

**COLLOQUE
APPROCHE INTERNATIONALE DE LA
DÉONTOLOGIE POLICIÈRE**

Paris, 20 octobre 2006

**RÉTABLIR LA CONFIANCE
ENTRE LA POPULATION ET LA FORCE POLICIÈRE**

**ALLOCUTION
DU COMMISSAIRE À LA DÉONTOLOGIE
POLICIÈRE DU QUÉBEC**

Me Claude Simard

Monsieur le président,
Distingués invités,
Chers amis,

Je me sens particulièrement privilégié et, je l'avoue, un peu intimidé de m'adresser à un auditoire aussi prestigieux.

Toutefois, traiter des stratégies pour rétablir la confiance du public à l'endroit de sa police constitue un défi si stimulant, que j'en oublie ma pudeur au vestiaire.

Néanmoins, c'est sans prétention que je vous fais part de ma réflexion sur un enjeu qui, on en conviendra, est la raison d'être de tout système déontologique.

Il n'est pas d'état stable et prospère sans police organisée et efficace. C'est pourquoi, même en démocratie, les policiers sont investis de pouvoirs exorbitants tels priver de liberté leurs concitoyens, utiliser la force à leur endroit et s'immiscer dans leur vie privée. Dès lors, le premier souci des États de droit sera de s'assurer que ces pouvoirs soient exercés de manière conforme aux idéaux démocratiques.

Ainsi, que ce soit dans le cadre d'institutions internationales ou sur un strict plan national, ces pays tenteront à travers des déclarations, des chartes et des lois d'établir ce juste équilibre devant permettre aux policiers d'accomplir leur mission sans difficulté tout en respectant les droits et les libertés de la personne. En pratique, cette recherche d'équilibre entre une police nécessaire à l'exercice des libertés et une police menaçante pour cet exercice, sera toujours confrontée à des dilemmes. Doit-on privilégier les intérêts collectifs ou individuels? Doit-on sanctionner rapidement au meilleur coût ou consentir de lourdes garanties procédurales?

Dans ce contexte, s'agissant de guider leurs actions, les démocraties libérales partagent des principes qui sont les points cardinaux de la notion de police dans un état moderne. Ces principes sont les suivants :

- les constitutions attribuent à nos polices d'être des forces publiques garantes des droits et des libertés. Elles doivent être au service de tous;
- l'intégrité des policiers et l'observance par eux des droits fondamentaux sont des baromètres d'une société libre et démocratique;

- la présence visible et permanente de policiers en uniforme dans nos rues et leur action sociale stratégique en matière de respect des lois, font de la police l'incarnation de l'État le plus proche des citoyens;
- toute perte de confiance des citoyens envers leur police nuit directement à la légitimité même de l'État.

Évidemment, toutes ces déclarations, chartes et lois seraient vaines sans l'existence de mécanismes de contrôle. La police doit en effet être imputable, mais comment et auprès de qui?

Dans cette perspective, en tenant compte des limites immédiates qu'impose la théorie de la séparation des pouvoirs qui attribue à la police une forte indépendance face, notamment, aux autorités politiques et exécutives de l'État, les pays disposent de réseaux variables de contrôles politique, administratif et judiciaire de leur police. Toutefois, les experts conviennent que malgré la multiplicité des organes de contrôle, ceux-ci n'ont moyen d'intervenir qu'après coup et de façon très ponctuelle. **Par conséquent, l'essentiel des activités policières échappent à tout mécanisme de contrôle.** Ce paradoxe est sans doute le facteur déterminant pour militer en faveur d'une éthique pratiquée au premier chef par les policiers eux-mêmes.

De plus, force est de constater qu'au niveau mondial la police est actuellement en pleine mutation. Elle tend en effet à progressivement passer d'un rôle exclusivement répressif à une mission d'accompagnement d'objectifs sociaux. Cette modification de finalité entraîne déjà à l'utilisation d'autres moyens, d'autres méthodes et d'autres techniques. Or, ces virages décisifs sont voués à l'échec si chaque membre des corps de police n'atteint pas une pleine conscience du sens de sa mission, de la responsabilité qui accompagne l'autorité qui lui est donnée. En effet, cette autorité ne doit pas être exercée uniquement en terme de pouvoirs et de force, elle doit aussi être accomplie de façon compétente, probe et repousser l'arbitraire.

Au premier chef, il est donc indéniable que la police elle-même doit s'approprier son éthique et sa déontologie en se dotant d'une stratégie globale de formation et de gestion interne. Diriger la police exige du leadership, un suivi constant et une gestion rigoureuse. Cependant, la démocratie favorisant l'implication des citoyens dans les affaires importantes de l'État, ceux-ci doivent disposer d'une voie adéquate pour porter plainte auprès d'instances qui puissent vérifier les faits et, le cas échéant, veiller à ce que les règles déontologiques soient susceptibles de sanction.

Certes, les opinions varient et le débat n'est jamais vraiment clos sur la nature et la portée du contrôle déontologique en question. La polémique entre les systèmes selon qu'ils soient internes ou externes et la grande diversité des approches hybrides témoignent de la vivacité des idées qui se confrontent. En revanche, on sait d'expérience que dans la plupart des États, les bavures et les exactions policières ont provoqué, au nom de la confiance et de la transparence que nécessite un tel mécanisme d'examen, la création d'organismes externes et indépendants de surveillance civile. Au Canada, le législateur fédéral fait même de l'existence d'un organisme externe de surveillance civile, un pré-requis essentiel à l'exercice **pour un palier de gouvernement** de certains pouvoirs d'exceptions **accordées** par le droit criminel pour lutter contre le crime organisé et le terrorisme.

Au cours des trois dernières décennies, les démocraties du monde entier se sont appliquées à instaurer et à expérimenter des modèles d'examen et de contrôle de la police. Les approches divergent d'abord en fonction de l'ordre constitutionnel, de la famille juridique, des structures organisationnelles, du système judiciaire et de la culture sociale et administrative prévalant dans chacun des états.

En outre, il est indéniable que les conditions qui ont favorisé l'établissement et l'évolution de ces modèles expliquent en grande partie les caractéristiques retenues dans un cas particulier. Ainsi, faut-il pour bien comprendre les solutions privilégiées, analyser sous quelle impulsion le changement émanait, par exemple le scandale policier ou le « *malfonctionnement* » décrié.

Enfin, même si théoriquement un modèle peut sembler se démarquer par sa crédibilité et son efficacité, les puissants lobbies qui se confrontent lors du débat politique préalable à l'adoption législative du mécanisme proposé, obligent irrémédiablement à des compromis. Aussi, faut-il généralement une crise très grave avant qu'un gouvernement ne modifie le statu quo.

Par ailleurs, il convient de distinguer les moyens pris pour que des institutions civiles puissent influencer la nomination des dirigeants d'un corps de police et exiger reddition de compte des orientations de leurs services ou de leur gestion courante, des organismes civils de traitement des plaintes du public. En déontologie policière, ce sont ces derniers qui ont une action déterminante. Or, les organismes externes de surveillance civile de l'inconduite policière échappent actuellement à toute classification formelle. Par conséquent, c'est plutôt en fonction de leur degré de contrôle et de responsabilité sur le processus d'examen

qu'on évaluera les différents modèles. Ainsi, dans une dynamique de polarisation, il y aura à une extrémité la situation où l'entière responsabilité du contrôle dépend d'autorités civiles et, à l'autre bout du spectre, une autonomie policière presque absolue eu égard à une implication civile plus théorique que réelle.

Les éléments considérés comme essentiels pour apprécier le degré de contrôle des civils dans un mécanisme de surveillance de la police peuvent être les suivants :

- la procédure de mise en branle du processus;
- la responsabilité de la prise d'information et de l'enquête;
- la révision de la qualité de l'enquête;
- l'orientation conséquente à l'enquête, dont la décision de sanctionner;
- l'imposition de la sanction;
- la nature et la composition de l'instance d'appel en cas de recours;
- la formulation de recommandations.

En pratique, il y a très peu d'organismes externes de surveillance civile qui sont autonomes au point d'avoir un contrôle total sur l'ensemble du processus. Lorsque c'est le cas, on notera que c'est à la suite d'une évolution successive marquée par des impasses qui ont affecté la confiance du public à l'endroit de la procédure d'examen et de la décision sur sanction. En effet, pour la plupart, les organismes externes de surveillance civile ne font que revoir ou superviser les travaux internes des corps de police et n'ont qu'un pouvoir de recommandation sur la sanction éventuelle d'un policier.

Par conséquent, on doit retenir que **la majorité des institutions qui oeuvrent actuellement en surveillance civile de la police ont une autorité plutôt précaire**. C'est du reste, dans ce contexte, que l'on s'intéresse de plus en plus à la portée de leur contribution respective.

La recherche sur l'évaluation de la réussite des organismes de surveillance civile de la police est certes à ses premiers balbutiements. D'ailleurs, en raison des multiples formes d'institutions et de leurs contextes particuliers, il n'est pas toujours clair combien le succès de l'un peut être exportable ailleurs. Toutefois, on ne peut nier pour apprécier leurs actions la pertinence de se référer à des critères généraux d'appréciation. Les aspects à considérer qui font à cet égard consensus sont les

suivants :

- L'INTÉGRITÉ : le processus doit être équitable, rigoureux et objectif tant pour les citoyens que pour les policiers;
- LA LÉGITIMITÉ : la perception positive du système doit être également partagée par toutes les parties impliquées;
- L'IMPACT : l'amélioration des comportements et le développement de la qualité de la police doivent être mesurables.

De plus, il est reconnu qu'un élément sensible pour la pérennité d'un système de surveillance civile est sa performance en terme de gestion. Les coûts et la célébrité des processus sont en effet des facteurs qui ont été à l'origine de bien des remises en question.

En fait, la controverse qu'entraînent ces organismes implique qu'ils veillent à se mettre à l'abri des critiques autant des citoyens que des policiers. Pour ce faire, il est crucial qu'ils gardent constamment à l'esprit les critères d'appréciation évoqués précédemment. Sinon, l'expérience démontre qu'un tant soit

peu de manque de vigilance emportera une révision législative de leurs voies et procédés sinon même, en certaines occasions, la disparition pure et simple de l'organisme. En outre, il paraît avéré que plus le système de surveillance civile sera autonome et investi de larges pouvoirs, plus il lui sera possible d'accomplir efficacement sa mission et de se mettre à l'abri de la contestation. Il y a là, on en conviendra, un enjeu important de crédibilité, d'efficience et de pérennité.

Que retenir de ce trop rapide tour d'horizon?

La « *confiance* » est la pierre angulaire d'un édifice complexe où logent à la même enseigne les gouvernements, les forces policières et les organismes de surveillance civile de la police.

Il n'y a malheureusement pas de réponse toute faite que ce soit pour établir ou rétablir une confiance tout aussi nécessaire pour gouverner, pour assurer la sécurité de l'État et des citoyens ou pour opérer une surveillance de la police qui soit à la hauteur des aspirations du public.

Cependant, même si les chemins sont parfois tortueux, il n'y aura erreur que si on freine l'effet du balancier d'une recherche sincère d'équilibre entre respect des droits et libertés de la personne et l'efficacité de l'action policière.

Je vous remercie de votre attention.

Claude Simard, avocat

Commissaire à la déontologie policière du Québec