

MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR

LE PROJET DE LOI N° 86,

LOI SUR LA POLICE

Février 2000

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR
LE PROJET DE LOI N° 86,**

LOI SUR LA POLICE

**Document adopté à la 447^e séance extraordinaire de la Commission,
tenue le 17 février 2000
(résolution COM-447-3.1)**

Normand Dauphin
Secrétaire de la Commission

Recherche et rédaction :

M^e Daniel Carpentier, conseiller juridique
M^e Michel Coutu, conseiller juridique
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte :

Diane Durand
Chantal Légaré
Direction de la recherche et de la planification

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LES ANTÉCÉDENTS JUDICIAIRES.....	2
1.1 Principes généraux.....	3
1.2 Le lien entre l'infraction et l'emploi dans le contexte de la pratique policière	8
1.2.1 Au niveau de l'admissibilité à l'emploi	8
1.2.2 En cours d'emploi	12
1.3 Conclusion et recommandation	12
2 L'EXERCICE DE CERTAINES ACTIVITÉS POLITIQUES.....	15
2.1 Les droits politiques.....	15
2.2 Les restrictions à l'exercice de certaines activités politiques dans le Projet de loi.....	15
2.3 Analyse de la conformité à la Charte des droits et libertés de la personne	19
2.4 Conclusion et recommandation	20

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est investie par l'Assemblée nationale de la mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elle doit promouvoir ces principes par toutes mesures appropriées et, notamment, relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire, le cas échéant, les recommandations qui s'imposent¹.

Dans le cadre des auditions publiques sur le Projet de loi n° 86, *Loi sur la police*, la Commission désire présenter certaines observations aux membres de la Commission des institutions. La Commission s'abstient d'émettre quelque opinion sur le principe ou l'opportunité du projet de loi². Elle désire toutefois attirer l'attention des membres de la Commission des institutions sur deux principes de la Charte susceptibles d'être affectés par ce projet de loi : l'interdiction de certaines formes de discrimination fondée sur les antécédents judiciaires et le droit d'exercer certaines activités politiques conformément à la Charte.

¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 57 et art. 71 (2^e al.), par. 6°.

² Pour des interventions antérieures de la Commission dans ce dossier, voir notamment : COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, *Rapport final* (1988) et COMITÉ DE SURVEILLANCE CHARGÉ DU SUIVI AUX RECOMMANDATIONS DU COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, *Pour la police du futur, c'est aujourd'hui demain! Rapport final* (1995). Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire portant sur l'Avant-projet de loi modifiant la Loi de police et diverses dispositions législatives* (1987).

1 LES ANTÉCÉDENTS JUDICIAIRES

Deux dispositions du Projet de loi n° 86 font référence à l'impact d'un verdict de culpabilité lié à une infraction ou à un acte criminel, sur l'accès à la profession policière ou le maintien en exercice d'un policier. Il s'agit de l'article 115, à l'effet suivant :

« **115.** Les conditions minimales pour être embauché comme policier sont les suivantes :

3° ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'un acte que le Code criminel (Loi révisées du Canada (1985), chapitre C-46) définit comme une infraction;
[...] ».

L'article 119 prévoit pour sa part que :

« **119.** Est automatiquement destitué tout policier ou constable spécial qui a été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'un acte criminel.

Doit faire l'objet d'une sanction disciplinaire tout policier ou constable spécial qui a été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Le constable spécial qui n'est pas soumis à un règlement de discipline se voit imposer, par l'autorité dont il relève, une sanction proportionnelle à la gravité de l'infraction ».

Ces deux dispositions doivent être examinées en fonction de l'article 18.2 de la *Charte des droits et libertés de la personne*³, lequel a valeur de norme quasi constitutionnelle ayant préséance sur la législation ordinaire conformément aux dispositions de l'article 52⁴. L'article 18.2 est ainsi rédigé :

³ L.R.Q., c. C-12.

⁴ Art. 52 : « Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte ».

« 18.2. Nul ne peut congédier, refuser d'embaucher ou autrement pénaliser dans le cadre de son emploi une personne du seul fait qu'elle a été déclarée coupable d'une infraction pénale ou criminelle, si cette infraction n'a aucun lien avec l'emploi ou si cette personne en a obtenu le pardon ».

1.1 Principes généraux

L'interprétation de l'article 18.2 a donné lieu à un certain nombre de controverses jurisprudentielles, tant au niveau des tribunaux supérieurs, du Tribunal des droits de la personne du Québec et des tribunaux d'arbitrage. Ces controverses portent sur une variété de questions, telles l'étendue de la protection que l'article 18.2 confère, le cas échéant, aux personnes accusées en attente d'un verdict⁵, le sens de l'expression « du seul fait » employée à cet article⁶, la méthode d'analyse de l'existence d'un lien entre l'emploi et l'infraction⁷, la présence éventuelle d'une obligation d'accommodement, sauf contrainte excessive⁸.

⁵ Comparer sur ce point. *CDPDJ (Yvon Roy) c. Maksteel Québec Inc. et Michael Gareau*, [1997] R.J.Q. 2891 (TDPO, juge Michèle Rivet), présentement en appel, et *CDPDJ (James St-Jacques) c. Phil Larochelle Équipement inc. et Bernard Larochelle*, TDPO, 29/09/1998, juge Michael Sheehan. La Commission s'est prononcée en faveur de l'inclusion des personnes en attente de verdict : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Lignes directrices pour l'application de l'article 18.2* (1988).

⁶ V. par exemple *Le syndicat du textile de Montmagny inc. c. Me Denis Tremblay, C.S.* (Montmagny), 300-05-000061-989, 1999-05-17, j. François Pelletier.

⁷ *Provençal c. Marcheterre, C.S.* Saint-François (Sherbrooke), 450-05-000061-941, 1996-02-16, J.E. 96-1507, j. Paul M. Gervais. *Ville de St-Hubert c. Syndicat des cols bleus de la Ville de Saint-Hubert* [1998] R.J.D.T. 525 (T.A.), M^e Marc Boisvert, arbitre.

⁸ *Autobus Manic c. Le Syndicat des chauffeurs d'autobus scolaires de Baie-Comeau (CSN)*, T.A. 99T-1023, 1999-07-07, 99T-1023, M^e François Francoeur, arbitre. *Syndicat du textile de Montmagny inc. (CSD) c. Compagnie des fils spécialisés Cavalier inc.*, 99T-353, 21-09-98, M^e Denis Tremblay, arbitre.

L'examen de tous ces éléments n'est pas requis pour les fins de l'analyse de la conformité à la Charte québécoise des articles 115 et 119 du Projet de loi n° 86. Nous pouvons, pour simplifier, ramener la controverse jurisprudentielle à deux tendances, l'une qui vise à une interprétation restrictive, littérale, de la portée de l'article 18.2, l'autre qui tend à une interprétation large et libérale de cette disposition. De l'avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, compte tenu des principes posés en la matière par la Cour suprême du Canada⁹, seule une interprétation large et libérale de l'article 18.2 demeure conforme à l'objet d'une norme quasi constitutionnelle insérée dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Deux décisions récentes, l'une du Tribunal des droits de la personne du Québec, l'autre d'un tribunal d'arbitrage, permettent d'illustrer les implications pratiques d'une telle interprétation large et libérale de l'article 18.2. Dans la décision *Commission des droits de la personne c. Maksteel Québec inc.*,¹⁰ présentement en appel, la juge Michèle Rivet, du Tribunal des droits de la personne du Québec, estime que nonobstant le libellé de l'article 18.2, qui ne semble viser que les personnes déclarées coupables, l'interdiction de discrimination concerne également les accusés en attente de procès et les personnes acquittées au terme du procès. La juge Rivet écarte également l'interprétation littérale des termes « *du seul fait* » que la personne a été déclarée coupable. Une certaine jurisprudence arbitrale, parfois relayée par les tribunaux supérieurs, en a conclu qu'un employeur qui congédiait un salarié incarcéré, se fondait sur l'impossibilité pour le salarié de fournir sa prestation de travail et ne contrevenait pas à l'article 18.2 de la Charte québécoise. Pour autant, la juge Rivet n'entend

⁹ V. notamment *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712.

¹⁰ Décision précitée, note 5.

pas affirmer qu'une personne incarcérée a droit d'être maintenue dans son emploi, quelle que soit la durée de l'incarcération. Il faut tenir compte ici des critères élaborés en matière d'accommodement, sauf contrainte excessive, dans les décisions pertinentes de la Cour suprême du Canada¹¹. (En l'occurrence, la compagnie Maksteel n'avait fait aucun effort raisonnable d'accommodement.)

Dans la décision *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3892* et *Société des casinos du Québec inc.*¹², l'arbitre Denis Nadeau défend également une interprétation non littérale de 18.2, indiquant notamment que restreindre l'aire de protection de 18.2 aux seules personnes déclarées coupables conduit à des absurdités, les personnes accusées ou même acquittées ne bénéficiant alors d'aucune protection. Dans cette décision, l'arbitre Nadeau s'attarde à l'examen du lien qui doit exister entre l'infraction et les exigences de l'emploi : il estime que cet examen doit être conduit en fonction de critères objectifs, visant à mesurer l'incidence réelle de l'infraction sur la capacité du salarié d'exercer ses fonctions. Cet examen conduit à se poser la question suivante : « l'infraction commise prive-t-elle l'employé d'une qualité objectivement requise par l'emploi? ». En conséquence, pour Nadeau, « il faut éviter que la preuve du lien entre l'infraction et l'emploi se limite à une preuve impressionniste ou seulement fondée sur des appréhensions relevant plus du domaine du préjugé que du caractère des possibilités ». En l'occurrence,

¹¹ *Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 R.C.S. 489. *Central Okanagan School District no 23 c. Renaud*, [1992] 2 R.C.S. 970. *C.S.R. de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525, 544 et s. Il faut tenir compte en particulier des décisions récentes de la Cour suprême dans *BGSEU c. Colombie-Britannique*, [1999] 3 R.C.S. 3 (ci-après l'arrêt *Meiorin*) et *Grismer c. British Columbia Council of Human Rights*, arrêt du 16 décembre 1999.

¹² *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3892 c. Société des casinos du Québec*, T.A. 99T-925, 1999-07-22, (M^e Denis Nadeau, arbitre).

l'arbitrage portait sur le congédiement d'un technicien à l'entretien des machines à sous, congédié pour avoir commis un vol à l'étalage dans un supermarché. Le tribunal d'arbitrage en vient à la conclusion que le lien de confiance, compte tenu des fonctions exercées, a été définitivement rompu. On remarquera toutefois que dans cette décision, l'arbitre Nadeau ne se pose nullement la question de l'accommodement raisonnable, sauf contrainte excessive. Compte tenu des arrêts récents de la Cour suprême *Meiorin* et *Grismer*, il s'agit d'une question qui doit aujourd'hui impérativement être posée, avant de conclure qu'il y a absence de discrimination.

Dans les décisions *Maksteel* et *Sociétés des casinos du Québec*, tant le Tribunal des droits de la personne du Québec que le Tribunal d'arbitrage citent avec approbation, à l'appui d'une interprétation large et libérale, conforme à son objet, de l'article 18.2 de la Charte, une étude de Christian Brunelle intitulée « La Charte québécoise et les sanctions de l'employeur contre les auteurs d'actes criminels en milieu éducatif »¹³. Cet article consacre de longs développements à la question – déterminante aux fins de l'analyse des dispositions précitées du Projet de loi n° 86 – du lien entre l'infraction et l'emploi. Il importe brièvement de s'y référer, pour faire état de l'analyse de l'auteur.

Suivant Brunelle, chaque cas doit faire l'objet d'une appréciation individuelle objective. La nature de l'infraction commise doit être prise en considération; mais elle ne constitue pas pour autant « le point de mire de l'analyse », qui doit plutôt s'attacher à la question du lien avec l'emploi. L'employeur doit s'enquérir du sérieux des faits « qui ont justifié l'accusation portée contre son employé et du lien existant entre les actes qui lui sont reprochés et l'emploi qu'il occupe ».

¹³ (1995) 29 R.J.T. 313.

Enfin, les principes généraux régissant le moyen de défense relatif aux qualités et aptitudes requises par l'emploi (article 20 de la Charte québécoise) doivent, avec leurs exigences de rationalité et de proportionnalité, inspirer l'examen du lien entre l'infraction et l'emploi, au regard de l'article 18.2.

Rappelons par ailleurs que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'est prononcée à plusieurs reprises sur la portée de l'article 18.2. Les lignes directrices pour l'application de l'article 18.2, adoptées en 1988, soulignent que l'appréciation du lien avec l'emploi doit s'effectuer de manière objective et particularisée¹⁴. Dans un avis émis en 1996¹⁵, la Commission observe que « l'appréciation du lien [entre l'infraction et l'emploi] ...ne peut se faire dans l'abstrait... Pour établir si l'exclusion est conforme ou non à la Charte, il est nécessaire d'apprécier *in concreto* tant la nature de chaque catégorie d'emploi en cause que celle de chaque infraction criminelle ou pénale proscrire ». Dans un autre avis émis en 1999¹⁶, la Commission réitère le principe d'interprétation applicable : « Les lois sur les droits de la personne comme la Charte étant d'une nature "spéciale", "fondamentale", "quasi constitutionnelle", elles doivent recevoir une interprétation large et libérale, propre à permettre l'accomplissement de leurs fins ». En outre, la Commission souligne à nouveau que « chaque cas doit faire l'objet d'une appréciation particulière »; elle remarque enfin que « l'article 18.2 interdit de tenir compte des infractions pour lesquelles la personne a obtenu un pardon. Dans cette

¹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *op. cit.*, note 5, p. 3.

¹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La conformité à la Charte québécoise des Règles sur les conditions d'embauche dans un casino d'État*, 18 novembre 1996, résolution COM-406-3.3.1.

¹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La vérification policière des antécédents judiciaires des personnes appelées à œuvrer auprès d'une clientèle vulnérable*, 29 janvier 1999, résolution COM-437-5.1.1.

éventualité, la condamnation ne peut être prise en considération et ce, quel que soit le lien avec l'emploi ».

1.2 Le lien entre l'infraction et l'emploi dans le contexte de la pratique policière

1.2.1 Au niveau de l'admissibilité à l'emploi

Dans son libellé actuel, la *Loi de police*¹⁷ prévoit qu'une personne doit « pour devenir membre de la Sûreté, policier municipal ou constable spécial... ne pas avoir été déclarée coupable à la suite d'une dénonciation pour une infraction du Code criminel... qui, selon la dénonciation, a été poursuivie au moyen d'un acte d'accusation¹⁸ ».

Les articles 55 et 56 actuels de la Loi attribuent en outre à la direction de la Sûreté la possibilité de suspendre, pour cause, tout membre de la Sûreté et, avec l'approbation du ministre de la Sécurité publique, de procéder à un congédiement. L'article 65b) de la Loi permet aux municipalités d'adopter un règlement relatif à la discipline des membres des corps policiers relevant de leur juridiction. Enfin, l'article 89 de la Loi prévoit la possibilité d'une destitution des constables spéciaux, sans spécifier toutefois les motifs qui peuvent conduire à une telle sanction.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'est déjà prononcée sur l'actuel article 3, paragraphe 3^o, de la *Loi de police*, observant

¹⁷ L.R.Q., c. P-13.

¹⁸ Article 3, alinéa 3^o.

que cette disposition « n'est pas conforme à l'article 18.2 de la Charte puisqu'il ne comporte aucune référence au fait d'avoir obtenu un pardon »¹⁹. Ce commentaire demeure toujours valide, au regard du Projet de loi n° 86, silencieux sur cette question du pardon.

La Commission croit utile d'ajouter que cette dernière remarque vaut, notamment, à l'égard des infractions dont la *Loi sur les jeunes contrevenants*²⁰ prévoit la suppression. En effet, cette loi prévoit la non-communication et la destruction des dossiers relatifs à certaines infractions commises par des mineurs et ce, par le seul effet de l'écoulement du temps.²¹ Dans ce cas, ces infractions, selon la Loi, sont réputées ne jamais avoir été commises.²² Compte tenu de la similarité des termes employés, cette mesure s'apparente au « pardon absolu » prévu par le Code criminel, lequel a pour effet, on le sait, d'annuler rétroactivement la condamnation.²³ Une personne ayant commis un acte défini comme une infraction alors qu'elle était mineure, et ayant ultérieurement bénéficié de la mesure de suppression prévue par la *Loi sur les jeunes contrevenants*, ne devrait donc pas se voir nier l'admissibilité à l'emploi de policier pour ce seul motif.

Soulignons que dans son article relatif aux antécédents judiciaires, Brunelle aborde lui aussi la question de la validité de l'actuel article 3, alinéa 3° de la *Loi*

¹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, *Commentaires sur le Projet de loi n° 92, Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Charte des droits et libertés de la personne*, 31 octobre 1986, résolution COM-273-3.1.

²⁰ L.R.C., c. Y-1.

²¹ *Id.*, art. 45(1) et 45(2).

²² *Id.*, art. 45(4).

²³ Art. 748(3) C.cr. Voir *Therrien c. Ministre de la Justice*, [1998] R.J.Q. 2956 (C.A.), requête pour permission d'appeler accueillie par la Cour suprême du Canada.

de police. Tout en reconnaissant que, compte tenu de la nature de l'emploi, l'incidence de la commission d'infractions criminelles sur la capacité du policier à exercer sa profession doit être évaluée avec grande rigueur, l'auteur n'en observe pas moins, critiquant la décision de la Cour supérieure dans *Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec c. Tribunal du Travail*²⁴ :

« Une décision récente de la Cour supérieure [*Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec c. Tribunal du Travail*] donne à entendre que l'exigence posée par cette disposition de la *Loi de police* "établit nécessairement un lien entre l'emploi et l'infraction, peu importe la nature de l'infraction commise" par l'agent... L'on commet à notre avis une singulière erreur d'interprétation si l'on entend par là que la *Loi de police* suffit, en soi, pour établir l'existence du "lien" requis pour écarter l'application de l'article 18.2. Avec égard, une telle présomption de "lien apparaît manifestement incompatible avec la nature quasi constitutionnelle de la Charte québécoise". Compte tenu de la préséance de ce texte fondamental sur les lois ordinaires (art. 52 de la Charte québécoise), rien n'empêcherait une contestation des choix législatifs sur le fondement de l'article 18.2.²⁵ »

Et l'auteur d'ajouter :

« En définitive, la nature de l'emploi devrait être analysée avec beaucoup de circonspection par l'employeur et ultimement par le tribunal qui a à juger du bien-fondé de la sanction imposée à l'employé. L'analyse devra être faite de façon objective, sur une base individuelle et en ayant bien à l'esprit qu'aucun emploi, pas même celui de policier, ne requiert de son titulaire une conduite parfaitement irréprochable. Que l'employeur impose subjectivement une pareille exigence à ses employés ne devrait pas détourner l'attention du décideur de la seule question qui importe vraiment : l'infraction commise prive-t-elle l'employé d'une qualité objectivement requise par l'emploi?²⁶ ».

²⁴ *Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec c. Tribunal du Travail*, [1993] R.J.Q. 2681 (C.S.) (en appel : n° 500-09-001962-935).

²⁵ C. BRUNELLE, *op. cit.*, note 13, p. 341 (n. 107). Le souligné est de nous.

²⁶ *Id.*, p. 346. Le souligné est de nous.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse attire l'attention des membres de la Commission des institutions sur le fait que l'article 115, paragraphe 3°, de la *Loi de police*, tel que formulé dans le Projet de loi n° 86, ne tient pas compte des termes de l'article 18.2 de la Charte. D'une part, cet article ne comporte aucune référence au pardon. D'autre part, il semble évacuer toute appréciation objective du lien devant exister entre l'infraction et l'emploi et ceci pour au moins deux raisons. En premier lieu, toute infraction criminelle rend un candidat inadmissible à l'embauche, alors que seul un acte criminel entraîne la destitution du policier déjà en fonction. Même si l'on peut admettre que les conditions du maintien dans la fonction ne soient pas exactement les mêmes que celles relatives à l'embauche, la disproportion paraît ici trop grande pour que l'on puisse admettre d'emblée que le lien tracé entre l'infraction et l'emploi repose sur une évaluation objective. En second lieu, la *Loi de police* actuelle ne déclare inadmissible que le candidat qui a été déclaré coupable lorsque poursuivi au moyen d'un acte d'accusation, alors que l'article 115, suivant le Projet de loi n° 86, prendrait en considération toute infraction criminelle.

De l'avis de la Commission, compte tenu des principes ci-haut énoncés ainsi que de la prépondérance que l'article 18.2 de la Charte possède sur l'ensemble de la législation, l'article 115, introduit par le projet de loi n° 86, devrait mentionner, pour être compatible avec le texte de l'article 18.2, qu'une infraction criminelle rend inadmissible à la fonction de policier, *sauf si cette infraction n'a aucun lien avec l'emploi ou si la personne concernée en a obtenu le pardon.*²⁷ Certains textes législatifs énumèrent déjà les infractions

²⁷ Ceci obligerait certes les corps policiers à procéder à une évaluation individualisée de chaque candidat dont le dossier comporte des infractions criminelles. D'un point de vue (...suite)

incompatibles avec certains emplois ou occupations²⁸. Si le législateur estime que toute infraction prévue au Code criminel possède un lien avec l'emploi de policier, il lui est loisible, par ailleurs, de l'énoncer explicitement dans le texte de la loi (au moyen, par exemple, d'une présomption relative à cet effet), voire d'user de la faculté qui lui est reconnue par l'article 52 de déroger expressément au texte de l'article 18.2.

1.2.2 En cours d'emploi

L'article 119 tel que rédigé dans le Projet de loi n° 86 prévoit la destitution automatique de tout policier ayant été reconnu coupable, « en quelque lieu que ce soit, d'un acte criminel ». Il est certain que la commission d'un acte criminel est un geste extrêmement grave, difficilement compatible avec le maintien en poste d'un fonctionnaire de police. Ce fait est reconnu par la jurisprudence arbitrale, laquelle estime :

« ...que l'arbitre n'interviendra que lorsqu'il y a lieu de la faire dans l'exercice de sa juridiction propre. La façon de caractériser l'opportunité d'une telle intervention semble avoir fait l'unanimité autour de l'appréciation des circonstances atténuantes et

administratif, il s'agit à cet égard d'un effort d'accommodement. Compte tenu en particulier de l'arrêt *Grismer*, précité (note 11), de la Cour suprême, cette évaluation individualisée ne ferait naître aucune contrainte excessive pour l'administration. Dans *Grismer* en effet, la Cour suprême a obligé le Surintendant des véhicules moteurs de la Colombie-Britannique à procéder à une évaluation individuelle des personnes ayant une vision périphérique partielle, alors qu'auparavant ces personnes étaient automatiquement exclues. La Cour suprême a souligné que le Surintendant n'avait pas démontré que le risque ou le coût se rattachant à une évaluation individuelle constituait une contrainte excessive. Or une telle situation, qui exige une évaluation médicale complexe, est sans commune mesure avec l'examen individualisé d'un lien entre une infraction et l'emploi de policier.

²⁸ *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*, L.R.Q., c. S-4.1, art. 18.1.

exceptionnelles qui rendent la sentence trop sévère au regard de l'ensemble des circonstances de l'affaire »²⁹.

En l'occurrence, l'arbitre estima que des circonstances exceptionnelles, soit la dépression sévère éprouvée, aux moment de la commission des gestes reprochés, par un policier (condamné sur mise en accusation, pour recel puis vol à l'étalage), justifiaient l'annulation du congédiement et, en lieu et place, la substitution d'une longue période de suspension. D'autres décisions arbitrales ont également annulé un congédiement, à titre exceptionnel, en dépit de la perpétration d'un acte criminel³⁰.

L'article 18.2 de la Charte oblige à tenir compte de l'existence d'un pardon et, en l'absence de pardon, à une appréciation *in concreto* de chaque situation. De ce point de vue, tout en admettant l'extrême gravité que revêt la perpétration, par un policier, d'un acte criminel, la destitution automatique ne paraît pas conforme aux exigences du texte de l'article 18.2. Pour être conforme au libellé de cette norme quasi constitutionnelle, l'article 119 doit, d'une part, tenir compte de l'existence possible d'un pardon. En l'absence de pardon, d'autre part, l'article 119 doit subordonner la destitution (de même que la sanction disciplinaire prévue au second alinéa) à l'existence d'un lien entre l'infraction et l'emploi. Il demeure loisible au législateur d'énoncer une présomption à l'effet que toute infraction criminelle possède un lien avec l'emploi de policier, ou de déroger explicitement à l'article 18.2 conformément à l'article 52.

²⁹ *Deux-Montagnes (Ville de) c. Fraternité des policiers de Deux-Montagnes*, 1995-08-01, 95T-1224, M^e Francis Léger, arbitre.

³⁰ *Deux-Montagnes (Ville de)*..., jurisprudence citée.

1.3 Conclusion et recommandation

De l'avis de la Commission, les articles 115 et 119, tels que formulés par le Projet de loi n° 86, ne sont pas conformes au texte de la norme quasi constitutionnelle qu'énonce l'article 18.2 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Pour se conformer au texte de cette disposition, les articles 115 et 119 devraient subordonner l'inadmissibilité à la fonction de policier, de même que la destitution d'un policier en exercice ou l'obligation de lui imposer une sanction disciplinaire, à la présence d'un *lien entre l'infraction criminelle et l'emploi*. Il demeure possible au législateur d'énoncer une présomption à l'effet que toute infraction criminelle possède un lien avec l'emploi, ou de déroger explicitement à l'article 18.2 dans la mesure où le lui permet l'article 52 de la Charte.

Les articles 115 et 119, pour se conformer au texte de l'article 18.2, doivent par ailleurs prévoir qu'il n'est pas tenu compte d'une infraction si une personne en a obtenu le pardon.

2 L'EXERCICE DE CERTAINES ACTIVITÉS POLITIQUES

2.1 Les droits politiques

L'article 22 de la *Charte des droits et libertés de la personne* reconnaît les droits politiques suivants :

« Toute personne légalement habilitée et qualifiée a droit de se porter candidat lors d'une élection et a droit d'y voter. ».

Dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, l'article 3 prévoit :

« Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales. ».

Par ailleurs, on a reconnu que le fait d'être membre d'un parti politique, de militer en faveur d'une option politique ou celui d'être candidat à une élection sont des éléments qui participent des libertés d'association et d'expression³¹. Ces libertés sont reconnues aux paragraphes b) et d) de l'article 2 de la *Charte canadienne* ainsi qu'à l'article 3 de la *Charte québécoise*.

2.2 Les restrictions à l'exercice de certaines activités politiques dans le Projet de loi

Les articles 122 et 123 du Projet de loi n° 86 apportent certaines restrictions aux droits politiques des policiers et des constables spéciaux. Ainsi, l'article 122 prévoit que les dirigeants des corps policiers ne peuvent se porter candidat à

³¹ Voir : *Osborne c. Canada (Conseil du trésor)*, (1991) 2 R.C.S. 69; *Jones c. Ontario (Attorney-General)*; *Rheaume c. Ontario (Attorney-General)*, (1992) 89 D.L.R. (4th) 11 (C.A. Ont.); *Delisle c. Canada (Procureur Général)*, (1998) R.J.Q. 2751 (C.S.).

une élection ou se livrer à des activités politiques partisans; il prévoit également que les autres policiers et les constables spéciaux ne peuvent se porter candidat à des élections municipales ou scolaires sur le territoire où ils ont compétence ni se livrer à des activités politiques partisans relativement à une telle élection :

« 122. Le directeur général et les directeurs généraux adjoints de la Sûreté du Québec, ainsi que les directeurs et directeurs adjoints des autres corps de police, ne peuvent, sous peine de mesures disciplinaires, se porter candidats à une élection fédérale, provinciale, municipale ou scolaire, ni se livrer à des activités de nature partisane à l'égard d'un candidat à une telle élection ou d'un parti politique.

Les policiers autres que ceux visés à l'alinéa précédent ainsi que les constables spéciaux, ne peuvent, sous peine de mesures disciplinaires, se porter candidats à des élections municipales ou scolaires, ni se livrer à des activités de nature partisane à l'égard d'un candidat à une telle élection ou d'un parti politique, à l'intérieur du territoire où ils ont compétence.

Ne constitue pas une activité de nature partisane le fait d'exercer son droit de vote, d'être membre d'un parti politique ou d'assister à une assemblée publique de nature politique. »

En vertu de l'article 123, le policier ou le constable spécial peut se porter candidat à une élection fédérale ou provinciale ou exercer des activités de nature partisane aux conditions suivantes :

« Le policier ou le constable spécial qui veut, au niveau fédéral ou provincial, se porter candidat à une élection ou se livrer à une activité de nature partisane a le droit d'obtenir, sur demande adressée à la plus haute autorité dont il relève, un congé total sans solde, qui doit être accordé dans les meilleurs délais. La lettre d'autorisation indique le début et la fin du congé, qui doivent être fixés de façon à permettre le plein exercice des activités politiques pour lesquelles il a été demandé.

En cas de cessation de l'activité politique avant la date prévue, l'intéressé doit en aviser sans délai l'autorité qui lui a accordé le congé; celui-ci prend fin le quinzième jour suivant la date de réception de cet avis.

À la fin du congé, celui qui en bénéficiait réintègre de plein droit ses fonctions, sauf à être affecté à un poste qui ne comporte aucune incompatibilité avec l'activité politique à laquelle il s'est livré. ».

Des limitations à l'exercice des droits politiques ont été contestées devant les tribunaux et il se dégage de ces décisions que les dispositions législatives qui prévoient une inhabilité complète de certaines catégories de salariés ne sont pas conformes aux chartes québécoise ou canadienne.

Par exemple, l'article 8 de la *Loi sur les substituts du procureur général* (L.R.Q., c. S-35) qui interdisait à un substitut permanent de se porter candidat à une élection fédérale, provinciale, municipale ou scolaire ou de se livrer à une activité politique partisane a été déclaré inopérant parce que contraire aux articles 3 et 15 de la *Charte canadienne* et qu'une telle exclusion ne pouvait être justifiée en vertu de l'article 1 de cette charte³². Une disposition d'une loi de la Nouvelle-Écosse qui interdisait aux fonctionnaires provinciaux de travailler pour un parti politique a été déclarée contraire à l'article 3 de la *Charte canadienne* parce qu'elle empêchait ces personnes de se porter candidat à une élection et qu'elle ne prévoyait pas la possibilité pour celles-ci d'obtenir un congé sans solde³³.

Une autre décision nous apparaît très pertinente en regard du Projet de loi n° 86. Dans la décision *Delisle c. Canada (Procureur Général)*³⁴, un membre de la Gendarmerie royale du Canada élu maire d'une municipalité du Québec a contesté les dispositions du règlement de la Gendarmerie qui interdisent à un membre qui est agent de la paix de se porter candidat à une élection fédérale,

³² *Tremblay c. Commission de la Fonction publique du Québec*, [1990] R.J.Q. 1386 (C.S.).

³³ *Fraser and Attorney-General Nova Scotia (Re)*, (1987) 30 D.L.R. (4th) 340 (C.S. N.-É.).

³⁴ [1998] R.J.Q. 2751 (C.S.).

provinciale, municipale, scolaire ou autre. Ces dispositions ont été déclarées nulles et inopérantes parce que contraires à la Charte canadienne. On y a analysé, en vertu de l'article 1 de la *Charte canadienne*, les critères permettant de justifier une limitation à l'exercice des libertés d'expression et d'association ainsi que l'exercice des droits politiques des policiers de la gendarmerie.

Compte tenu des fonctions d'un policier, une mesure visant à assurer sa neutralité politique constitue un objectif important incontournable³⁵, rencontrant ainsi les conditions du premier volet de l'analyse sous l'article 1 portant sur l'objectif visé. Quant au volet sur la proportionnalité, on a conclu qu'une telle limite aux droits des policiers, quoique ayant un lien rationnel entre l'objectif visé et les moyens retenus pour l'atteindre³⁶, ne rencontre pas le critère de l'atteinte minimale parce que cette règle ne prévoyait « *aucun aménagement permettant de concilier des droits démocratiques avec la fonction exigeante et importante d'un policier.* »³⁷.

La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Libman c. Procureur général du Québec*³⁸, lorsqu'elle traite du fait que le concept de l'atteinte minimale peut varier selon le domaine, le droit ou la liberté visée, se prononce sur le domaine de l'expression politique³⁹ :

« L'expression politique étant au cœur même de la liberté d'expression, celle-ci doit normalement bénéficier d'un degré de protection constitutionnelle élevé, c'est-à-dire que les tribunaux doivent

³⁵ *Idem*, p. 2760.

³⁶ *Idem*, p. 2760 et 2761.

³⁷ *Idem*, p. 2765.

³⁸ [1997] 3 R.C.S. 569.

³⁹ *Idem*, p. 606.

généralement appliquer une norme de justification sévère lorsqu'une loi porte atteinte à la liberté d'expression politique. ».

2.3 Analyse de la conformité à la *Charte des droits et libertés de la personne*

L'article 22 de la Charte comporte une limite intrinsèque, à savoir que seules les personnes **légalement habilitées et qualifiées** ont le droit de se porter candidat et le droit de voter lors d'une élection. La loi peut donc établir des conditions à l'exercice du droit de vote ou rendre certaines personnes inhabiles à se porter candidat lors d'une élection. Cette limite ne pourrait cependant exclure des catégories de personnes en fonction d'un des critères énumérés à l'article 10. Les distinctions qui tiennent compte de l'emploi ou de la profession, en l'occurrence la fonction de policier, ne constituerait pas une distinction fondée sur la condition sociale ou sur un motif analogue à ceux énumérés au paragraphe 1 de l'article 15 de la *Charte canadienne*⁴⁰. L'article 22 vise toute élection et n'est pas limité aux seules élections fédérales ou provinciales, à la différence de l'article 3 de la *Charte canadienne*⁴¹.

Par ailleurs, comme nous le mentionnions précédemment, les libertés d'association et d'expression peuvent être affectées par les limites imposées à

⁴⁰ Sur le critère de la condition sociale : *Patry c. Barreau du Québec*, [1991] R.J.Q. 2366 (C.S.) (interdiction aux agents de la paix d'être membre du Barreau); ne sont pas visés par l'article 15 de la *Charte canadienne* les militaires, *R. c. Généreux* [1992] 1 R.C.S. 259; les membres de la G.R.C. par rapport aux autres policiers, *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, Cour suprême 25926, 2 septembre 1999; les employés municipaux, *Jones c. Ontario (Attorney-General)*; *Rheaume c. Ontario (Attorney-General)*, (1992) 89 D.L.R. (4th) 11 (C.A. Ont.); en général, *Major c. Québec (Procureur général)*, [1994] R.J.Q. 1622 (C.S.);

⁴¹ *Jones c. Ontario (Attorney-General)*; *Rheaume c. Ontario (Attorney-General)*, (1992) 89 D.L.R. (4th) 11 (C.A. Ont.) où on a déclaré que l'article 3 ne s'applique pas à l'élection des conseillers municipaux.

l'exercice des droits politiques⁴². L'analyse en vertu de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* pourra donc s'appliquer aux limites aux droits politiques prévues par le Projet de loi n° 86 en regard des libertés d'expression et d'association. On doit appliquer les mêmes critères d'analyse que ceux développés par la Cour suprême pour l'application de l'article 1 de la *Charte canadienne*⁴³.

Ces critères peuvent se résumer comme suit : 1) la limite est prescrite par une règle de droit, 2) l'objectif visé par la mesure est suffisamment important et urgent pour justifier une atteinte à un droit ou une liberté et 3) il doit y avoir proportionnalité entre les effets de la mesure qui restreint une liberté ou un droit et l'objectif de la mesure. Ce dernier critère doit être analysé en fonction de trois facteurs : 3a) l'existence d'un lien rationnel entre l'objectif de la mesure et le moyen choisi pour l'atteindre, 3b) le moyen choisi porte une atteinte minimale au droit garanti et 3c) les effets bénéfiques de la mesure l'emportent sur ses effets préjudiciables.

On conviendra facilement que les deux premiers critères sont rencontrés puisque les articles 122 et 123 du projet de loi constitueraient une règle de droit s'ils sont adoptés et l'objectif visé, assurer l'indépendance et l'impartialité des policiers compte tenu des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, apparaît suffisamment important pour justifier une atteinte à leurs droits politiques⁴⁴.

⁴² *Supra*, note 30.

⁴³ *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844.

⁴⁴ Voir, par analogie *Delisle c. Canada (Procureur général)*, [1998] R.J.Q. 2751, 2758 à 2760 (C.S.).

Quant au troisième critère, la proportionnalité, on doit d'abord se demander si le moyen choisi, l'exclusion des dirigeants des corps policiers du droit de se porter candidat à toute élection et celle des autres policiers du droit de se porter candidat à une élection municipale ou scolaire à l'intérieur du territoire où ils ont compétence, est en lien rationnel avec l'objectif d'indépendance et d'impartialité? On peut répondre oui à cette question puisqu'il est indéniable qu'un lien logique existe entre la neutralité que doit démontrer tout policier et le fait qu'il puisse être élu à une élection municipale ou scolaire dans le territoire où il exerce ses fonctions.

Le deuxième facteur à considérer, l'atteinte minimale aux droits des policiers par la mesure choisie, nous semble plus problématique. Deux aspects sont ici en cause. D'abord, la question du territoire où un policier a compétence. Dans les municipalités de 5 000 habitants ou plus, un corps de police municipal aura habituellement compétence sur le territoire de cette seule municipalité, sauf s'il y a entente intermunicipale⁴⁵. Les policiers membres de ces corps de police peuvent donc se porter candidat à une élection municipale ou scolaire dans un territoire autre que celui où ils exercent leurs fonctions. Pour les membres de la Sûreté du Québec, cette règle devient une interdiction totale de se porter candidat à une élection municipale ou scolaire. En effet, comme la Sûreté du Québec a compétence sur l'ensemble du territoire québécois⁴⁶, un membre de la Sûreté ne pourra donc se porter candidat à aucune élection municipale ou scolaire. La formulation de l'article 122 du projet de loi semble être plus

⁴⁵ Articles 69 et 71 du Projet de loi.

⁴⁶ Article 50 du Projet de loi.

restrictive que l'actuelle disposition qui limite l'exercice des droits politiques des policiers⁴⁷ :

« **37.2** Dans les limites du territoire dans lequel ils exercent leurs fonctions, les autres membres de la Sûreté ou d'un autre corps de police ainsi que les constables spéciaux ne peuvent, sous peine d'une mesure disciplinaire, se porter candidats à une charge de membre d'un conseil municipal ou d'un conseil de commissaires d'une commission scolaire (...). »

Donc, quant aux membres de la Sûreté du Québec, le Projet de loi limiterait encore plus leur inhabilité que ne le fait la loi actuelle. La mesure prévue à l'article 122 ne pourrait donc être considérée comme une atteinte minimale à la liberté d'expression des membres de la Sûreté du Québec puisque la loi actuelle porte moins atteinte à leurs droits, à moins que l'on ne démontre que la mesure actuelle ne permet pas de rencontrer l'objectif visé.

Un autre aspect devrait être considéré en regard du facteur de l'atteinte minimale. Serait-il possible de permettre à un policier de se porter candidat lors d'une élection municipale ou scolaire sur le territoire où il exerce ses fonctions s'il est en congé sans solde durant la période électorale? Une telle approche a été retenue à l'égard des membres de la Gendarmerie royale du Canada suite à la décision dans l'affaire *Delisle c. Canada (Procureur général)*⁴⁸. En effet, les nouvelles dispositions du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*⁴⁹ prévoient que le membre de la Gendarmerie qui est agent de la paix a le droit d'obtenir un congé sans solde durant une période électorale. Toutefois, il ne

⁴⁷ *Loi de police*, L.R.Q., c. P-13, article 37.2. On notera que cette loi prévoit à son article 39 que « *La Sûreté est, sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique chargée de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique dans tout le territoire du Québec...* » et à son article 40 que « *Pour l'exercice des fonctions de la Sûreté, le territoire du Québec est partagé en districts...* ».

⁴⁸ Précitée, note 30.

⁴⁹ DORS/88-361.

peut siéger à un poste électif et demeurer membre de la Gendarmerie. En Ontario, on trouve des conditions similaires dans la *Loi sur les municipalités*⁵⁰ relativement aux employés des municipalités⁵¹. Au Québec, la *Loi sur les substituts du procureur général* a été modifiée suite à la décision *Tremblay c. Commission de la fonction publique*⁵² et un substitut du procureur général qui veut se porter candidat à une élection doit être reclassé à une fonction équivalente dans la fonction publique ce qui lui permet alors d'obtenir un congé sans solde. Il doit donc démissionner de son poste de substitut du procureur général⁵³.

Quant aux dispositions de l'article 123 du Projet de loi, elles portent atteinte à la liberté d'expression des policiers et constables spéciaux et à leur droit de se porter candidat à une élection fédérale ou provinciale mais ces atteintes sont justifiées en vertu de l'article 9.1 de la *Charte*⁵⁴.

2.4 Conclusion et recommandation

⁵⁰ L.R.O. (1990) c. M-45, a. 37. Voir également la *Loi de 1996 sur les élections municipales*, L.O. 1996, c. 32, Annexe, a. 30.

⁵¹ L'obligation d'obtenir un congé sans solde lors de la campagne électorale et celle de démissionner pour occuper le poste électif ont été considérées comme portant atteinte à la liberté d'expression mais ces atteintes sont conformes à l'article 1 de la *Charte canadienne* : *Jones c. Ontario (Attorney-General)*; *Rheaume c. Ontario (Attorney-General)*, (1992) 89 D.L.R. (4th) 11 (C.A. Ont.).

⁵² Précitée, note 31.

⁵³ *Loi sur les substituts du procureur général*, L.R.Q. c. S-35, articles 9.1 à 9.11.

⁵⁴ Voir par analogie *O.P.S.E.U. c. Ontario (Attorney-General)*, (1989) 52 D.L.R. (4th) 701 (H. C. Ont.) où on a considéré que l'obligation faite à un employé de la Couronne de prendre un congé sans solde pour se présenter comme candidat à une élection fédérale ou provinciale était conforme à l'article 3 de la *Charte canadienne*.

Les dispositions de l'article 122 du Projet de loi n° 86 ne rencontrent donc pas, à notre avis, les critères de justifications de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* puisque la mesure législative ne rencontre pas le test de la proportionnalité en regard de l'atteinte minimale à la liberté d'expression des policiers et des constables spéciaux.

La loi projetée devrait restreindre l'interdiction de se porter candidat à une élection municipale ou scolaire au seul territoire sur lequel un policier exerce ses fonctions plutôt qu'au territoire qui relève de sa compétence compte tenu du fait que la Sûreté du Québec a compétence sur tout le territoire québécois.

Le Projet de loi devrait prévoir qu'un policier ou un constable spécial peut se porter candidat à une élection municipale ou scolaire sur le territoire où il exerce ses fonctions à condition d'avoir obtenu un congé sans solde pour la durée de la période électorale et qu'il puisse réintégrer son emploi s'il n'est pas élu.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande donc que l'article 122 du Projet de loi n° 86 soit modifié en conséquence.