

CI - 004M
C. P. PL 14
Loi Sécurité publique
Aider à retrouver
les personnes disparues
VERSION RÉVISÉE

**CONSULTATIONS PARTICULIÈRES CONCERNANT
LE PROJET DE LOI 14- *LOI MODIFIANT DIVERSES
DISPOSITIONS RELATIVES À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET
ÉDICTANT LA LOI VISANT À AIDER À RETROUVER DES
PERSONNES DISPARUES***

COMMISSION DES INSTITUTIONS

MÉMOIRE

Assurer une conduite
professionnelle,
dans le respect
des droits de chacun

Commissaire
à la déontologie
policière

Québec 

Cette publication est rédigée par la
Commissaire à la déontologie policière

Note : Dans le présent document, le masculin englobe les deux genres et est utilisé pour alléger le texte.

© Gouvernement du Québec, 2023

Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction par quelque procédé que ce soit
et la traduction, même partielles, sont interdites
sans l'autorisation du Commissaire à la déontologie policière.

Table des matières

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS	5
INTRODUCTION	6
1. LE SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE DU QUÉBEC.....	7
2. LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI 14.....	8
2.1 LA PLAINTÉ EN DÉONTOLOGIE POLICIÈRE.....	9
2.2 L'ENJEU DES PLAIGNANTS TIERS	10
2.2.1 Contexte actuel	10
2.2.2 Plainte versus signalement.....	12
2.2.3 Procédure en cas de signalement	12
2.2.4 Pouvoir d'intervention	13
2.3 LA CONCILIATION DES PLAINTES	13
2.3.1 Contexte actuel	13
2.3.2 Conciliation comme première étape du processus.....	15
2.3.3 Conciliation facultative.....	17
2.3.4 Formation des conciliateurs	19
2.3.5 Accompagnement additionnel	19
2.3.6 Conciliation à distance.....	21
2.4 L'ACCÈS AU RÉGIME POUR LES PERSONNES VULNÉRABLES	22
2.4.1 Contexte actuel	22
2.4.2 Plaintes et signalements faits oralement	22
2.5 LA MODERNISATION DU RÉGIME DE SANCTION.....	22
2.5.1 Clarification des sanctions.....	23
2.5.2 Retrait du plafond de la suspension.....	23
2.5.3 Mesures de réparation	24
2.6 L'APPEL SUR PERMISSION À LA COUR DU QUÉBEC.....	26
3. LE DÉVELOPPEMENT DE L'APPROCHE PRÉVENTIVE EN DÉONTOLOGIE POLICIÈRE	27
CONCLUSION	29

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

Le Commissaire est favorable aux intentions du projet de loi 14. Il :

APPUIE

- La nouvelle responsabilité en matière de prévention et d'éducation en matière de déontologie policière proposée qui s'inscrit en parfaite adéquation avec les orientations du Plan stratégique 2021-2025.
- Le fait de réserver le statut de plaignant aux seules personnes directement impliquées dans un événement ou les témoins de celui-ci, le nouveau régime de signalement conférant une plus grande souplesse organisationnelle tout en préservant la possibilité pour une personne de dénoncer une intervention policière qu'elle estime problématique et la reconnaissance à la Commissaire d'un pouvoir d'intervention sur toutes interactions policières soumises à sa compétence.
- L'accompagnement additionnel et plus personnalisé proposé aux plaignants alléguant la conduite discriminatoire d'un policier tout au long du processus déontologique et particulièrement pour ceux qui auront choisi de participer à la conciliation.
- L'obligation de formation pour tous les conciliateurs intervenant auprès de plaignants alléguant la conduite discriminatoire d'un policier car il est impératif que tous les acteurs de la société soient informés et sensibilisés au profilage racial de même que sur la discrimination sous toutes ces formes.
- Une accessibilité accrue au recours en déontologie policière et s'engage à faire connaître les critères donnant ouverture à la plainte ou au signalement faits oralement.
- Le choix fait de ne retenir que la réprimande parmi les trois premières sanctions énumérées à l'article 234.
- Le retrait du nombre maximal de 60 jours de suspension.

RECOMMANDE

- Le maintien de la conciliation comme premier mode de traitement de la plainte déontologique, particulièrement dans le contexte où elle favorise une approche préventive des manquements déontologiques.
- Qu'à défaut pour le plaignant d'avoir avisé la Commissaire de son intention de participer ou non à la conciliation dans les 30 jours du dépôt de sa plainte, ce dernier soit réputé avoir accepté la conciliation et non l'inverse.
- Que soit ajoutée la possibilité que les conciliations puissent également se tenir par conférence téléphonique lorsque les modes virtuels ou en présentiel ne sont pas accessibles au plaignant.
- Que la mesure de réparation fasse l'objet d'une recommandation conjointe des parties au Comité.

INTRODUCTION

Le Commissaire à la déontologie policière (ci-après appelé la Commissaire) accueille favorablement les intentions du projet de loi 14 - *Loi modifiant diverses dispositions relatives à la sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues*.

Dans le cadre de ce mémoire, la Commissaire émettra ses commentaires concernant les modifications législatives relatives au régime de déontologie policière. D'entrée de jeu, la Commissaire fait le constat que la grande majorité des modifications législatives proposées sont en adéquation avec les recommandations émanant du Rapport final du Comité consultatif sur la réalité policière¹. La Commissaire s'en réjouit compte tenu de la participation active de son organisation aux travaux de ce comité, notamment par le dépôt d'un mémoire étoffé² dans lequel étaient proposées diverses pistes d'améliorations au régime de déontologie policière dont la plupart ont été reprises dans les recommandations de ce Comité. La Commissaire est directement interpellée par les modifications législatives proposées concernant le régime déontologique des policiers³ et tient à souligner que l'analyse qui en a été faite découle de l'objectif fondamental qui doit guider son action, à savoir le renforcement du lien de confiance entre le policier et la population qu'elle dessert.

Compte tenu de l'importance des pouvoirs qui sont dévolus aux policiers, ce nécessaire lien de confiance doit prendre appui sur une conduite professionnelle répondant aux plus hauts standards de la part de tous les policiers qui sont assujettis au Code de déontologie des policiers du Québec⁴ (le Code). Ces policiers doivent, au regard de chacune de leurs interventions, transposer les valeurs de respect de toutes les personnes, d'honnêteté, d'impartialité et de prudence promues par ce Code.

Pour leur part, la population et les policiers sont en droit de s'attendre à des mécanismes de surveillance civile de l'activité policière qui soient justes, impartiaux, équitables, accessibles, efficaces et faisant preuve

¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC - COMITÉ CONSULTATIF SUR LA RÉALITÉ POLICIÈRE, *Rapport final – Modernité. Confiance. Efficience*, Mai 2021.

² COMMISSAIRE À LA DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, *Le régime de déontologie policière et ses enjeux actuels*, mémoire déposé au Comité consultatif sur la réalité policière, Avril 2020. En ligne :

https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/pratiques_policiers/memoires_ccrp/3011_deontologie.pdf

³ Afin d'alléger le texte, l'emploi du terme policier dans ce mémoire inclut tout autre agent de la paix soumis au Code de déontologie des policiers du Québec.

⁴ Code de déontologie des policiers du Québec, RLRQ c. P-13.1, r. 1.

d'une transparence appropriée à chaque situation. C'est sur la base de ces postulats que la Commissaire soumet le présent mémoire.

Après avoir brièvement présenté le système de déontologie policière du Québec (point 1), la Commissaire émettra ses commentaires concernant les modifications législatives proposées par le projet de loi 14 (point 2) en s'attardant sur le dépôt de la plainte en déontologie policière (2.1), l'enjeu des plaignants tiers (2.2), la conciliation des plaintes (2.3), l'accès au régime pour les personnes vulnérables (2.4), la modernisation du régime de sanction (2.5) et l'appel sur permission à la Cour du Québec (2.6). Elle conclura sur l'importance de développer une approche préventive en matière de déontologie policière (point 3).

1. LE SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE DU QUÉBEC

Deux autorités de surveillance civile indépendantes composent le système de déontologie policière du Québec :

- Le Commissaire à la déontologie policière;
- Le Comité de déontologie policière (tribunal déontologique) (appelé le Comité).

Le Commissaire à la déontologie policière est une organisation gouvernementale indépendante, composée de civils, qui a comme mission d'assurer le respect du Code en recevant, examinant et traitant les plaintes formulées par des citoyens à l'endroit des policiers, des agents de protection de la faune, des constables spéciaux, des contrôleurs routiers, des dirigeants et enquêteurs de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) de même que des dirigeants et enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) qui auraient contrevenu au Code dans l'exercice de leurs fonctions lorsqu'ils sont en rapport avec le public.

Le processus de déontologie policière comporte différentes étapes :

- Le dépôt, par toute personne d'une plainte écrite relative à la conduite d'un policier dans l'exercice de ses fonctions. Il faut noter que la Commissaire ne peut actuellement agir de sa propre initiative à l'égard d'une situation⁵.
- L'analyse préliminaire de la plainte. Lorsqu'une plainte est déposée par un citoyen, la Commissaire analyse les allégués du plaignant et elle consulte les documents opérationnels policiers qui doivent

⁵ Mentionnons que le ministre de la Sécurité publique peut demander à la Commissaire de faire enquête sur une situation. La Commissaire doit également citer un policier devant le Comité à la réception d'une décision définitive d'un tribunal canadien déclarant un policier coupable d'une infraction criminelle constituant également une dérogation au Code de déontologie.

être transmis par les Services de police. Il faut alors évaluer les circonstances entourant l'événement et bien souvent, confronter des versions qui sont contradictoires. Quelquefois, les parties ont simplement une perception différente de la même situation, ce qui amène un récit bien différent pour un même événement. À cette étape, une première décision oriente la plainte vers trois avenues possibles : refus de la plainte, plainte référée en conciliation ou en enquête;

- La conciliation consiste en une rencontre entre les parties (le plaignant et le ou les policiers impliqués) où, avec l'aide d'un conciliateur du bureau de la Commissaire, il y a une discussion concernant les allégations du plaignant en vue d'en arriver à une meilleure compréhension des circonstances entourant un incident. Au terme de cet exercice, les parties pourraient convenir de mettre fin au dossier.
- L'enquête déontologique est réservée aux cas d'allégations les plus graves et vise à faire toute la lumière sur une situation. L'objectif de l'enquête est de permettre à la Commissaire de déterminer par la suite s'il existe une preuve suffisante justifiant de citer un policier devant le Comité pour un ou des manquements au Code⁶.
- À la suite du dépôt d'une citation, c'est aussi la Commissaire qui assure les représentations devant le Comité et, s'il y a appel, devant la Cour du Québec.

Par ailleurs, la Commissaire peut formuler des recommandations au directeur d'un service de police ou au ministre de la Sécurité publique pour remédier ou prévenir toute situation préjudiciable constatée et faire des observations visant à améliorer la conduite d'un policier.

Le Comité, pour sa part, est un tribunal administratif spécialisé chargé de réviser les décisions de la Commissaire après enquête et de décider sur citation, à la suite d'une audience publique, si la conduite du policier ayant fait l'objet d'une plainte constitue un acte dérogatoire au Code. Le cas échéant, le Comité impose une sanction prévue par la loi. Ses décisions sur citation sont actuellement appelables de plein droit à la Cour du Québec.

2. LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI 14

Dans cette section, la Commissaire commentera les modifications législatives touchant le régime et la déontologie policière. Ces commentaires sont regroupés autour de six grands thèmes.

⁶ Si la Commissaire estime la preuve insuffisante et rejette la plainte après enquête, le plaignant peut demander au Comité de réviser cette décision.

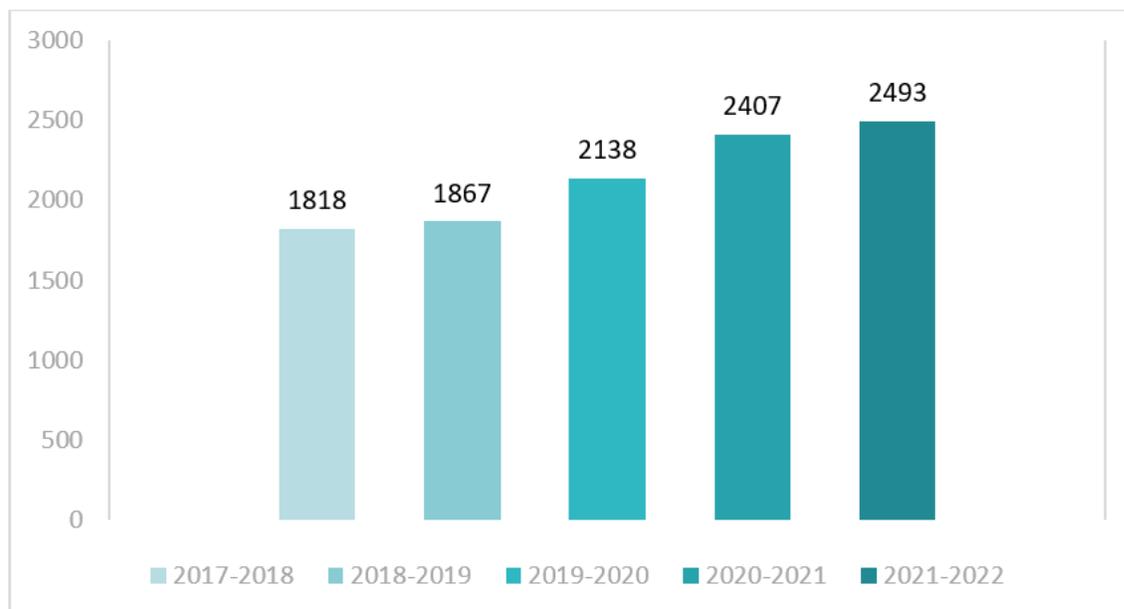
2.1 LA PLAINTÉ EN DÉONTOLOGIE POLICIÈRE

Selon la Loi actuelle, toute personne peut déposer, par écrit, une plainte en déontologie policière. Cette personne n'a pas à faire la preuve d'un intérêt particulier ou n'a pas à être personnellement impliquée dans la situation. De ce fait, la Commissaire doit se saisir de chacune des plaintes qu'elle reçoit et apporter une réponse personnalisée et motivée à chaque plaignant.

Ces conditions posent différents enjeux auxquels le projet de loi 14 vient, de l'avis de la Commissaire, répondre adéquatement.

Afin de mieux situer ces enjeux, il faut tout d'abord souligner l'augmentation croissante du nombre de plaintes en déontologie policière au cours des cinq dernières années dans un contexte où les ressources consenties au Commissaire sont demeurées stables. Cette stabilité, au niveau des ressources allouées, combinée à d'importantes compressions budgétaires survenues en 2014-2015 expliquent en partie la pression qui s'est accentuée sur l'équipe de la Commissaire au fil des années. La pandémie de la Covid-19 a ajouté à cette pression en exacerbant la vulnérabilité de certaines clientèles (problèmes liés à la santé mentale, itinérance, etc.) en complexifiant le travail des policiers (contrôle du port du masque, contrôle du couvre-feu, etc.) et en obligeant la Commissaire à revoir l'organisation de ses services. Le tableau suivant illustre bien cette augmentation du nombre de plaintes.

Nombre de plaintes reçues par exercice



On conçoit aisément que l'augmentation constante du nombre des plaintes a eu des impacts non négligeables sur la charge de travail du personnel de la Commissaire à toutes les étapes du traitement des plaintes et que cette réalité a influé inévitablement sur les délais de traitement. Or, la Commissaire est consciente que les délais de traitement des plaintes s'avèrent un irritant de taille pour les plaignants et les policiers impliqués et que les parties ont des attentes voulant que l'équipe de la Commissaire puisse traiter chaque plainte déontologique dans un délai socialement responsable. Bien que la Commissaire se soit engagée dans la révision de ses processus de travail dans une optique d'amélioration et d'efficacité, il faut être conscient que la Loi actuelle, par l'encadrement de son action, pose tout de même plusieurs limites et obstacles dans l'optimisation de ses façons de faire.

De l'avis de la Commissaire, le projet de loi 14 apporte la souplesse nécessaire qui devrait lui permettre de traiter les plaintes déontologiques avec plus d'efficacité et donc, plus rapidement. Cependant, il est important de mentionner qu'un ajustement au niveau de ses ressources s'avère indispensable pour répondre à la charge de travail sans cesse grandissante engendrée par le nombre de plaintes reçues annuellement et la complexification du traitement des dossiers en raison notamment de la situation pandémique qui a prévalu. Voyons plus en détails la teneur de ce premier constat.

2.2 L'ENJEU DES PLAIGNANTS TIERS

2.2.1 Contexte actuel

Selon la Loi actuelle, toute personne peut s'adresser à la Commissaire afin de formuler une plainte relative à la conduite d'un policier dans l'exercice de ses fonctions. La Commissaire peut donc recevoir la plainte d'une personne impliquée dans un événement ou témoin de celui-ci, mais également celle d'une personne n'ayant aucun lien direct avec l'intervention policière en cause. Par exemple, à l'heure actuelle, une personne qui prend connaissance de la conduite d'un policier qui est susceptible de constituer un acte dérogatoire par l'entremise des réseaux sociaux, des médias ou du jugement d'un tribunal peut formuler une plainte à la Commissaire.

Cette situation suscite des préoccupations marquées de la part des services de police et des associations représentant les policiers. Plusieurs sont même d'avis que la situation actuelle discrédite le système de déontologie policière. L'organisation a d'ailleurs régulièrement des échanges à ce sujet avec plusieurs parties prenantes.

Les plaintes émanant de plaignants tiers représentent 3 % du volume total des plaintes reçues. Bien que ce nombre puisse paraître anodin, la Loi impose à la Commissaire les mêmes obligations à l'égard du plaignant personnellement impliqué à l'intervention qu'à l'égard du plaignant tiers. Plus particulièrement, l'ensemble des communications et décisions devant être transmises au plaignant impliqué directement, doit également l'être pour le plaignant tiers. Il en va de même de l'obligation de rendre des décisions motivées.

La Commissaire ne dément pas le fait que le plaignant tiers puisse avoir un intérêt lorsqu'il dépose une plainte. Or, cet intérêt n'est pas du même ordre que celui du plaignant directement impliqué dans une intervention policière ou celui qui est témoin des événements. D'ailleurs, la pertinence de tenir une conciliation entre un policier et une personne qui n'est pas directement impliquée dans un événement est éminemment questionnable, notamment dans l'optique où l'objectif de la conciliation est de permettre aux parties d'échanger sur leurs perceptions respectives et de parvenir par voie d'explication à une meilleure compréhension des circonstances entourant l'intervention. L'exercice perd ainsi de son sens dans le cas où un plaignant n'a aucunement été impliqué dans l'événement.

De plus, soulignons que le régime actuel oblige la Commissaire à rendre des décisions motivées. Ainsi, lorsque cette dernière rend ses décisions à la suite d'une plainte déposée par un tiers, elle se voit contrainte de fournir de l'information sensible (antécédents judiciaires, état de santé, circonstances de l'événement, etc.) au sujet des personnes directement visées par l'intervention policière en cause alors que ces mêmes personnes peuvent avoir fait le choix de ne pas déposer de plainte en déontologie policière. Cette situation soulève des enjeux importants en matière de protection de la vie privée de ces personnes.

Cela dit, il faut tout de même mentionner que la dénonciation de certaines situations par des tiers est utile à la mission de la Commissaire puisque dans l'état actuel des choses, la Commissaire ne peut agir de sa propre initiative. Bien souvent, ces dénonciations font l'objet de reproches sérieux qui permettent de faire la lumière sur des situations qui n'auraient pas pu autrement faire l'objet d'un examen par la Commissaire. Par ailleurs, dans un système qui vise à assurer la protection du public et qui repose en grande partie sur la confiance que celui-ci entretient envers les policiers, il est primordial de maintenir la possibilité pour un citoyen non impliqué dans une intervention policière de dénoncer une situation qu'il considère problématique, mais suivant un véhicule plus souple et moins contraignant pour l'organisation.

2.2.2 Plainte versus signalement

En réservant le statut de plaignant aux seules personnes directement impliquées dans une intervention policière (ou témoins de celle-ci), le projet de loi 14 vient redonner tout son sens au processus de conciliation qui vise à favoriser une discussion respectueuse et encadrée entre le policier et le citoyen qui a mal vécu une intervention policière dans laquelle il est impliqué et pour laquelle il a des motifs d'insatisfaction à faire valoir.

De même, le projet de loi 14 préserve la possibilité pour une personne de dénoncer, sous la forme d'un signalement, une intervention policière qu'elle estime problématique. Dans cette situation, la conciliation ne serait pas offerte au signalant puisque ce dernier n'est pas directement impliqué dans l'événement. Il ne fait d'ailleurs aucun sens d'exiger d'un policier qu'il participe à une conciliation pour venir justifier une intervention auprès d'un tiers qui n'est pas personnellement impliqué. Le rôle d'assurer le respect de l'intérêt public, dans ces cas, doit reposer sur la Commissaire et son personnel, et, le cas échéant, le Comité.

2.2.3 Procédure en cas de signalement

Advenant l'adoption du projet de loi 14, la Commissaire recevrait le signalement suivant les modalités applicables à être définies, procéderait à son traitement et déterminerait les actions à poser selon le fondement et la gravité du manquement allégué.

Le plaignant n'ayant pas une connaissance personnelle de l'événement ou du contexte l'entourant, afin de préserver la vie privée des personnes impliquées, les décisions de la Commissaire prendraient une forme différente. Évidemment, l'orientation serait expliquée sommairement au signalant, mais les informations communiquées pourraient se limiter à ce qui est nécessaire pour que la décision soit intelligible.

L'allègement du traitement de ce type de plaintes se justifie notamment par le travail qui est actuellement consacré à la rédaction de décisions motivées et destinées aux plaignants tiers. Cet effort pourrait ainsi être redirigé pour traiter, plus rapidement, un plus grand nombre de plaintes visant des personnes directement impliquées dans une intervention policière. Cette réorganisation des efforts serait du coup en parfaite adéquation avec le principe d'une utilisation judicieuse des ressources dans le contexte où ces ressources ne sont pas illimitées.

Enfin, la possibilité de motiver différemment les décisions de la Commissaire dans le cas de signalement permettrait, de surcroît, de protéger les renseignements récoltés dans le cadre du traitement dudit

signalement. En effet, les décisions de rejet qui sont actuellement transmises aux plaignants tiers contiennent plusieurs renseignements sensibles qui concernent le policier intimé, la personne qui a vécu l'intervention policière ou encore qui font état de stratégies et tactiques opérationnelles policières. Le respect de la vie privée de personnes qui ne sont pas parties à la plainte s'en trouverait ainsi renforcé.

2.2.4 Pouvoir d'intervention

Le projet de loi 14 permet à la Commissaire d'intervenir de sa propre initiative sur toute interaction policière soumise à sa compétence. La Commissaire étant un organisme de surveillance civile indépendant, dans ce contexte, il n'est pas justifié de restreindre son pouvoir d'intervention. Puisque la Commissaire travaille dans l'intérêt public, il serait favorable qu'elle puisse se saisir elle-même d'une intervention méritant son attention. Ce faisant, elle pourrait ainsi assurer une meilleure protection du public en analysant des événements qui n'auraient peut-être pas été soumis à son examen autrement.

Le pouvoir qui serait accordé à la Commissaire n'est pas étranger au droit québécois. En effet, d'autres organismes ayant pour mandat d'assurer la protection du public possèdent déjà ce pouvoir d'intervention. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse possède le pouvoir d'agir sur toute situation lui paraissant constituer un acte de discrimination⁷. C'est également le cas pour le Protecteur du citoyen, qui peut intervenir de sa propre initiative lorsqu'il possède des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé⁸. Rien ne justifie que la Commissaire ne jouisse pas des mêmes pouvoirs.

La Commissaire appuie donc favorablement les modifications législatives proposées concernant le statut de plaignant, le nouveau régime de signalement et la reconnaissance de son pouvoir d'intervention.

2.3 LA CONCILIATION DES PLAINTES

2.3.1 Contexte actuel

La conciliation représente le premier mode de règlement des plaintes en déontologie policière. La loi prévoit que toute plainte recevable doit être soumise à la conciliation, sauf celles que la Commissaire juge d'intérêt public et qui sont alors directement référées en enquête. De plus, la loi prévoit que les plaintes d'intérêt public sont notamment celles impliquant la mort ou des blessures graves, les situations de récidive ou celles où la confiance du public peut être gravement compromise. Bien que le législateur ait

⁷ Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ c. C-12, art. 71(1).

⁸ Loi sur le Protecteur du citoyen, RLRQ c. P-32, art. 13.

circonscrit la nature des plaintes qui sont directement référées en enquête, il n'en demeure pas moins que les situations pouvant conduire à la citation d'un policier dépassent les blessures graves ou la mort. En effet, le comportement ou l'attitude du policier ou la façon d'utiliser une arme ou un véhicule sont tous des aspects qui peuvent être dénoncés et faire l'objet d'une audition si la Commissaire est d'avis qu'un manquement dérogatoire a été commis par un policier. Il s'agit ici d'une question de preuve.

Bien que la conciliation soit la première étape du processus déontologique, le plaignant peut présenter des motifs pour lesquels il croit que la conciliation est inappropriée dans son cas. La Commissaire examine alors le dossier et décide si le plaignant a présenté des motifs valables. Si tel est le cas, le dossier sera référé en enquête. Si le plaignant ne présente pas de motifs valables, la Commissaire lui explique les raisons de sa décision et lui donne l'occasion de reconsidérer sa décision. Si le plaignant refuse, sans motifs valables, de participer à la conciliation, sa plainte sera rejetée.

La conciliation est une occasion d'échanges ouverts et respectueux entre les personnes concernées par la plainte. Avec l'aide d'un conciliateur du bureau de la Commissaire, les parties peuvent s'exprimer librement et entendre le point de vue de l'autre, revenir sur les faits et les perceptions de chacun, travailler à rétablir le lien de confiance et concourir à l'amélioration de la pratique policière pour le futur. Le conciliateur est là pour favoriser les discussions et rassurer les plaignants et les policiers qui peuvent se sentir émotifs face à ce processus. Dans un tel contexte, le conciliateur communique notamment avec le plaignant préalablement à la séance de conciliation afin de lui fournir toute l'aide nécessaire. De plus, le jour même de la conciliation, le conciliateur rencontre séparément chacune des parties pour préparer la séance plénière qui suivra.

Il est important de mentionner que l'ensemble du processus de conciliation est confidentiel et qu'on ne peut utiliser les réponses ou déclarations faites par les parties dans le cadre de la conciliation. En effet, elles ne seraient pas recevables en preuve dans le cadre d'une enquête déontologique, d'une poursuite criminelle ou d'un recours civil ou administratif⁹.

Au terme de la conciliation, si les parties parviennent à un règlement, la loi prévoit que la plainte est réputée retirée et aucune mention ne doit en être faite au dossier du policier visé. Il convient de mentionner qu'il est ici question du dossier disciplinaire du policier auprès de son employeur, le service de police. Pour sa part, la Commissaire doit conserver un registre de toutes les plaintes déontologiques reçues

⁹ Une exception existe : dans le cas d'une audience devant le Comité de déontologie policière portant sur l'allégation selon laquelle un policier a fait une déclaration ou une réponse qu'il savait fausse ou dans l'intention de tromper.

où elle y inscrit le résultat du traitement de la plainte. Ce faisant, elle s'assure de conserver l'information pertinente et la considérer dans le cas où elle recevrait une nouvelle plainte déontologique visant ce même policier.

Par ailleurs, si les parties ne parviennent pas à un règlement, le conciliateur aura la responsabilité de rédiger un rapport confidentiel à l'intention de la Commissaire. À cet égard, seule la Commissaire a accès au rapport du conciliateur puisque tous les échanges qui se sont tenus au cours des rencontres sont confidentiels et ne pourront pas être utilisés si jamais le dossier cheminait devant le Comité.

Ainsi, à la lecture de ce rapport et du dossier constitué, la Commissaire décidera, soit de rejeter la plainte à cette étape, soit de la référer en enquête déontologique si le rapport du conciliateur contient des observations justifiant la tenue d'une enquête. Donc, il faut en comprendre que le processus déontologique ne se termine pas nécessairement au stade de la conciliation advenant qu'il y ait un échec de la procédure.

2.3.2 Conciliation comme première étape du processus

La Commissaire est bien au fait que plusieurs personnes et organisations remettent en question le fait que la conciliation soit la première étape du processus de déontologie policière. Bien que la Commissaire soit consciente que la procédure de conciliation puisse s'avérer une démarche exigeante pour les parties, elle demeure tout de même d'avis qu'il s'agit d'une étape essentielle au rétablissement du lien de confiance et une occasion de se projeter vers l'avant à la suite d'événements difficiles. En raison de la nature de la preuve qui doit être présentée au Comité, les dossiers ne peuvent pas tous converger vers le tribunal déontologique. En effet, pour citer un policier devant le Comité, la Commissaire doit être convaincue qu'elle pourra faire la preuve prépondérante des faits reprochés. Incidemment, pour qu'un manquement soit reconnu dérogatoire, la Commissaire doit faire la preuve qu'un policier a démontré de la négligence désinvolte, de la malice ou de l'incompétence grossière, ce que l'on appelle la faute caractérisée. Ajoutons que la participation à une audience peut également être une étape confrontante pour le plaignant qui devra témoigner et qui pourrait voir sa version des faits contredite par la partie policière.

Si à l'examen de l'ensemble du dossier et à la lumière des critères établis par les tribunaux en matière de preuve, la Commissaire est d'avis que les faits recueillis ne sont pas suffisamment probants, elle va privilégier la conciliation à l'enquête.

En ce sens, la Commissaire privilégie de maintenir la conciliation comme première étape du processus déontologique pour les raisons suivantes :

1) La Commissaire observe que plusieurs plaignants ont des attentes parfois irréalistes quant au résultat de leur plainte déontologique (ex. : que le policier soit destitué) et insistent sur la nécessité d'une sanction rapide, sans prendre la mesure du fardeau de preuve requis et des efforts que la Commissaire devra investir dans le dossier avant de déterminer le bien-fondé ou non de la plainte. À cet égard, les conciliateurs font un important travail de gestion des attentes auprès du plaignant.

2) Une proportion non négligeable des plaintes déontologiques repose sur une méconnaissance de la loi ou des pouvoirs policiers par le plaignant. En ce sens, la conciliation permet souvent de donner au policier une occasion d'expliquer son intervention en précisant sa base légale. Dans ces cas, le plaignant peut mieux comprendre la situation, par le biais d'une discussion plus posée que lors de l'intervention policière. Le lien de confiance peut plus facilement se restaurer dans ces situations.

3) Une forte proportion des plaintes déontologiques met en cause des perceptions¹⁰, de part et d'autre. La zone grise est omniprésente. Entre une allégation laissant sous-entendre que le policier était agressif selon le plaignant et la posture du policier selon laquelle il était ferme et directif en raison du refus du plaignant d'obtempérer à un ordre, la discussion demeure le meilleur moyen de tenter de régler ce type de litige.

4) Une partie importante du travail de conciliation se déroule en rencontres préalables du conciliateur avec chacune des parties. La rencontre préalable avec la partie policière représente l'occasion d'aller chercher de l'information au-delà de ce qui est inscrit dans les documents opérationnels policiers, de mieux comprendre l'intervention du point de vue policier, de sensibiliser le policier aux impacts de l'intervention sur le plaignant et de lui faire part de questionnements ou de préoccupations particulières de la Commissaire. Sachant que la discussion est confidentielle, l'information est donnée de façon plus ouverte. La rencontre préalable avec le plaignant constitue, quant à elle, une occasion de revenir sur l'intervention policière, de comprendre ce qu'a vécu le plaignant, de l'informer sur les droits et les pouvoirs du policier tout en le sensibilisant sur ses droits, ses recours et les modalités d'une intervention policière adéquate.

5) La conciliation s'avère un outil de sensibilisation et de prévention qui permet aux parties d'exprimer leur point de vue respectif d'une même situation pour mieux se comprendre et tirer des enseignements pour le futur.

¹⁰ Constats dégagés par les conciliateurs à l'issue des séances de conciliation.

6) En cas d'échec de la conciliation, le conciliateur peut transmettre à la Commissaire (sur une base confidentielle même à l'intérieur de notre organisation), des observations très pertinentes sur les perceptions respectives des parties et sa propre compréhension de la situation. Si le conciliateur demeure avec des préoccupations non résolues à la suite de la conciliation, il recommandera à la Commissaire de référer le dossier en enquête. A contrario, si les explications du policier répondent adéquatement aux allégations du plaignant, le conciliateur pourra recommander la fermeture du dossier à cette étape.

7) La conciliation est aussi une occasion d'aborder avec la partie policière des préoccupations importantes qui ne sont pas toujours celles qui sont évoquées par le plaignant. À titre d'exemple, dans un dossier de transport forcé à l'hôpital pour une personne en crise¹¹ où le plaignant allègue des propos insultants de la part des policiers, le conciliateur pourra s'interroger sur le fait que le rapport d'événement est peu précis sur le danger grave et immédiat que représentait la personne au moment des événements ou encore, qu'il n'apparaît pas clairement que la lecture de ses droits (droit à l'avocat, etc.) a été respectée. Ce type d'échanges permet bien souvent d'améliorer les interventions futures tout en contribuant à renforcer le lien de confiance entre le public et les policiers.

2.3.3 Conciliation facultative

Le projet de loi 14 suggère d'introduire la conciliation facultative aux plaignants alléguant la conduite discriminatoire d'un policier, créant ainsi un parcours différencié pour une partie de la clientèle de la Commissaire.

Comme mentionné précédemment, la conciliation s'avère la pierre angulaire du processus déontologique puisqu'il s'agit d'un véhicule permettant notamment aux plaignants de sensibiliser les policiers aux impacts de leur intervention et de faire émerger les comportements à risque de manquement déontologique en vue d'éviter qu'ils ne se reproduisent.

L'approche préconisée par la Commissaire pour contrer le phénomène du profilage racial et de la discrimination sous toutes ses formes mise davantage sur la prévention des comportements à risque et la valorisation du savoir-être du policier dans ses relations avec le citoyen.

La conciliation constitue une occasion unique permettant aux plaignants qui se sentent victimes d'injustice ou de discrimination d'être entendus. De plus, elle a un impact non négligeable sur les parties, car elle permet aux policiers d'améliorer leur pratique policière pour leurs futures interventions et aux plaignants

¹¹ En vertu de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui, RLRQ c. P-38.001.

d'être sensibilisés aux devoirs et aux pouvoirs des policiers, leur permettant du coup, d'adopter un comportement civique sécuritaire. En somme, il faut retenir que les effets sont plus grands que la plainte autour de laquelle ils ont été réunis.

En décrétant une enquête dans les situations où le plaignant alléguant la conduite discriminatoire d'un policier refuse la conciliation, la Commissaire craint que cela ait pour effet de déplacer la problématique en créant potentiellement de faux espoirs quant à l'issue de l'enquête sachant que cette dernière ne conduit pas nécessairement à la citation d'un policier devant le Comité et une sanction. Il s'agit ici d'une question de preuve.

Au cours des 5 dernières années, la Commissaire a conduit 103 enquêtes en matière de profilage. À la suite de ces enquêtes, 27 dossiers ont fait l'objet de citation en matière de profilage devant le Comité. Durant cette même période, on recense 11 décisions sur le sujet. Parmi celles-ci, quatre décisions ont reconnu la conduite du policier dérogatoire contre sept ayant reconnu la conduite du policier non dérogatoire.

Ce portrait peut notamment s'expliquer par les règles de droit applicables combinées à la complexité du fardeau de preuve devant être rencontré devant le Comité. Ce fardeau implique que la Commissaire fasse la preuve prépondérante que le plaignant a été l'objet, dans l'exercice d'un droit protégé par la loi, d'un traitement inégal, différentiel ou arbitraire ou d'un abus de pouvoir de la part d'un policier et qu'un motif de discrimination a été l'un des facteurs ayant mené le policier à appliquer ce traitement.

C'est ainsi qu'avant de citer un policier devant le Comité, la Commissaire doit s'assurer qu'elle dispose de suffisamment de faits lui permettant de présenter une preuve prépondérante des éléments constitutifs d'un acte dérogatoire. Son fardeau outrepassé l'impression du plaignant d'avoir été discriminé. La démonstration de biais, conscients ou inconscients, devant le tribunal est d'autant plus complexe que la Commissaire ne peut faire état que des seuls événements dénoncés au cours d'une intervention policière donnée sans que celle-ci ne puisse, à titre d'exemple, recueillir le témoignage du policier visé ou mettre en preuve un environnement plus global ou systémique.

Sans minimiser les résultats potentiels d'une enquête ou les gains obtenus lors d'une audience devant le Comité, la Commissaire croit en la nécessité de faire évoluer les comportements par la transmission d'informations et la sensibilisation aux phénomènes de profilage et de discrimination, deux aspects fondamentaux que la conciliation peut apporter aux parties.

Au surplus, en raison des attentes élevées des plaignants, la Commissaire craint que nous assistions à une diminution très importante du nombre de dossiers référés en conciliation en plus de générer de

l'insatisfaction d'autres plaignants qui n'auront pas droit à ce parcours différencié. De surcroît, il en résulterait vraisemblablement une perte des bénéfices énoncés dans les points précédents et la nécessité d'ajouter des ressources en enquête, sans la certitude qu'au final, un plus grand nombre de dossiers seraient acheminés au Comité pour citation. De plus, cette orientation semble aller à contre-courant de la tendance observée partout dans les systèmes de justice qui préconisent davantage des modes alternatifs de règlement des différends.

Le système actuel permet, de l'avis de la Commissaire, d'apprécier adéquatement les dossiers qui présentent une question d'intérêt public et, après conciliation, ceux pour lesquels des préoccupations sérieuses subsistent. Tous ces dossiers sont d'ailleurs, dans l'état actuel des choses, orientés en enquête.

C'est pourquoi la Commissaire recommande le maintien de la conciliation comme premier mode de traitement de la plainte déontologique, particulièrement dans le contexte où elle favorise une approche préventive des manquements déontologiques.

Par ailleurs, si le projet de loi ouvrait la porte à la conciliation facultative pour les plaignants alléguant la conduite discriminatoire d'un policier, **la Commissaire recommande qu'à défaut pour le plaignant d'avoir avisé la Commissaire de son choix dans les 30 jours du dépôt de sa plainte, ce dernier soit réputé avoir accepté la conciliation** et non l'inverse.

[2.3.4 Formation des conciliateurs](#)

Le projet de loi 14 introduit la condition qu'un conciliateur désigné pour agir dans le cadre d'une plainte alléguant une conduite discriminatoire, devra avoir suivi une formation pertinente concernant le racisme et la discrimination.

La Commissaire souscrit à la modification législative proposée, car il est impératif que tous les acteurs de la société soient informés et sensibilisés au profilage racial de même que sur la discrimination sous toutes ces formes. D'ailleurs, dans le cadre du déploiement d'une approche préventive des manquements déontologiques auprès des parties prenantes au processus déontologique, il est de l'intention de la Commissaire de soutenir son personnel dans le développement de leurs compétences sur ces enjeux d'importance.

[2.3.5 Accompagnement additionnel](#)

La Loi actuelle prévoit que dans le cadre de la procédure de conciliation, le plaignant et le policier peuvent être accompagnés d'une personne de leur choix. Le projet de loi 14 ajoute la possibilité pour le plaignant

d'être également accompagné d'un membre du personnel de la Commissaire afin qu'il puisse lui porter assistance.

En vue d'accroître et de favoriser l'accessibilité de ses services, la Commissaire avait l'intention de mettre en place un accompagnement personnalisé et une sécurisation culturelle aux différentes étapes du processus déontologique qui seront destinés à cette clientèle, et ce, par l'embauche d'un agent de liaison en équité, diversité et inclusion. Faute de ressources, elle a différé la mise en place de cette initiative.

Depuis maintenant plus d'un an, à l'aide d'un financement spécifique obtenu à la suite notamment des recommandations de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec, la Commissaire bénéficie de l'apport d'un agent de liaison autochtone afin de favoriser les bonnes relations avec les membres des Premières Nations et Inuit au Québec dans le cadre de leurs interactions avec le processus de déontologie policière. Les constats généraux sont déjà extrêmement positifs et porteurs.

Les impacts positifs d'un agent de liaison issu des Premières Nations au sein du Bureau de la Commissaire s'observent au niveau du lien de confiance qu'il a su rapidement créer avec la clientèle et les organisations policières autochtones facilitant d'autant le travail de la Commissaire avec les retombées qui en découlent (faciliter le travail des enquêteurs, des conciliateurs ou sur la collaboration du plaignant dans la conduite de son dossier).

Finalement, par son expertise, l'agent de liaison a permis à l'équipe de la Commissaire de mieux comprendre les réalités de la clientèle autochtone ce qui a engendré une adaptation des pratiques en vigueur au sein de l'organisation.

Compte tenu des impacts positifs observés depuis l'embauche de l'agent de liaison autochtone, la Commissaire propose d'engager un agent de liaison qui serait responsable d'accompagner les personnes pouvant être victimes de comportements discriminatoires.

À l'instar de l'agent de liaison autochtone, l'agent responsable de l'équité, de la diversité et de l'inclusion au sein du Bureau de la Commissaire aurait la responsabilité d'accompagner la clientèle dans le dépôt de sa plainte de même qu'à toutes les autres étapes du processus (conciliation, enquête, devant le Comité de déontologie policière selon le cas). L'établissement de partenariats avec les représentants de cette clientèle serait également au cœur de ses actions.

Dans ce contexte, **la Commissaire appuie avec enthousiasme la modification législative proposée qui lui permettrait de fournir un accompagnement encore plus personnalisé aux plaignants alléguant la conduite discriminatoire d'un policier tout au long du processus déontologique et particulièrement lorsqu'ils auront choisi de participer à la conciliation.**

2.3.6 Conciliation à distance

L'expérience récente de la Commissaire en contexte de pandémie a fait émerger l'importance que soit précisée à la loi, la possibilité de tenir des rencontres de conciliation par le biais d'applications technologiques de visioconférence (Teams, WebRTC, etc.) ou par conférence téléphonique dans les cas où la Commissaire l'estime approprié.

Pour des raisons d'efficience, les dossiers en région sont regroupés et les séances se tiennent seulement quelques fois par année lorsque le conciliateur a suffisamment de dossiers pour justifier un déplacement. Cela a pour conséquence d'augmenter les délais de traitement. Pour certains plaignants qui souhaiteraient rapidement obtenir une conclusion dans leur dossier afin de pouvoir y trouver un apaisement, il serait judicieux de permettre la tenue d'une séance en mode virtuel.

Soucieuse et préoccupée par les enjeux de confidentialité entourant le processus de conciliation, la Commissaire rappelle qu'avant toute discussion des parties en séance plénière, chacune se doit de signer un engagement de confidentialité, lequel découle de l'article 164 de la Loi sur la police. Les ententes de confidentialité font état du processus de conciliation et consacrent la confidentialité des échanges qui seront tenus lors de la séance. Ainsi, tous les travaux de conciliation réalisés lors de la rencontre préalable avec chacune des parties de même que lors de la séance plénière de conciliation doivent demeurer confidentiels.

En dépit de cette souplesse additionnelle, la Commissaire entend privilégier les rencontres en présentiel et réserve les conciliations à distance aux seules situations qu'elle estime nécessaires eu égard aux circonstances.

La Commissaire appuie donc favorablement la modification législative proposée sous réserve d'ajouter la possibilité que les conciliations puissent également se tenir par conférence téléphonique.

2.4 L'ACCÈS AU RÉGIME POUR LES PERSONNES VULNÉRABLES

2.4.1 Contexte actuel

La Loi actuelle exige que la plainte soit formulée par écrit. Or, une partie importante des plaignants en déontologie policière est composée de personnes vulnérables (analphabétisme, nouveaux arrivants ne maîtrisant pas la langue, personnes présentant une déficience intellectuelle, etc.). La nécessité d'acheminer la plainte par écrit représente un exercice ardu pour certains plaignants qui parfois, n'ont pas la capacité de s'exprimer aussi aisément à l'écrit qu'à l'oral. Par cette exigence, la loi actuelle limite la capacité de certains plaignants à traduire avec justesse les événements qu'ils souhaitent dénoncer.

Toutefois, la Commissaire insiste sur l'importance de privilégier, comme règle générale, le dépôt en ligne de la plainte afin de préciser les allégations qui la fondent. En effet, le traitement d'allégations formulées oralement est difficilement conciliable dans le cadre d'un processus susceptible de conduire à une audience formelle devant un tribunal administratif comme le Comité, compte tenu notamment des critères stricts qui régissent la communication de la preuve à la partie policière.

2.4.2 Plaintes et signalements faits oralement

À cet égard, le projet de loi 14 propose un bel équilibre, tout en améliorant l'accessibilité au recours en déontologie policière. Il vient ainsi préciser que l'obligation d'assistance du personnel du bureau de la Commissaire peut, dans les cas jugés appropriés, inclure la rédaction des allégations, au nom d'un plaignant ou d'un signalant qui les communique alors verbalement.

La Commissaire est consciente de la nécessité d'une approche simple et transparente et en ce sens, s'engage à définir et rendre publics les critères qui justifieront la décision de recevoir une plainte ou un signalement fait oralement. Ces critères s'articuleront autour des divers facteurs de vulnérabilité (langue, analphabétisme, handicap, non-accès à Internet, etc.) qui peuvent, à l'heure actuelle, limiter une personne dans l'exercice de son recours en déontologie policière.

La commissaire appuie donc l'amélioration de l'accessibilité au recours en déontologie policière et s'engage à faire connaître les critères donnant ouverture à la plainte ou au signalement faits oralement.

2.5 LA MODERNISATION DU RÉGIME DE SANCTION

Le 1^{er} septembre 1990, entrait en vigueur l'article de la Loi établissant les sanctions pouvant être imposées à un policier dont la conduite est jugée dérogatoire par le Comité. Ce cadre législatif, qui n'a pas été revu depuis 30 ans, permet au Comité d'imposer l'une des sanctions suivantes :

- un avertissement;
- une réprimande;
- un blâme;
- une suspension sans traitement pour une période d'au plus 60 jours ouvrables;
- une rétrogradation;
- la destitution;
- une déclaration d'inhabileté si le policier a démissionné, a été congédié ou a pris sa retraite.

Lorsqu'il détermine la sanction, le Comité doit s'assurer que celle-ci est juste, appropriée et proportionnelle à la faute. Chaque sanction doit être adaptée aux circonstances de l'infraction et au policier ayant commis l'acte dérogatoire. La sanction doit viser à protéger le public et cet objectif sera atteint si la sanction a un effet dissuasif sur le policier ou un effet d'enseignement auprès de l'ensemble des policiers.

2.5.1 Clarification des sanctions

À l'égard des trois premières sanctions possibles, le projet de loi 14 vient éliminer les sanctions d'avertissement et de blâme, pour ne conserver que la sanction de réprimande.

Bien que la loi actuelle fasse une gradation formelle entre ces trois sanctions, la jurisprudence ne semble pas établir une distinction nette entre ces dernières. Ainsi, il n'existe pas de critères permettant de déterminer avec précision dans quel contexte chacune de ces sanctions doit s'appliquer. Cette multiplication de sanctions ayant sensiblement le même effet ne fait qu'alourdir le régime ainsi qu'entretenir une confusion à l'égard de la sanction rendue. Il est difficile pour le citoyen de comprendre l'impact différent de ces trois sanctions sur un policier.

La Commissaire convient de la nécessité de maintenir une sanction de la nature de la réprimande pour les actes dérogatoires ne justifiant pas une suspension sans traitement. Toutefois, elle ne croit pas qu'il soit pertinent de maintenir trois sanctions distinctes de même nature.

Dans le but de clarifier le régime de sanction, la Commissaire est donc en faveur de ne retenir que la réprimande parmi les trois premières sanctions énumérées à l'article 234.

2.5.2 Retrait du plafond de la suspension

Le cadre législatif actuel n'accorde pas toute la latitude nécessaire au Comité pour ce qui a trait à la durée de la suspension. En effet, la Loi actuelle limite la période à 60 jours ouvrables. Ainsi, lorsqu'il s'agit de

sanctionner une inconduite grave, le Comité n'a pas d'autre option que d'imposer 60 jours de suspension ou la destitution.

Or, certains actes dérogatoires graves pourraient nécessiter l'imposition de sanctions plus sévères que 60 jours de suspension, sans toutefois justifier la destitution du policier. Ce pourrait être le cas d'un policier reconnu coupable d'une infraction criminelle, mais où les circonstances particulières du dossier démontrent qu'il n'y a pas eu rupture du lien de confiance. Le Comité soulignait d'ailleurs cette problématique dans la décision *Commissaire à la déontologie policière c. Lavallée*¹² en mentionnant que l'infraction commise par le policier ne justifiait pas la destitution, mais que les circonstances du dossier auraient justifié plus de 60 jours de suspension.

Dans l'arrêt *Fraternité des policiers et policières de Saint-Jean-sur-Richelieu inc.*,¹³ la Cour d'appel du Québec mentionne d'ailleurs la nécessité d'imposer des sanctions conséquentes en cas de manquements déontologiques graves afin de mettre l'accent sur la dissuasion de tels comportements. Il est à noter que le Code des professions, pour sa part, ne prévoit aucune limite quant à la durée d'une suspension d'un professionnel, ce qui accorde au comité de discipline de chaque ordre professionnel une plus grande souplesse afin de déterminer la sanction appropriée. En retirant le plafond pour la période de suspension, le Comité bénéficiera d'une plus grande latitude dans l'imposition des sanctions, permettant ainsi une meilleure adéquation de la sanction à la gravité de l'infraction commise.

Par conséquent, la Commissaire appuie la modification législative proposée à l'effet de retirer de la Loi le nombre maximal de 60 jours de suspension.

2.5.3 Mesures de réparation

La Loi offre peu d'avenues permettant de remplir les objectifs de réparation du lien de confiance et de réhabilitation du policier. Dans une ère où le travail des policiers est scruté à la loupe et où la perception d'une partie du public envers leur travail est fragilisée, cet aspect prend toute son importance. Ces deux critères sont fortement considérés lorsque vient le temps de rebâtir la confiance du public puisqu'ils permettent de démontrer que les policiers peuvent apprendre de leurs erreurs et éviter de les reproduire lors de leurs prochaines interventions. La protection du public ainsi que la préservation du lien de

¹² *Commissaire à la déontologie policière c. Lavallée*, 2019 QCCDP 2. Cette décision fait actuellement l'objet d'un deuxième appel à la Cour du Québec.

¹³ *Fraternité des policiers et policières de Saint-Jean-sur-Richelieu inc. c. St-Jean-sur-Richelieu (Ville de)*, 2016 CanLII 107043 (QCCA), par. 97.

confiance entre la population et les policiers soumis au Code sont d'ailleurs au cœur de la mission de la Commissaire et du Comité.

Plusieurs régimes déontologiques des autres provinces¹⁴ prévoient la possibilité d'imposer des mesures telles que l'ordre de participer à une consultation professionnelle ou à un programme de traitement, l'ordre de participer à une formation spéciale ou un programme précis ou encore l'ordre de travailler sous supervision pour une période déterminée. Ce type de mesures avaient d'ailleurs été proposées à l'époque par M. Claude Corbo dans son Rapport de l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière¹⁵.

Suivant la logique, le service de police, en tant qu'employeur, devrait être celui qui identifie la mesure de réparation requise en tenant compte de toutes les circonstances. En effet, en raison du caractère « *intuitu personae* » de la mesure, il est le mieux placé pour cibler les besoins du policier tout en tenant compte des ressources disponibles et de l'organisation du travail en place. Or, le service de police n'est pas une partie devant le Comité.

Dans ce contexte, il serait judicieux que la mesure de réparation préconisée fasse l'objet d'une recommandation conjointe des parties au Comité. Ainsi, chaque situation ferait l'objet de représentations préalables devant le Comité à l'occasion d'une audience spécifiquement consacrée à la sanction au cours de laquelle un huis clos pourrait être demandé afin de préserver la confidentialité des discussions entourant la situation personnelle du policier.

L'introduction de ces mesures suscitera certaines questions concernant leur éventuelle mise en œuvre. Toutefois, il sera de même possible d'apprendre de l'expérience d'autres provinces ou d'autres organes juridictionnels¹⁶ afin de s'inspirer de leurs pratiques. La Commissaire s'engage d'ailleurs à collaborer aux réflexions sur ces questions avec l'ensemble des autres parties prenantes.

¹⁴ *Police act*, RSBC 1996, c 367, art. 126 (Colombie-Britannique) ; *The Police Act*, SS 1990-91, c P-15.01, art. 58 (Saskatchewan); *Loi sur les enquêtes relatives à l'application de la Loi*, CPLM 1987, c L75, art. 30 (Manitoba); *Police services Act*, RSO 1990, c P.15, art. 85 (Ontario); *Code de déontologie professionnelle*, Règl du N-B 2007-81, art. 6 (Nouveau-Brunswick); *Code of professional conduct and discipline regulations*, PEI Reg EC142/10, art. 17 (Île-du-Prince-Édouard); *Police Regulations*, NS Reg 230/2005, art. 25 (Nouvelle-Écosse).

¹⁵ Claude CORBO, *À la recherche d'un système de déontologie policière juste, efficient et frugal, Rapport de l'examen et du fonctionnement du système de déontologie policière effectué à la demande du ministre de la Sécurité publique du Québec*, Montréal, 1996.

¹⁶ À titre d'exemple, le Tribunal des droits de la personne du Québec détient un tel pouvoir d'ordonnance sur demande de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

À la lumière de ce qui précède, la Commissaire appuie la modification législative proposée sous réserve que la mesure de réparation fasse l'objet d'une recommandation conjointe des parties au Comité.

2.6 L'APPEL SUR PERMISSION À LA COUR DU QUÉBEC

La Commissaire est d'avis que cette question en est une d'opportunité qui relève de la compétence du législateur. Néanmoins, en guise de soutien à la réflexion, elle souhaite porter à l'attention des membres de la Commission les quelques éléments suivants.

La Loi sur la police prévoit actuellement un appel de plein droit à la Cour du Québec des décisions rendues par le Comité. À titre illustratif, au cours des cinq dernières années, la partie policière s'est prévalu de son droit d'appel en moyenne dans 65 % des dossiers pour lesquels un manquement dérogatoire a été reconnu par le Comité. Pour sa part, la Commissaire s'est prévalu de ce même droit en moyenne dans 10 % des dossiers pour lesquels le Comité n'avait pas reconnu de manquement dérogatoire chez le policier.

En matière de droit administratif, les appels se font habituellement sur permission. Les tribunaux administratifs étant reconnus comme des organismes spécialisés, le législateur accorde généralement un droit d'appel limité afin de respecter l'expertise des décideurs de première instance. C'est le cas notamment des décisions du Tribunal des professions, du Tribunal administratif du logement ou du Tribunal administratif du Québec qui sont appelables sur permission ou révisables par la voie d'un pourvoi en contrôle judiciaire. En ce qui concerne le Tribunal administratif du travail et la Commission municipale du Québec, le législateur n'a accordé aucun droit d'appel de leurs décisions.

Il est nécessaire, au regard de l'intérêt public, que le droit d'appel repose sur des motifs sérieux et ne soit en aucune manière un automatisme ou une occasion de plaider de nouveau des arguments non retenus par le tribunal spécialisé qu'est le Comité. En permettant aux parties de déposer des appels de plein droit, le législateur ouvre la porte aux procédures visant uniquement à demander au juge d'appel de faire sa propre évaluation des faits. De telles procédures, en plus de remettre en doute l'expertise spécialisée du Comité, engorgent les tribunaux et engendrent des coûts considérables pour les deux parties.

La multiplication des procédures d'appel crée une pression indue sur les ressources de la Commissaire, d'autant plus que la grande majorité de ces appels ne proviennent pas de son initiative. En plus des ressources humaines devant être dévolues à la production des mémoires d'appels ainsi qu'aux représentations devant la Cour, les procédures d'appels représentent des dépenses considérables, et ce tant pour les services de police (qui doivent le plus souvent assurer les coûts de la défense des policiers)

que pour la Commissaire. Les procédures d'appels engendrent également des délais additionnels appréciables de plusieurs mois avant l'aboutissement du dossier.

Le policier a certes le droit à une défense pleine et entière. L'instauration d'un appel sur permission d'un juge de la Cour du Québec permet d'assurer le respect de ce droit. En obligeant les parties à d'abord faire des représentations orales quant à la pertinence pour la Cour du Québec de se pencher sur les questions soulevées par un appel, un filtre important est ainsi assuré. Les seuls dossiers pour lesquels il y aurait la production d'un mémoire écrit seront ceux qui ont été jugés comme soulevant des questions sérieuses justifiant l'intervention de la Cour du Québec.

Par ce choix, le législateur favorise le respect de l'expertise du Comité, qui est un organisme spécialisé en matière de déontologie policière, en permettant à la Cour du Québec de filtrer les demandes d'appel afin de retenir celles qui posent un véritable potentiel. Ce faisant, ce choix contribue à l'efficacité générale du régime de déontologie policière.

3. LE DÉVELOPPEMENT DE L'APPROCHE PRÉVENTIVE EN DÉONTOLOGIE POLICIÈRE

Le projet de loi 14 vient modifier les fonctions de la Commissaire pour y reconnaître formellement une nouvelle responsabilité en matière de prévention et d'éducation en matière de déontologie policière. **La Commissaire accueille avec enthousiasme la modification législative proposée qui s'inscrit en parfaite adéquation avec les orientations du Plan stratégique 2021-2025¹⁷.**

Antérieurement, l'action de la Commissaire s'est concentrée principalement sur le traitement des plaintes déontologiques reçues. L'augmentation constante et soutenue de ces plaintes au cours des dernières années engendre des coûts importants pour les services de police¹⁸ et, ultimement, les contribuables. La pression sur les délais de traitement des plaintes cause inévitablement du stress et des émotions difficiles chez le plaignant et le policier. La Commissaire est très sensible à ces enjeux. Dans le Plan stratégique 2021-2025, la Commissaire reconnaît qu'il est nécessaire d'intervenir en amont afin de prévenir les manquements déontologiques avant même qu'ils ne surviennent.

Le développement de l'approche préventive a ainsi deux grandes visées : prévenir les comportements dérogatoires des agents de la paix soumis au Code ainsi que mieux faire connaître les pouvoirs et devoirs

¹⁷ <https://deontologie-policiere.gouv.qc.ca/fileadmin/commissaire/publicationsAdministratives/PLAN-STRATEGIQUE-2021-2025.pdf>

¹⁸ En vertu de la Loi sur la police, le Commissaire doit facturer ses services de conciliation et d'enquête à l'employeur du policier visé par la plainte déontologique.

de ces derniers auprès de la population de même que les recours possibles en cas de manquement. La Commissaire invite le lecteur intéressé, à consulter le Plan stratégique 2021-2025 de l'organisme pour mieux connaître sa philosophie d'intervention, les objectifs visés ainsi que les moyens concrets qu'elle souhaite mettre en œuvre au cours des prochaines années.

À cet égard, et forte de l'expertise développée au fil des ans dans le cadre du traitement des plaintes reçues, la Commissaire aimerait, si elle dispose des ressources pour se faire, mettre l'accent sur l'identification des comportements à risque chez les policiers afin de les soutenir et de les accompagner dans une philosophie de prévention des manquements déontologiques. De plus, elle aimerait déployer des approches de services plus personnalisées pour répondre aux besoins spécifiques de sa clientèle. Enfin, elle aimerait soutenir davantage son personnel dans le développement de ses compétences sur des enjeux qui méritent toute notre attention tels que le profilage racial et social ou l'intervention auprès de personnes vulnérables ou qui présentent des problèmes importants de santé mentale ou une condition particulière (trouble du spectre de l'autisme, TDAH, etc.) et ce, dans l'optique d'assurer un traitement des plaintes adapté aux différentes réalités de sa clientèle.

La mise en place d'un programme de prévention permettrait également de développer des outils de renforcement des bonnes pratiques policières et de les diffuser plus largement à la suite notamment de l'émergence de notre organisme sur différents médias sociaux.

La Commissaire travaillerait également avec son équipe afin de mieux faire connaître le recours en déontologie policière à sa clientèle tout en prenant soin de bien diffuser les modalités y donnant ouverture et de lui offrir un accompagnement adapté à ses besoins.

Enfin, bon nombre de plaintes déposées par les citoyens témoignent d'une méconnaissance du cadre légal dans lequel intervient le policier. Cette méconnaissance du travail des policiers et des moyens légaux à sa disposition pour intervenir peuvent être source de frustration auprès de certains citoyens lorsqu'ils ont l'impression que le policier outrepassé les pouvoirs liés à sa fonction. Pour atténuer ces irritants, la Commissaire souhaiterait développer des outils d'information et de sensibilisation pour que les citoyens soient mieux informés des pouvoirs et devoirs des policiers, de leurs propres droits et responsabilités face à un policier lors d'une intervention de même que des modalités des différents types d'interventions policières (interpellation, interception, etc.).

CONCLUSION

Les modifications législatives proposées au projet de loi 14 en matière de déontologie policière permettraient à la Commissaire d'agir sur deux fronts.

D'une part, favoriser l'accessibilité du recours en déontologie policière et le rendre sécurisant pour la clientèle. D'autre part, améliorer l'efficacité du processus de traitement de la plainte déontologique afin de réduire significativement les délais de traitement, ce qui sera à l'avantage tant du plaignant que des policiers impliqués.

Ces deux objectifs, accessibilité et efficacité, ne peuvent naturellement aller de pair. En favorisant l'accessibilité du recours, davantage de plaintes pourraient être reçues et devoir être traitées. De plus, en soustrayant la clientèle alléguant la conduite discriminatoire d'un policier de la conciliation comme première étape du processus déontologique, en plus de pouvoir anticiper un nombre de plaintes accru, il est prévisible que le nombre d'enquêtes augmente significativement. Conséquemment, si le projet de loi 14 était adopté, la Commissaire devra être appuyée par un ajout de ressources important afin de lui permettre de soutenir son personnel dans le développement d'une approche de prévention des manquements déontologiques et dans l'optique d'assurer le traitement des plaintes avec efficacité et efficience.

Pour ces motifs, **avec les seuls points de vigilance émis concernant l'atténuation de la conciliation comme premier mode de règlement des plaintes pour certaines clientèles et la présomption de son acceptation à défaut de choix du plaignant, l'introduction de mesures de réparation au régime de sanction des policiers et l'ajout de la possibilité que les conciliations puissent se tenir par conférence téléphonique, la Commissaire souscrit aux intentions législatives proposées par projet de loi 14.**

POUR NOUS JOINDRE

Québec

2535, boul. Laurier, bureau 1.06
Québec (Québec) G1V 4M3
Tél. : 418 643-7897
Télec. : 418 528-9473

Montréal

2050, rue De Bleury, bureau 7.50
Montréal (Québec) H3A 2J5
Tél. : 514 864-1784
Télec. : 514 864-3552

deontologie-policiere.gouv.qc.ca
deontologie-policiere.quebec@msp.gouv.qc.ca

1 877 237-7897

Assurer une conduite
professionnelle, dans le respect
des droits de chacun

**Commissaire
à la déontologie
policière**

Québec 