunal des droits de la personne soulève d'importants problèmes de divers types; ce n'est pas une solution qui s'impose avec une évidence aveuglante.

Deuxième variante : on peut imaginer le transfert des attributions du Comité à des tribunaux judiciaires généralistes, les cours municipales ou d'autres cours établies. Cette possibilité comporte un certain nombre de conséquences dont il faut mesurer l'impact. Ainsi, les plaintes en déontologie policière seraient traitées par une instance judiciaire généraliste ne disposant pas d'une expertise spécialisée en la matière. Par ailleurs, en multipliant les instances judiciaires connaissant de causes de déontologie policière, par exemple si l'on recourt aux cours municipales, l'on risque une certaine disparité dans l'appréciation des causes et dans la détermination des sanctions. En troisième lieu, dans cette hypothèse, les causes de déontologie policière viendraient s'ajouter à des rôles déjà très chargés et devraient rivaliser avec de nombreuses autres causes pour être traitées prioritairement. La nécessité d'abrèger les délais du traitement des plaintes en déontologie policière est l'un des éléments majeurs du mandat du présent examen; on ne peut donc envisager le transfert des responsabilités du Comité de déontologie policière à un tribunal généraliste que si cela n'aggrave pas les délais du traitement des dossiers; cela est loin d'être démontré. En quatrième lieu, il faut s'assurer que le passage de la déontologie policière à un tribunal judiciaire n'amène pas la perte de certains avantages assurés présentement au Comité, c'est-à-dire la

possibilité qu'il a de compléter par ses propres démarches la preuve produite devant lui par les procureurs des parties. En cinquième lieu, le transfert à des tribunaux judiciaires généralistes ne garantit pas qu'il y aura un lieu institutionnel facilement identifiable comme responsable de la décision en matière de déontologie policière. Enfin, il est clair que cette hypothèse aurait pour effet de confier une juridiction de nature disciplinaire à un type d'instance judiciaire généraliste *dans le seul cas de la déontologie policière*, alors que subsisteraient au Québec plusieurs tribunaux administratifs traitant de discipline ou de déontologie des ordres professionnels et la demi-douzaine d'organismes similaires évoqués précédemment. Cela est matière à réflexion.

Ainsi donc, la substitution d'un tribunal judiciaire spécialisé ou généraliste à l'actuel Comité de déontologie policière ne constitue pas une possibilité qui va de soi.

Par delà toutes ces considérations concernant les tribunaux tant généralistes que spécialisés, une dernière interrogation peut-être formulée : Est-il sage, dans une perspective à la fois pédagogique et symbolique, de faire disparaître l'instance décisionnelle spécifiquement responsable de disposer des citations en déontologie policière? Quel message une telle action enverrait-elle tant aux policiers qu'aux citoyens? Ces questions doivent être envisagées parce que la suppression du Comité de déontologie policière ne supprimera pas tous les coûts liés à l'application du *Code de déontologie policière*; il y aura nécessairement des transferts de coûts et des risques d'allongement des délais, puisque rarissimes sont les tribunaux québécois qui souffrent d'oisiveté ou d'inactivité chronique. Il n'y a donc pas d'alternative immédiatement disponible où pourraient être traitées les citations présentement référées au Comité de déontologie policière. Mais, cela ne signifie pas que la réflexion doive s'arrêter ici.

### **III.4.3) Recommandations concernant l'instance décisionnelle.**

À la lumière des témoignages reçus et des analyses effectuées dans le cadre du présent examen et compte tenu des avantages et des inconvénients des diverses possibilités d'instance décisionnelle qui viennent d'être discutées, le responsable du présent examen veut maintenant formuler un ensemble de recommandations concernant l'instance décisionnelle du système de déontologie policière.

Les recommandations qui suivent écartent résolument l'hypothèse d'une «privatisation» de l'instance décisionnelle en déontologie policière qu'impliquerait le recours à l'arbitrage. Ce choix s'explique d'abord par des raisons de principe. D'une part, la décision en matière de déontologie policière est une affaire d'intérêt public qui ne peut être assimilée à la décision en matière de différends contractuels de nature le plus souvent privée. La décision en matière de déontologie policière vise à assurer la qualité des services policiers et leur correspondance à un ensemble de règles normatives édictées par le gouvernement; elle ne vise pas à assurer à une partie des avantages ou des gains de nature financière. D'autre part, en raison de l'importance des questions de déontologie policière, il est nécessaire qu'elles soient jugées par une instance publique jouissant d'une pleine indépendance, d'une complète impartialité et d'une autorité juridique et morale solide et reconnue par le grand public et les premiers intéressés.

Le rejet de l'arbitrage tient aussi à des considérations pratiques. Ainsi, il ne faut pas que le Commissaire soit placé dans une situation où il aurait à choisir entre la citation de tous les policiers pour les cas desquels une preuve suffisante existe et le respect de son budget (dans l'hypothèse où le Commissaire absorberait 50 % des coûts de l'arbitrage). Ainsi, encore, il n'a pas été possible de se convaincre, dans le cadre du présent examen, que le recours à l'arbitrage implique de soi une plus grande qualité et une plus grande célérité de la justice, notamment dans le cas où les arbitres ne pourraient tirer les bénéfices

inhérents à l'appartenance à une institution publique responsable non seulement du domaine précis de la déontologie policière, mais capable de sélectionner, former, encadrer et superviser les arbitres et partager efficacement le travail entre eux. Au plan pratique, un système d'arbitrage en déontologie policière ne peut être tenu pour dénué de tout inconvénient ni de toute difficulté; d'éventuels inconvénients ou difficultés pratiques s'ajouteraient aux problèmes de principe évoqués au paragraphe précédent.

Certains affirment que les difficultés de principe et pratiques inhérentes au système d'arbitrage seraient compensées par des coûts moindres. Sur la base des 700 journées-personnes que requiert annuellement le traitement des citations en déontologie policière et en reconnaissant qu'un bon arbitre commande facilement des honoraires de l'ordre de 1000 \$ par jour (quand ce n'est pas plus), on affronte déjà un coût annuel de l'ordre de 700 000 \$. À cette dépense doivent s'ajouter les frais de déplacement et de séjour des arbitres (dans l'esprit du *Règlement de la rémunération des arbitres* établi par le ministère du Travail) et encore tous les dédommagements découlant de désistement, règlement, remise des causes, les frais de location de salles, etc. Si, de plus, l'on choisit, comme déjà envisagé à la sous-section III.4.2 d'assortir le système d'arbitrage d'une instance administrative publique faisant office de greffe et jouant un rôle en matière de sélection, de formation, d'encadrement, etc. des arbitres, pour tempérer les inconvénients d'une privatisation trop poussée, les coûts annuels approchent (s'ils ne dépassent) le million. Or, on a vu que le budget annuel d'un Comité de déontologie policière réorganisé en profondeur s'établissait à environ 1,5 M \$. Ce demi million d'économies annuelles supplémentaires, même dans un contexte de très grandes difficultés des finances publiques, ne permet pas au soussigné de recommander une solution qui comporte d'importantes difficultés, tant au plan des principes qu'au plan pratique.

Afin d'en venir aux recommandations qui suivent, il a fallu répondre à la question de savoir si la déontologie policière doit être traitée par une instance décisionnelle administrative, comme c'est présentement le cas, ou par une instance judiciaire. La réponse à cette question consiste d'abord à écarter les tribunaux judiciaires *généralistes* pour certaines raisons bien précises. Au plan pratique, tout d'abord, ces tribunaux sont déjà bien occupés par de très nombreuses causes; y référer en plus les citations en déontologie policière aurait pour conséquence au mieux de ne pas abrégé les délais qui caractérisent présentement leur traitement et au pire (ce qui risque fort d'être le cas) d'allonger de façon intolérable ces délais. Ceci va directement à l'encontre du mandat assigné au présent examen et se trouve de ce fait écarté. Il faut donc penser à un tribunal judiciaire spécialisé; mais on a vu qu'il n'existe pas de tel tribunal qui puisse aisément accueillir les citations en déontologie policière. Il s'impose donc, dans cette hypothèse, d'imaginer quelque chose de neuf.

Mais, objectera-t-on, avant que de lâcher la bride à l'imagination, encore faut-il justifier quelque peu l'idée de référer les citations en déontologie policière à un tribunal judiciaire. En quoi cela serait-il préférable au recours actuel à un tribunal administratif? Ne serait-ce pas sur-judiciariser la déontologie policière?

À la dernière question, il s'impose de répondre que, dès lors qu'une affaire de déontologie policière se retrouve devant une instance décisionnelle apte à prononcer un verdict de dérogation à un code, capable d'imposer des sentences et dotée de toute la panoplie d'un tribunal (greffe, procureurs, procédures, interrogatoires et contre-interrogatoires, etc.), on est plongé en pleine judiciarisation, que le tribunal soit administratif ou judiciaire. Ce qui cause la judiciarisation de la déontologie policière, ce n'est pas le type de tribunal devant lequel les différends en cette matière aboutissent, c'est le fait qu'ils ne peuvent se résoudre que par l'intervention d'une autorité capable de trancher. Le responsable du présent examen, en proposant un recours beaucoup plus systématique à la conciliation sur une base locale, a signifié qu'il n'a

pas le culte de la judiciarisation. Mais il est des circonstances où elle est inévitable. Dans ce contexte, référer les citations en déontologie policière devant un tribunal judiciaire, ce n'est pas passer de la non-judiciarisation à la judiciarisation, c'est choisir un type particulier de judiciarisation.

En fait, plusieurs raisons incitent à confier les causes de déontologie policière à un tribunal judiciaire spécialisé :

**(i)** Les causes en déontologie policière mettent en jeu des valeurs fondamentales d'une société démocratique, soit le bon usage de l'autorité et de la force pour assurer le respect des lois et règlements en regard des droits et libertés des citoyens et du respect dû à la personne humaine. Tout manquement à la déontologie professionnelle, dans toute pratique professionnelle, est grave et requiert des mécanismes appropriés de correction du tort; dans le domaine policier, la dérogation au code de déontologie est une affaire d'intérêt public et porte atteinte à des valeurs politiques fondamentales. Il faut donc que les dérogations au *Code de déontologie des policiers* soient appréciées par un tribunal qui soit investi de toute l'autorité morale et juridique et qui dispose de la plus large panoplie de sentences possible. À cet égard, un tribunal judiciaire spécialisé répond pleinement aux attentes.

**(ii)** Un tribunal préposé à l'appréciation des dérogations à la déontologie policière doit disposer d'une pleine et entière indépendance. Même dans une société aux moeurs et aux valeurs profondément démocratiques, même dans un État soumis au primat du droit et de la loi, la police demeure une institution aux puissances ambiguës, une institution que l'exercice légitime de la contrainte et de la force physique expose à des tentations de toute nature, une institution sans cesse amenée à vivre des situations limites et à fréquenter des zones de clair-obscur où la légalité et l'illégalité coexistent malaisément. Les magistrats appelés à juger des policiers accusés d'avoir transgressé leurs obligations déontologiques dans leurs relations avec les citoyens, les magistrats appelés à imposer à des policiers des sentences que ces derniers, selon les témoignages reçus, redoutent comme la peste (ce qu'illustre clairement le fait que plus de la moitié des condamnations ont été portées en appel par les policiers), les magistrats appelés à décider en matière de déontologie policière doivent pouvoir agir en pleine impartialité et en pleine indépendance en sachant que leur statut les protège contre les pressions que les divers pouvoirs pourraient être tentés d'exercer sur eux.

Entre un avocat nommé pour cinq ans et dont le renouvellement du mandat est soumis au bon vouloir du gouvernement, qui peut être d'une autre couleur politique que de celui dont il tient son premier mandat, et un juge nommé à vie et qui ne peut être destitué que par une procédure exceptionnelle, il n'est pas difficile de savoir lequel bénéficie de la plus entière indépendance. Confier la décision en matière de déontologie policière à un tribunal judiciaire, c'est la confier à l'institution qui jouit de la plus grande indépendance possible dans les modes de fonctionnement de notre société.

**(iii)** La démonstration a été faite que l'on pouvait réorganiser en profondeur le Comité de déontologie policière notamment en supprimant du banc qui entend les citations les deux membres non-juristes et ce, sans mettre en cause sa spécialisation ni sa capacité de rendre la justice. Si un avocat ayant appartenu depuis au moins cinq ans au Barreau et nommé pour cinq ans peut cela, un juge le peut aussi *a fortiori*. Un tribunal judiciaire spécialisé peut faire aussi bien et mieux encore ce que fait le Comité de déontologie policière.

**(iv)** La qualité de spécialisation que le Législateur a jugé nécessaire d'institutionnaliser en recourant à un tribunal administratif pour connaître des causes de déontologie policière peut être assumée par un tribunal judiciaire. Ainsi, il existe à la Cour du Québec des chambres spécialisées dont deux ont été

préalablement évoquées dans ce rapport, le Tribunal des professions et le Tribunal des droits. On pourrait concevoir un tribunal judiciaire préposé à la déontologie policière qui témoignerait de toute la spécialisation jugée nécessaire par le Législateur pour cet ordre de dossiers.

(v) Le choix de confier à un tribunal judiciaire la décision en matière de déontologie policière pourra justifier de resserrer les conditions et les modalités d'appel à une instance judiciaire supérieure. Plusieurs témoignages reçus au cours du présent examen et dénonçant un recours présumé abusif au droit d'appel ont aussi fait preuve de convergence dans le sentiment d'une plus grande vulnérabilité des tribunaux administratifs à la procédure d'appel et au regard scrutateur des instances entendant l'appel. N'étant pas juriste, le responsable du présent examen s'abstiendra d'un jugement définitif sur cette question. Cependant, s'il est concevable et souhaitable de mieux circonscrire le recours en appel des décisions du Comité de déontologie policière, le fait de confier à un tribunal judiciaire les citations en déontologie policière ne signifie certainement pas que le droit d'appel des décisions éventuelles sera facilité; on doit plutôt penser le contraire.

(vi) En confiant les causes à un tribunal judiciaire spécialisé en déontologie policière, rien ne permet d'affirmer que les délais seront plus longs. Le fait qu'un tel tribunal siégerait à un seul membre justifie de penser le contraire.

(vii) L'attribution des causes de déontologie professionnelle à un tribunal judiciaire ne coûtera pas plus cher en fonds publics que l'actuel Comité de déontologie policière, même réformé en profondeur.

En conséquence, de l'ensemble des considérations qui précèdent, il est recommandé :

#### **Recommandation 20**

**Que soit institué, au sein de la Cour du Québec, la «Chambre» ou le «Tribunal de déontologie policière» selon les modalités qui suivent :**

**(1) que ladite chambre ou ledit tribunal se compose d'un président, nommé par le gouvernement sur recommandation du juge en chef de la Cour du Québec, et de trois juges (ou l'équivalent à temps complet) choisis parmi les juges de cette cour qui ont une expérience, une expertise, une sensibilisation et un intérêt marqués en matière de déontologie policière;**

**(2) que, lorsque la chose est nécessaire, le juge en chef puisse assigner une citation en déontologie policière à un autre juge de la Cour du Québec choisi à partir d'une liste préalablement établie à cette fin;**

**(3) que le gouvernement nomme, sur recommandation du juge en chef de la Cour du Québec, un juge de cette cour pour remplacer temporairement lorsque nécessaire le président;**

**(4) que ladite chambre ou ledit tribunal soit investi de toute la compétence, de tous les pouvoirs et de tous les privilèges attribués par la *Loi sur l'organisation policière* au Comité de déontologie policière, y incluant les dispositions des articles 118, 119 et 120 relatives aux moyens de la preuve et à l'assignation des témoins, et ce pour entendre et disposer des citations en dérogation du *Code de déontologie des policiers* inscrites à son greffe par le Commissaire à la déontologie policière;**

**(5) que, pour la rédaction des dispositions de la loi visant à mettre en oeuvre la présente recommandation, soient utilisées, *mutatis mutandis*, les dispositions appropriées de la *Loi sur l'organisation policière* (titre II, chapitre III, articles 89 à 134), du *Code des professions* (articles 162 et suivants) et de la *Charte des droits et libertés de la personne* (partie VI);**

**(6) que le greffier et le personnel de la Cour du Québec dans laquelle siège ladite chambre ou ledit tribunal soient tenus de lui fournir les services qu'ils fournissent habituellement à la Cour du Québec elle-même;**

**(7) que l'article 130 de la *Loi sur l'organisation policière* soit particulièrement modifié et que ladite chambre ou ledit tribunal puisse, lorsqu'il juge que la conduite d'un policier est dérogoire au Code de déontologie policière, imposer à ce policier l'une ou une combinaison de l'une et l'autre des sanctions suivantes :**

#### **Recommandation 20 (suite)**

1. l'avertissement,
2. la réprimande,
3. la suspension sans traitement pour une période d'au plus 60 jours,
4. la rétrogradation,
5. la destitution,
6. l'amende,
7. des travaux communautaires,
8. des mesures de formation ou d'encadrement particulier,

**(8) Que l'article 131 de la *Loi sur l'organisation policière* soit amendé par l'ajout d'un alinéa donnant à ladite chambre ou audit tribunal le pouvoir d'ordonner le remboursement du salaire et des autres avantages attachés à sa fonction au policier qui, ayant été suspendu sans traitement pour motif lié à une plainte en déontologie, est exonéré de toute dérogation au *Code de déontologie*.**

**(9) Que ladite chambre ou ledit tribunal se dote de règles de procédures appropriées au traitement de citations en déontologie policière.**

**Qu'en conséquence de la présente recommandation soit aboli le Comité de déontologie policière et soit continué l'examen des citations ou des appels entrepris devant lui par ladite chambre ou ledit tribunal, suivant la loi et les règlements régissant le Comité**

**Que soient attribuées à la Cour du Québec des ressources supplémentaires requises par son nouveau mandat en déontologie policière, lesquelles ressources sont rendues disponibles par l'abolition du Comité de déontologie policière.**

La mise en oeuvre de cette recommandation permettra de référer à un tribunal judiciaire spécialisé, indépendant et impartial toutes les décisions en matière de déontologie policière et ce, en dotant ce tribunal de toutes les compétences, de tous les pouvoirs et de tous les privilèges présentement attribués au Comité de déontologie policière, ainsi que des compétences, pouvoirs et privilèges pertinents déjà attribués par le Législateur à d'autres tribunaux spécialisés rattachés à la Cour du Québec. La nouvelle instance pourra exercer toutes les responsabilités du Comité de déontologie policière mais avec une autorité, une indépendance et une compétence juridique accrues. Une telle réforme accroîtra la crédibilité du système de déontologie policière et servira mieux la justice et l'intérêt public.

À la lecture de la recommandation qui précède, l'on voit aussitôt surgir la question : Combien tout cela coûtera-t-il? Le tableau III.3 qui suit s'emploie à définir le coût d'une chambre ou d'un tribunal de déontologie policière. Ce coût est moindre que le coût d'un Comité de déontologie policière réorganisé en profondeur selon les données du tableau III.2.

### **Tableau III.3 BUDGET D'UNE CHAMBRE OU D'UN TRIBUNAL DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE DE LA COUR DU QUÉBEC**

- Président (note 1) 135 000 \$
- Trois juges à temps complet ou l'équivalent 400 000
- Personnel de soutien aux juges (note 2) 400 000
- Personnel supplémentaire au greffe 50 000
- Frais de déplacements (note 3) 50 000
- Frais divers de bureau (note 4) 25 000

**TOTAL ± 1 060 000 \$**

#### **Notes :**

De façon générale, ce budget est établi en s'inspirant du budget du Comité de déontologie policière

1 Le coût annuel d'un juge à la Cour du Québec est estimé à environ 135 000 \$.

2 Il est postulé qu'un juge coûte l'équivalent de son salaire en personnel de soutien. Dans le cas présent, on prend pour acquis que certaines économies d'échelle seraient possibles.

3, 4 Évaluations à partir des postes 03, 05, 07 et 08 du budget du Comité de déontologie policière selon le tableau III.2.

### **III.5) À propos de la révision et du droit d'appel**

Le système de déontologie policière comporte plusieurs mécanismes de révision ou d'appel. Il faut d'abord rappeler les procédures de révision :

- À l'article 66, il est prévu que le plaignant peut demander au Comité de déontologie policière de réviser la décision du Commissaire de rejeter une plainte avant enquête ou de mettre fin à une enquête en cours pour l'un ou l'autre des motifs précisés à l'article 65. À ce jour, on observe les données suivantes :
  - 1634 refus d'enquêter décidés par le Commissaire;
  - 495 demandes de révision formulées par les plaignants;
  - 343 décisions du Comité maintenant la décision du Commissaire
  - 128 décisions du Comité favorables au plaignant;
  - 24 décisions à venir.

La recommandation 11 éliminerait la possibilité de révision par le Comité de déontologie policière et lui substituerait un droit pour le Commissaire de réviser de façon finale une décision prise sous son autorité en vertu de l'article 65. Rien n'incite à ce moment-ci à remettre en cause la recommandation 11.

- À l'article 76, il est prévu que le plaignant peut faire appel au Comité de déontologie policière du refus du Commissaire, après analyse du rapport de l'enquête, de citer le policier. À ce jour, on observe les données suivantes :
  - 1030 rejets de plaintes par le Commissaire après enquête;
  - 314 demandes de révision formulées par les plaignants;
  - 213 décisions du Commissaire maintenues par le Comité;
  - 74 ordonnances du Comité obligeant le Commissaire à citer;
  - 27 décisions à venir.

#### **Y a-t-il lieu de réviser ces dispositions de la loi?**

Il faut, en premier lieu, rappeler que, si la recommandation 14 est acceptée, le Commissaire ne sera tenu de citer que s'il dispose d'une preuve qu'il juge suffisante et susceptible d'être prépondérante devant le Comité. Le Commissaire jouira ainsi d'une plus grande discrétion pour la détermination des suites à donner à l'enquête. En second lieu, les meilleures assises que lui assurerait la loi ainsi modifiée permettraient au Commissaire d'être plus convaincant à l'égard du plaignant à qui il refuserait une demande de citer un policier et cela accroîtrait le fardeau de preuve devant l'instance entendant sa demande de révision. Une modification de la loi telle que proposée par la recommandation 14 devrait normalement réduire les demandes de révision émanant des plaignants.

Considérant que les pouvoirs accrus procurés au Commissaire par la mise en oeuvre de la recommandation 14 auraient un effet dissuasif sur les plaignants enclins à réclamer une révision d'une décision prise en vertu de l'article 74, il faut aussi être attentif au fait que l'institution du Commissaire ne sera pas pour autant libérée de tout risque d'erreur ni assurée de l'infailibilité. Aussi, le Commissaire se trouverait en quelque sorte à porter un jugement sur son propre travail. C'est pourquoi il est sage de préserver un droit de révision pour le plaignant. En conséquence, il est recommandé en référence à l'instance décisionnelle qui serait la Chambre ou le Tribunal de déontologie policière :

## **Recommandation 21**

**Que soit maintenu le droit du plaignant à faire réviser une décision du Commissaire prise en vertu de l'article 74 1<sup>o</sup> et ce, devant l'instance décisionnelle.**

**Que, si l'instance décisionnelle infirme la décision du Commissaire, elle puisse ordonner au Commissaire soit de citer le policier mis en cause, soit aussi de procéder à une nouvelle enquête ou de compléter l'enquête effectuée.**

À l'heure actuelle, la seule conséquence d'un rejet de la décision du Commissaire prise en vertu de l'article 74 est de l'obliger à citer. Compte tenu des modifications proposées à l'article 74, il y aurait lieu de permettre aussi à l'instance qui révisé d'enjoindre le Commissaire d'approfondir ou de parfaire l'enquête sur les résultats de laquelle il a assis sa décision de ne pas citer.

\* \* \*

Par delà ces deux dispositifs de révision, la *Loi sur l'organisation policière* prévoit (titre II, chapitre IV, articles 135 et suivants) que «Toute personne partie à une instance devant le Comité peut interjeter appel de toute décision finale du Comité devant le juge de la Cour du Québec» (art. 136). Le droit est donc reconnu au policier ou au Commissaire agissant au nom du plaignant.

Cette possibilité d'appel, si l'on en croit plusieurs témoignages entendus au cours de l'examen, est un irritant important du système de déontologie policière. Les données à ce jour s'établissent comme suit :

- 534 décisions finales ont été rendues par le Comité de déontologie policière;
- 150 appels ont été interjetés devant la Cour du Québec;
  - 56 par le Commissaire,
  - 94 par des policiers;
- 51 jugements ont été rendus par la Cour du Québec :
  - 23 favorables au Commissaire,
  - 28 favorables au policier.

L'irritation ressentie tient aux délais supplémentaires qu'introduit la procédure d'appel, aux coûts supplémentaires qu'encourent les employeurs des policiers et au sentiment d'inefficacité et de biais que cela fait naître chez les plaignants.

Certains témoignages entendus au cours de l'examen proposent tout simplement de supprimer le droit d'appel d'une décision du Comité de déontologie policière ou de toute instance décisionnelle appelée à le remplacer. Ces témoignages invoquent l'exemple des relations de travail où la décision de l'arbitre est

finale et exécutoire. Pourquoi cela ne serait-il pas le cas du Comité?

À cela, une réponse s'impose. Le Législateur en adoptant la *Loi sur l'organisation policière* et notamment son article 134 («La décision du Comité ne peut être soumise à un arbitre visé au chapitre IV du *Code du travail* (chapitre C-27) ou à la section III de la *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec* (chapitre R-14) - Elle est exécutoire, malgré toute loi ou convention contraire, à l'expiration du délai d'appel.») a choisi de soustraire la déontologie policière aux mécanismes habituels des relations du travail; il est donc malaisé de se servir, à titre normatif, d'un exemple provenant de ce domaine. De plus, comme on l'a déjà vu, le modèle de l'arbitrage a été jugé non approprié pour le domaine de la déontologie policière.

Mais, il faut tout de même rappeler que le Législateur, soustrayant la déontologie policière au mécanisme des relations de travail, l'a plutôt insérée dans le cadre judiciaire en instituant un tribunal administratif qui, comme les autres tribunaux administratifs, est sujet à l'appel devant la Cour du Québec. Dans le système judiciaire dans lequel le Législateur a inséré le traitement des citations en déontologie policière, le principe du droit d'appel est bien établi. Le responsable du présent examen ne voit pas comment, l'on pourrait, pour le Comité de déontologie policière, faire exception et le soustraire à toute possibilité d'appel. Outre ce motif, il y a aussi une question d'équité envers les parties à l'instance.

Le fait de reconnaître un droit d'appel des décisions du Comité de déontologie policière ou de toute autre instance appelée à le remplacer n'est pas et ne saurait être synonyme d'un automatisme. Dans ce contexte, il n'est pas inutile de considérer les exemples qui suivent :

- La *Charte des droits et libertés de la personne* institue un tribunal formé de juges de la Cour du Québec, ainsi que d'assesseurs, et qui entend des demandes à lui adressées ayant trait à diverses actions de violation de droits de la personne. Par son article 132, la Charte prévoit qu'il y a «appel à la Cour d'appel, *sur permission de l'un des juges*, d'une décision finale du Tribunal». Voici donc un cas où le principe du droit d'appel est balisé dans son exercice et ce, dans une question aussi sensible que les droits de la personne.
- Le *Code des professions* institue un Tribunal des professions, formé de juges de la Cour du Québec et habilité, entre autres, à entendre des appels de décisions de comités de discipline des ordres professionnels. (Art. 167 et suivants). Pour un certain nombre de situations, l'appel n'est possible que sur permission de ce tribunal. Ici encore le principe du droit d'appel est respecté tout en étant balisé.

Sans entrer dans une analyse juridique exhaustive, le responsable du présent examen constate que l'idée de baliser, par une permission obtenue du tribunal compétent, l'exercice du droit d'appel n'est pas absente du droit public québécois; au contraire, elle y est présente, présente à plus d'un endroit et présente dans des endroits qui ne sont pas sans affinités avec la déontologie policière. Il est donc légitime de penser que le droit d'appel en déontologie policière soit à son tour balisé ce qui n'est pas présentement le cas.

En conséquence, il est recommandé :

## **Recommandation 22**

**Que l'appel d'une décision jugeant un policier coupable de dérogation à son code de déontologie ou le disculpant ne soit possible que sur permission et que la *Loi sur l'organisation policière* soit modifiée en conséquence.**

Cette recommandation assure la protection des parties comparissant devant l'instance décisionnelle, que celle-ci soit une nouvelle chambre de déontologie policière de la Cour du Québec ou le Comité de déontologie policière réorganisé. Dans le premier cas, l'appel serait entendu par la Cour d'appel du Québec, sur permission de celle-ci; dans le deuxième cas, les appels seraient entendus par la Cour du Québec comme c'est présentement le cas, mais sur permission. Il est nécessaire, pour le service d'une justice pleine et entière et pour le service de l'intérêt public, que le droit d'appel repose sur des motifs sérieux et ne soit en aucune manière un automatisme, en déontologie policière comme en d'autres matières. Cela dit, tant le policier que le Commissaire (agissant au nom du plaignant) conserveraient un droit d'appel.

### **III.6.) Déontologie et discipline**

Le mandat défini par le ministre invite le responsable du présent examen à s'intéresser aussi «le cas échéant, aux chevauchements susceptibles d'intervenir entre le système de déontologie et les mécanismes d'application de la discipline interne au sein des services policiers» (voir l'annexe 2). Comme le disait un philosophe du XIX<sup>e</sup> siècle, c'est avec «crainte et tremblements» que le responsable aborde cette question sachant que de très bons esprits juridiques l'ont déjà analysée sous ses divers aspects, que les policiers et policières et leurs associations s'en préoccupent vivement, que les directeurs de services policiers s'en plaignent, sachant aussi et surtout que lui-même ne peut prétendre intervenir dans le débat en une autre qualité que celle de simple citoyen.

Il est intéressant de rappeler un certain nombre de faits susceptibles de baliser et d'éclairer la réflexion sur la question.

Dans son rapport de 1988 intitulé *Enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques*, le groupe de travail présidé par Me Jacques Bellemare formulait des recommandations très précises sur la nécessité d'un code de déontologie uniforme applicable à tous les policiers québécois et sur la nécessité de distinguer très clairement entre l'«acte dérogatoire à la déontologie» et la «faute de service». La recommandation 44 de ce rapport mérite d'être citée :

#### **«RECOMMANDATION 44**

##### **a) Sa finalité**

Que le code de déontologie policière ait pour finalité d'assurer, notamment, une meilleure protection aux citoyens, en développant, au sein de tout service de police, des standards élevés d'intégrité et de conscience professionnelle, dans le respect des droits et libertés de la personne et des droits civils des policiers.

##### **b) La définition de l'acte dérogatoire à la déontologie :**

QUE l'acte dérogatoire soit, en substance, défini comme suit :

«L'acte dérogatoire à la déontologie policière" est celui qui porte atteinte aux droits et libertés de la personne affirmés dans la **Charte des droits et libertés de la personne** (L.R.Q., C-12) ou celui qui affecte les relations entre le policier et le citoyen. Il peut consister en un acte, une omission, des paroles ou des gestes du policier, qui produisent des effets préjudiciables au citoyen ou à un groupe de citoyens qui en sont l'objet.

QUE la "faute de service" soit définie, pour bien la distinguer de "l'acte dérogatoire à la déontologie policière ».

### c) La définition de la faute de service :

"La faute de service " est un manquement à une règle de conduite commune aux membres d'un même corps de police destinée à y faire régner l'ordre et imposée par un supérieur à ses subordonnés. Cette règle est fondée sur la subordination et a pour fonction d'assurer la bonne exécution du service.

(...)

### e) La préséance du code de déontologie sur les conventions collectives :

QUE le code de déontologie ait préséance, en ce qui a trait à la déontologie, sur les dispositions de toute convention collective intervenue entre un employeur et une unité de négociation d'employés, accréditée selon les dispositions du **Code du travail** (L.R.Q., chap. C-27) pour représenter des policiers régis par le présent code.»

Une distinction conceptuelle claire se conçoit entre la déontologie et la discipline : la première concerne les relations entre le policier et le citoyen, la seconde les relations entre le policier et le service à l'intérieur duquel il oeuvre.

La *Loi sur l'organisation policière* reprend à son propre compte cette distinction conceptuelle. D'une part, par son article 35, elle fonde juridiquement l'existence d'un code de déontologie policière; par ses articles 36 à 149, elle établit un ensemble de mécanismes pour traiter les plaintes des citoyens et les dérogations en matière de déontologie policière en posant très clairement, par ses articles 134 et 147, que toute décision dans cette matière, en première instance par le Comité de déontologie policière ou en appel par la Cour du Québec, échappe à tout arbitrage en vertu du *Code du travail* ou de la *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec* et qu'elle est «exécutoire malgré toute loi ou convention contraire». D'autre part, par son titre III (articles 169 et 170), la *Loi sur l'organisation policière* fait place à une réglementation disciplinaire interne aux services de police qui «détermine les devoirs et normes de conduite des policiers dans le but d'assurer l'efficacité, la qualité du service et le respect de l'autorité des officiers» (art.169). La même loi spécifie que cette réglementation «n'affecte pas un contrat de travail (...) ni une convention collective».

En prenant connaissance de ces textes, le simple citoyen tend spontanément à faire sienne la thèse de certains juristes selon laquelle le Législateur a voulu établir une cloison passablement étanche entre déontologie et discipline policières. La lecture consécutive des articles 134 et 147, d'une part, et 170, d'autre part, confirme l'opinion que les deux domaines sont différents par leur objet, leurs mécanismes, leur référentiel juridique et les instances de décision finale. Comme le Législateur est présumé vouloir et dire les choses clairement, le simple citoyen en vient aussi à la conclusion que les personnes et les instances intervenant en matière disciplinaire devraient prendre bien soin de ne pas se mêler de choses déontologiques et vice-versa. Ce citoyen peut même pousser la réflexion en opinant que le Législateur n'entretenait pas l'intention secrète d'exposer des policiers à une double sanction pour les mêmes gestes; si le Législateur avait nourri une telle intention, aurait-il établi une telle étanchéité réciproque entre déontologie et discipline?

Cela dit et malgré ce que peut penser le simple citoyen, toujours exposé à la naïveté, pour d'autres personnes, il semble que les territoires respectifs de la déontologie et de la discipline ne se laissent pas

délimiter facilement dans le domaine de l'activité policière. C'est du moins ce que laissent entendre les directeurs de services de police qui reprochent au système actuel de les avoir déresponsabilisés de façon importante. En substance, disent-ils, quand un citoyen porte plainte, la procédure déontologique a entièrement préséance; cette procédure prend énormément de temps et le directeur ne dispose d'aucune latitude pour corriger promptement la situation, ce qui est préjudiciable à l'intérêt public autant qu'à la bonne gestion du service de police. De leur côté, les syndicats policiers protestent avec véhémence contre toute possibilité d'être soumis en même temps à une procédure disciplinaire et déontologique. Ils invoquent alors le double péril ou l'abus de procédure. Cette question est d'une grande importance : d'une part, elle fait subir au système déontologique des pressions importantes de nature à modifier certaines de ses caractéristiques d'indépendance, d'impartialité, d'universalité et d'uniformité; d'autre part, l'apparent manque de clarté des dispositions de la loi ou l'interprétation dominante qui en est faite dans le milieu policier priverait effectivement les directions de pouvoirs de gestion importants à partir du moment où un citoyen porte plainte.

Une chatte, diraient certains à la lecture de ce qui précède, n'y retrouve plus ses petits; pour d'autres, c'est la chatte elle-même que l'on perd de vue. Pourtant, ne peut-on pas raisonnablement confirmer, par le tableau suivant, les distinctions claires qui existent entre déontologie et discipline? C'est ainsi, du moins, que le responsable du présent examen comprend les choses et c'est sur cette base que reposera la prochaine recommandation.

## DÉONTOLOGIE ET DISCIPLINE POLICIÈRE

### Éléments de distinction

	DÉONTOLOGIE	DISCIPLINE
<b>FINALITÉ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Respect et protection du citoyen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Efficacité, qualité du service et respect de l'autorité des officiers</li> </ul>
<b>CADRE SPÉCIFIQUE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Relations entre le policier et le citoyen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Relations du policier avec ses collègues, ses supérieurs, son employeur</li> </ul>
<b>MATIÈRES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Confiance du citoyen</li> <li>● Abus d'autorité</li> <li>● Respect de la loi et des tribunaux</li> <li>● Probité</li> <li>● Désintéressement et impartialité</li> <li>● Garde de personne</li> <li>● Usage d'arme et d'équipement</li> </ul> <p><i>dans les relations avec les citoyens</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Allégeance au service</li> <li>● Discrétion dans l'usage de l'information</li> <li>● Obéissance aux directives</li> <li>● Attitude consciencieuse, diligente et efficace</li> <li>● Probité dans l'usage des biens publics à des fins personnelles</li> <li>● Dignité dans l'exercice des fonctions</li> <li>● Associations personnelles et fréquentations de certaines catégories de personnes</li> </ul>

		<i>dans l'ensemble des activités du policier</i>
<b>DÉCLENCHEUR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Plainte du citoyen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Action du supérieur</li> <li>● Plainte du citoyen ou d'un collègue</li> </ul>
<b>INTERVENANTS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Commissaire à la déontologie</li> <li>● Comité de déontologie policière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Directeur du service</li> <li>● Arbitre du travail</li> </ul>
<b>RÉFÉRENTIEL JURIDIQUE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Loi sur l'organisation policière</li> <li>● Code de déontologie des policiers du Québec</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Convention collective</li> <li>● Lois du travail</li> <li>● Règlement de discipline interne</li> </ul>
<b>SANCTIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Définis par la <i>Loi sur l'organisation policière</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Convention collective</li> <li>● Code du travail et autres lois du travail</li> </ul>
<b>APPEL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Cours du Québec</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Évocation de la décision de l'arbitre devant la Cour supérieure</li> </ul>
<b>RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Gouvernement du Québec</li> <li>● Employeurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Partage égal employeur-syndicat</li> </ul>

La distinction entre la déontologie et la discipline n'est donc ni vue de l'esprit ni un fouillis inextricable. À la lumière de neuf critères ou variables, l'on constate que la déontologie se démarque bien de la discipline et vice-versa. D'autres juridictions, au Canada, n'ont pas recouru à un départage aussi accusé; le Québec l'a choisi et édicté; il ne faut donc pas confondre délibérément ce qui peut être distingué raisonnablement.

De plus, à la lumière de ce qui précède, il est clair que le Législateur a voulu retirer aux directions leur pouvoir de gestion quand des gestes posés par leurs policiers, dans l'exercice de leurs fonctions et à l'endroit d'un citoyen, pouvaient contrevenir aux dispositions du Code de déontologie. On peut être en accord ou en désaccord avec cette orientation, mais il apparaît avec évidence que le Législateur l'a adoptée parce qu'elle lui apparaissait la plus apte, sinon la seule apte, à assurer l'indépendance, l'impartialité, la transparence, l'universalité et l'uniformité que réclamait la population en matière de déontologie policière. Comme on l'a vu à la section 1 du présent chapitre, les témoignages reçus dans le cadre du présent examen ne remettent pas en cause la nécessité d'un code de déontologie applicable à tous les policiers non plus que d'institutions qui, selon des modalités précises, en assurent le respect. L'examen du système de déontologie policière, de l'avis du responsable soussigné, ne donne pas matière à remettre en cause le choix du Législateur d'attribuer la responsabilité décisionnelle en matière déontologique à des instances autres, telles que les directeurs de services de police, pour des raisons déjà évoquées dans le présent rapport.

Ceci dit, il faut convenir que le système de déontologie a en contrepartie une obligation de célérité et d'efficacité, sans quoi les situations qu'il a pour mission de corriger risquent de se dégrader. C'est l'option fondamentale qu'a retenue le présent rapport : proposer des modifications de nature administrative tout en gardant les principes ci-haut énumérés intacts.

Doit-on, pour autant, conclure à une totale déresponsabilisation des directions de police? Le responsable

de l'examen se refuse à telle conclusion pour les raisons suivantes :

- Si les directions de police ne peuvent intervenir dans les causes déontologiques, elles ont certainement le pouvoir et le devoir d'adopter des mesures de prévention et de formation en ce domaine.
- Rien ne les empêche, tout au contraire, d'encourager leurs policiers à collaborer à la procédure de conciliation quand une plainte est logée, notamment, en explicitant les avantages multiples et les garanties offertes par cette avenue.
- Ce n'est pas parce qu'une plainte est logée par un citoyen qu'automatiquement toute procédure disciplinaire doit être exclue. La plainte peut parfois viser une matière qui n'est pas régie par le code de déontologie et sur laquelle le règlement de discipline a prise.
- Enfin, il apparaît évident qu'un même événement peut à la fois, pour des motifs différents, justifier un recours déontologique et une procédure disciplinaire.

Il demeure que, dans la mesure où le Législateur partagera l'opinion du responsable de cet examen, il y aurait lieu d'apporter à la loi certaines précisions de nature à favoriser une meilleure articulation de la déontologie et de la discipline interne et ce, en plus des précisions au *Code de déontologie des policiers des policiers du Québec* proposées par la recommandation 3.

Il est donc recommandé :

#### **Recommandation 23**

**Que la *Loi sur l'organisation policière* soit modifiée par l'ajout de dispositions précisant :**

**(1) qu'une procédure déontologique n'a pas pour effet d'empêcher une procédure disciplinaire si celle-ci allègue une inconduite de nature différente, survenus à l'occasion d'un événement unique;**

**(2) que le seul fait qu'un citoyen soit à l'origine de la plainte n'a pas pour effet d'empêcher une procédure disciplinaire si l'objet de la plainte ne vise pas une matière contenue dans le *Code de déontologie des policiers du Québec*;**

**(3) que nul règlement disciplinaire d'un service de police ne doit dupliquer le *Code de déontologie des policiers du Québec* ni prétendre régir des matières régies par ledit code.**

### **III.9) Deux moyens complémentaires à moyen et long termes.**

Par delà les recommandations qui précèdent, le responsable du présent examen juge utile de soumettre aux milieux concernés deux moyens complémentaires susceptibles d'améliorer, à moyen et à long termes, le système de déontologie policière du Québec.

En premier lieu, il convient de rappeler l'importance de la formation initiale des futurs policiers et policières et de la formation continue de ceux et celles oeuvrant déjà dans les services de police. L'éducation et la formation, assurément, ne règlent pas tous les problèmes. Cependant, la nécessité de

réserver le travail policier aux personnes les mieux formées à cette fin ainsi que la nécessité du perfectionnement professionnel continu ne peuvent être mises en doute, dans le domaine policier comme dans tout autre domaine. L'expertise accumulée tant chez le Commissaire à la déontologie policière que par le Comité de déontologie policière, de même que l'expérience vécue par les divers services de police, doivent être exploitées le mieux possible pour améliorer à la fois la formation initiale et le perfectionnement continu des policiers. En conséquence, il est recommandé :

### **Recommandation 25**

**Que les moyens soient pris pour assurer aux policiers et aux policières en formation initiale ou en exercice la meilleure connaissance possible de la déontologie policière. A cette fin :**

- (1) que le ministère de la Sécurité publique, en collaboration avec les organismes impliqués, identifie et implante les moyens susceptibles d'améliorer la formation policière initiale en matière de déontologie;**
- (2) que les directeurs de services de police et les associations représentant les policiers et les policières examinent les moyens de parfaire la formation continue en matière de déontologie;**
- (3) que le Commissaire à la déontologie policière soit associé à ces démarches.**

La recommandation qui précède ne constitue pas un jugement de valeur sur les éléments de formation initiale ou continue présentement offerte au chapitre de la déontologie policière; cela n'est pas l'objet du présent examen. Cette recommandation se veut une invitation et un encouragement à faire mieux si possible, l'objectif recherché étant d'aider chaque policier et chaque policière à effectuer son difficile et exigeant travail en se maintenant à l'abri des fautes déontologiques.

\* \* \*

La deuxième recommandation à long terme revient sur l'une des questions les plus difficiles rencontrées dans le cadre du présent examen. Il s'agit de la question des enquêtes nécessaires pour apprécier pleinement la portée et la matière des plaintes formulées en déontologie policière. Les témoignages entendus au cours du présent examen ont révélé combien les enquêtes sont frappées de soupçon pour ne pas dire de scepticisme et de cynisme, par plusieurs secteurs de l'opinion publique. La question de savoir si l'on peut vraiment faire confiance en la capacité et, surtout, en la volonté de la police d'aller résolument au fond des choses, quand elle fait enquête sur les agissements des policiers, ne se contente pas d'assurances pieuses et le soupçon ne se laisse pas aisément désarmer.

La recommandation 12 propose des moyens de réaliser des enquêtes en déontologie policière qui soient rapides, compétentes, indépendantes et impartiales, des enquêtes à la fois efficaces et crédibles. Le responsable du présent examen confirme et réitère cette recommandation, ainsi que la recommandation 13, et il exprime sa conviction qu'une mise en application loyale et méthodique de ces deux recommandations améliorera les enquêtes en fonction des critères incontournables d'efficacité et de crédibilité. Cependant, le responsable de l'examen soumet la nécessité d'explorer plus avant la question des enquêtes.

Certains événements survenus pendant que se déroulait le présent examen, et le flot de «révélation»,

d'analyses et de commentaires auquel ils ont donné lieu dans les médias, sont de nature à rejaillir sur la question des enquêtes policières, notamment en matière de déontologie. Il est difficile d'éteindre le soupçon que des secteurs de l'opinion publique entretiennent sur la capacité de la police de se policer elle-même, sur sa capacité et sa volonté d'aller au fond des choses lorsqu'elle doit faire enquête (déontologique ou autre) sur ses propres membres.

Au-delà de la question des enquêtes, ces événements ont aussi soulevé, à tort ou à raison, la question très considérable et très préoccupante des relations entre les services de police et les autorités civiles, et du contrôle effectif des dirigeants politiques élus par les citoyens sur l'appareil policier. *Ce problème, il faut le rappeler avec fermeté, n'est pas propre au Québec : il se retrouve dans toutes les sociétés démocratiques.*

Ces problèmes généraux, comme ceux de la Sûreté du Québec, débordent évidemment et largement le cadre du présent examen. Mais ils le rejoignent sur un point précis et névralgique, celui des enquêtes en déontologie policière, point précis qui est à sa manière un révélateur de problèmes plus généraux. Sur cette base précise et conscient que les recommandations 12 et 13 ne constituent pas la fin des discussions sur la question des enquêtes policières en matière de déontologie, le responsable du présent examen juge nécessaire de formuler une recommandation susceptible non seulement de résoudre de façon plus satisfaisante cette question des enquêtes en déontologie policière, mais aussi de contribuer à faire progresser d'autres problématiques relatives aux relations entre la police et les responsables civils. Il est donc recommandé :

### **Recommandation 26**

**Que le ministre de la Sécurité publique mandate un groupe de travail aux fins d'évaluer l'opportunité de créer, lorsque la situation des finances publiques le permettra, un service de police spécialisé doté des responsabilités suivantes :**

- a) effectuer les enquêtes en déontologie et, lorsque les circonstances l'exigent, les enquêtes criminelles concernant des membres de services de police;**
- b) effectuer les enquêtes de sécurité précédant la nomination à certains postes publics (v.g. ministres, hauts fonctionnaires, dirigeants d'organismes publics ou para-publics, juges);**
- c) exercer les pouvoirs d'urgence tels que prévu à la section VII (articles 95 à 98) de la *Loi de police*;**
- d) assurer la protection personnelle permanente des dirigeants du Québec;**
- e) assurer la protection des édifices essentiels du gouvernement de même que des réseaux de communication centraux de l'État.**

**Que, aux fins d'assurer la compétence, la loyauté et l'efficacité opérationnelle de ce service de police spécialisé, le groupe de travail examine également l'intérêt de le caractériser par :**

**a) une loi distincte le créant et définissant :**

- ses responsabilités,
- son recrutement,
- les conditions d'association de ses membres,
- la nomination de son directeur;

**b) un code de déontologie spécifique;**

**c) un serment d'office particulier.**

Plusieurs considérations inspirent l'idée de confier à un service de police spécialisé les enquêtes, tant en matière déontologique que criminelle, sur des policiers :

- En premier lieu, ce service spécialisé pourra recruter ses membres et les former en sachant que les enquêtes de cette nature constituent l'une de leurs principales missions. Cela n'est pas indifférent : des témoignages reçus au cours du présent examen ont mis en lumière le fait que les policiers n'aiment pas beaucoup enquêter sur leurs collègues de travail; l'actualité récente a même révélé que cela peut être «inconfortable».
- En second lieu, confier ces enquêtes à un tel service spécialisé permet d'éviter que cette composante centrale du processus de la déontologie policière soit embourbée dans les rivalités, les méfiances, les querelles qui caractérisent souvent les relations entre les différents services de police. S'il avait été ignorant de ces choses, le responsable du présent examen aurait été vite débarrassé d'une telle ignorance par les témoignages qu'il a reçus au cours de son mandat.

Voilà pourquoi il y a lieu d'envisager la création, *lorsque la situation des finances publiques le permettra*, de ce corps de police spécialisé préposé particulièrement aux enquêtes sur des policiers.

Certaines personnes, réceptives aux considérations qui précèdent, s'étonneront des autres missions que la recommandation 25 propose d'attribuer au service de police spécialisé. A cela on peut apporter les éléments de réponses qui suivent.

Toute société démocratique doit chercher à assurer le meilleur contrôle possible des dirigeants élus sur les services de police (comme, du reste, sur les forces armées). C'est une condition nécessaire de la vie démocratique et du respect des droits et libertés des citoyens. Mais, c'est aussi un problème difficile. Les ministres, les maires, les conseillers municipaux passent, les institutions policières durent. Les services de police acquièrent une information et une puissance qui peuvent porter ombrage aux prérogatives des dirigeants élus. L'esprit de corps qui se développe dans les services de police et les contraintes qui leur sont imposées, à juste titre, par les chartes des droits et libertés, peuvent parfois rendre ces services impatients à l'égard des dirigeants politiques. Il est vrai que les services de police sont quotidiennement confrontés avec des personnes et des groupes criminalisés qui leur livrent une lutte sans quartiers et qui abusent des chartes et des lois à leur avantage. Aussi, cette impatience se comprend-elle; cependant, elle ne peut être cautionnée. Dans une société démocratique, le pouvoir policier doit toujours et en toutes choses être et demeurer subordonné aux dirigeants élus.

Dans ce contexte, il faut chercher à réduire au minimum la dépendance des dirigeants élus à l'égard de services de police qui, pour d'autres raisons, doivent être puissants s'ils doivent servir efficacement la population.

Il est souhaitable, à cette fin, de diversifier les ressources policières. Il est souhaitable que la protection physique personnelle des dirigeants politiques soit assurée par un service de police spécialisé qui entretient avec eux une relation différente de celle des services de police à vocation générale. Il est souhaitable que les dirigeants politiques disposent des informations les plus sûres et les plus désintéressées sur les personnes qu'ils ont la responsabilité de nommer aux postes publics les plus névralgiques. Il est souhaitable que les édifices essentiels du gouvernement et les réseaux de communication centraux de l'État soient protégés et défendus par un service spécialisé voué particulièrement à cette mission. Il est souhaitable, enfin, que, lorsqu'il est nécessaire, pour répondre à des situations d'urgence ou de crise, de coordonner et d'intégrer le travail de multiples services de police sur une partie ou l'ensemble du territoire, les dirigeants politiques puissent recourir à un service spécialisé, techniquement capable de réaliser cette tâche et doté d'une autorité qui sera reconnue parce qu'extérieure à des rivalités naturelles entre services de police.

Telles sont les raisons d'ajouter les missions précitées au travail d'enquête déontologique et criminelle de ce service de police spécialisé.

La recommandation 26 est formulée sous forme non pas de conclusion finale et définitive, mais d'hypothèse de travail. Cependant, les pages qui précèdent illustrent qu'il y a de très bonnes raisons de vérifier très attentivement le bien fondé de cette hypothèse.

### **III. 10) De l'opportunité d'un nouvel examen du système de déontologie policière**

Pour conclure ce chapitre sur les moyens d'améliorer les mécanismes et le fonctionnement du système de déontologie policière, une dernière recommandation doit être formulée.

Le fait que le ministre de la Sécurité publique ait jugé nécessaire d'assurer la réalisation du présent examen, à la lumière des critiques du système de déontologie policière émanant des divers milieux concernés, de même que les témoignages entendus et les analyses effectuées au cours de l'examen, tout cela illustre qu'un mécanisme de déontologie policière, dans une société démocratique attachée à la primauté de la loi et au respect des droits et libertés de la personne, n'est pas une réalité simple. Les efforts menés dans le cadre de cet examen pour dégager des recommandations susceptibles, sur la base d'un consensus élargi et solide, d'améliorer les mécanismes et le fonctionnement de la déontologie policière, de simplifier les processus, d'abrégé les délais, de réduire les coûts, illustrent qu'il n'y aura pas de solutions parfaites ou de moyens inattaquables pour atteindre les objectifs recherchés. Il est très difficile de concevoir un système de déontologie policière qui réponde à toutes les attentes de tous les milieux intéressés. Le responsable du présent examen, tout en réitérant ses recommandations, est conscient non seulement que certaines attentes demeureront insatisfaites, mais que le système de déontologie policière réorganisé en fonction de ces recommandations, demeurera une chose complexe, fragile, à l'équilibre perfectible.

Par ailleurs, le système de déontologie policière devra continuer à fonctionner dans un environnement social et organisationnel en constante évolution. L'évolution des attentes des citoyens, de la formation des policiers, de la gestion et de l'action des services de police, de l'état des finances publiques, etc., tous ces facteurs influenceront directement ou indirectement sur le fonctionnement du système et son articulation avec son environnement.

La nature de ce système et l'évolution de l'environnement dans lequel il se déploiera suggèrent donc la recommandation suivante :

## Recommandation 27

**Que le système de déontologie policière du Québec fasse l'objet d'un nouvel examen au plus tard au cours de l'exercice financier 2006-2007, selon des modalités à être définies alors par le ministre responsable, et que cette disposition soit inscrite dans la *Loi sur l'organisation policière*.**

Une telle démarche a un double avantage. D'une part, elle incite tous les milieux impliqués par la déontologie policière à suivre de près le fonctionnement du système et à accumuler une information précise, complète et valide sur ses divers aspects. D'autre part, elle accrédite un principe qui pourrait avantageusement prévaloir dans la vie publique québécoise, soit celui d'un examen périodique des diverses institutions qui, nées d'actes généreux et responsables du Législateur, devraient périodiquement faire le bilan de leur fonctionnement et identifier les modifications susceptibles de l'améliorer. Quant à l'échéance proposée, elle se veut assez lointaine pour permettre une expérience probante du système réorganisé selon les recommandations qui précèdent, mais une échéance qui n'est pas drapée dans les voiles des calendes grecques. De plus, l'inscription du principe d'un nouvel examen du système de déontologie, dans la loi même qui le fonde et le définit, indiquera le sérieux de l'intention du Législateur et mettra ce principe à l'abri d'éventuelles défaillances de la mémoire gouvernementale.

---

### Notes :

1. Assemblée nationale du Québec, *Commission permanente des institutions*, Journal des débats, Commissions parlementaires, le 18 juin 1990, No. 19, p. CI-435
2. *Supra*, note 1, p. CI-435
3. Gouvernement du Québec, *Commissaire à la déontologie policière*, Rapport annuel 1994-1995, p. 20
4. Gouvernement du Québec, *Code de déontologie des policiers du Québec*, Décret 920-90, 27 juin 1990, G.O., 2531
5. Cette question importante sera considérée à nouveau dans ce rapport. Il appert, en effet, que cette disposition ne puisse être utilisée efficacement et qu'en pratique le Commissaire n'y ait eu que très rarement recours.
6. Gouvernement du Québec, *Règles de preuve, de procédure et de pratique du Comité de déontologie policière*, Décret 908-92, 17 juin 1992, G.O., 4340
7. Commission des plaintes du public contre la GRC, *Lois fédérales et provinciales régissant les organismes de surveillance de la police*, Comparaison des dispositions législatives, décembre 1994
8. Ainsi, à son annexe 7, le mémoire de la Communauté urbaine de Montréal présente des données comparatives entre la période de 1986 à 1990 et celle de 1990 à 1994. Sous l'ancien régime, 1 782 plaintes avaient été portées par des citoyens alors que 1 312 l'ont été depuis 1990, une diminution de 26 %. Alors que les plaintes sous l'ancien régime avaient permis de porter 763 chefs d'accusation, seulement 278 l'ont été sous l'emprise du présent système de déontologie. Deux-cent-quarante-quatre (244) verdicts de culpabilité avaient été prononcés alors que seulement 42 l'ont été depuis 1990.

Bien que la Communauté urbaine prenne grand soin d'indiquer que de telles données ne constituent ni les

seuls ni les meilleurs critères d'évaluation d'un système déontologique, ces chiffres ont été présentés et, à ce titre, ils méritent d'être examinés avec soin. Ainsi, la baisse du nombre de plaintes pourrait recevoir une interprétation positive ou, à la lumière d'une analyse des motifs et de l'objet de ces plaintes, apparaître bien différente.

Aussi, le moins grand nombre de chefs d'accusation maintenant portés n'a peut-être pas non plus une signification nécessairement négative quand on sait que 131 dossiers furent réglés par la conciliation (procédure inexistante sous l'ancien système) et que, d'autre part, les chefs d'accusation possibles étaient beaucoup plus nombreux qu'ils ne le sont maintenant en vertu du Code de déontologie. En outre, il est nécessaire de préciser qu'une proportion importante des 1 312 plaintes logées sous le régime de la déontologie policière n'avaient pas encore connu leur dénouement au moment de la recension de ces données et, qu'en conséquence, le nombre de chefs d'accusation et de sanctions ne pourra qu'augmenter.

Enfin, s'il est vrai que 9 destitutions et 5 mutations furent prononcées entre 1986 et 1990 (alors qu'aucune ne le fut durant la deuxième période), il y a lieu de constater que le Comité a ordonné 164 jours de suspension dans 32 verdicts de culpabilité et que l'instance disciplinaire en avait imposés 461 jours dans 90 verdicts ayant donné lieu à ce genre de sanction. La moyenne est la même dans les deux cas, soit 5,1 jours.

Ces quelques remarques n'avaient pas pour but de minimiser l'importance de ces questionnements, mais uniquement d'en démontrer la complexité et d'inciter à la plus grande prudence.

9. *Une justice administrative pour le citoyen*, pp. 33-34.

10. *Ibid.*, p. 23