

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ PAR

LA FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE LA
VILLE DE QUÉBEC



SUR LE PROJET DE LOI NUMÉRO 14

MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À LA
SÉCURITÉ PUBLIQUE ET ÉDICTANT LA LOI VISANT À
RETROUVER DES PERSONNES

MÉMOIRE PRÉSENTÉ EN CONSULTATION PARTICULIÈRE
À LA COMMISSION LE 6 AVRIL 2023

INTRODUCTION

La Fraternité des policiers et policières de la Ville de Québec (ci-après désignée la « Fraternité ») soumet certaines observations en regard des modifications que souhaite apporter le législateur à différentes dispositions relatives à la sécurité publique, notamment à la Loi sur la police.

Les observations qui suivent découlent de l'expérience acquise dans de nombreux dossiers impliquant des policiers¹ de la Ville de Québec, des constatations faites en tant que représentante d'une organisation syndicale regroupant plus de neuf cent policiers, soit la troisième association en importance au Québec.

Les policiers sont soumis à un nombre extraordinaire d'entités visant à surveiller, enquêter, sanctionner et corriger leurs comportements. La protection du public est certes un incontournable en ce qui a trait aux comportements abusifs qui pourraient survenir dans le cadre de la profession policière. Cependant le législateur se doit de garder en tête la vulnérabilité des policiers relativement aux plaintes frivoles, de mauvaise foi, voire abusives, motivées par la vengeance de la part de personnes mal intentionnées.

ARTICLE 1 DU PROJET DE LOI

La proposition de retirer l'obligation de posséder la formation initiale en patrouille-gendarmerie pour accéder à la formation dans les deux autres pratiques policières est relativement préoccupante à nos yeux. Considérant que les attentes légales et déontologiques envers les policiers sont de plus en plus élevées et considérant que plusieurs coroners ont émis des recommandations pointues en ce qui a trait à la formation des policiers, il nous apparaît dépourvu de sens que de rendre optionnelle ladite formation de base.

Un enquêteur sera notamment appelé dans le cadre de son travail à procéder à une interpellation ainsi qu'à une arrestation lesquelles devront être exécutées selon les techniques enseignées aux patrouilleurs. On comprend difficilement comment on peut envisager de les priver de cette formation de base, ne serait-ce qu'en emploi de la force, qu'en matière de pouvoirs d'arrestation, de détention, etc.

Bien que cette modification ne vise probablement que des cas spécifiques et limités, nous nous permettons de faire un parallèle avec la profession de médecin spécialiste. En effet,

¹ Pour fins d'alléger le texte, le masculin inclut le féminin. Nous utiliserons donc le terme « policier » tout au long de ce mémoire.

pour accéder ce titre, une personne doit préalablement obtenir un doctorat en médecine afin de pouvoir entreprendre sa « résidence en médecine spécialisée ». Or il serait impensable que ces étudiants puissent accéder directement à leur « résidence en médecine spécialisée » sans avoir préalablement accompli les années universitaires requises à l'obtention du doctorat.

À l'instar du médecin spécialiste, les policiers possédant une spécialité doivent non seulement avoir acquis la formation nécessaire à l'exécution adéquate du travail générique, mais ils doivent également l'avoir exercé et maîtrisé pour être en mesure d'occuper un poste spécialisé en toute conformité avec les attentes et exigences que requiert la fonction. Cette modification de la loi risque fortement d'entraîner des carences professionnelles, ce qui se voit incompatible avec les exigences actuellement imputées aux policiers du Québec.

ARTICLE 14 DU PROJET DE LOI

Le texte proposé en vue de modifier l'article 116 de la Loi sur la Police viendra ajouter l'établissement de sanctions dans l'éventualité où les policiers feraient défaut de se conformer à ces obligations. Suivant le principe de « la carotte et du bâton », cet ajout viendra s'additionner à tous les autres « bâtons » qui guettent la communauté policière au quotidien.

Parallèlement à cela, qu'en sera-t-il de la responsabilité des organisations policières en la matière? Il ne faut pas négliger que pour maintenir les connaissances et compétences de leurs membres à jour, elles doivent notamment pouvoir compter sur des effectifs en nombre suffisant ainsi que sur des budgets réalistes et adéquats.

Des « normes de contrôle, de supervision et d'évaluation des obligations de formation » sont une chose, mais nous craignons que l'établissement de sanctions incite tout simplement les policiers à renoncer à certaines fonctions ou compétences pour limiter leur exposition à de nouvelles sanctions. Nous sommes donc d'avis que « la carotte » serait davantage appropriée dans ces circonstances et que l'ajout d'incitatifs, autant en ce qui a trait aux organisations, qu'aux formateurs ainsi qu'aux constables serait plus profitable.

ARTICLE 25 DU PROJET DE LOI

Bien que nous nous réjouissons de l'ajout du critère de présence lors d'un événement pour se qualifier à titre de « plaignant » auprès du commissaire, les autres modifications proposées à l'article 25 du projet de loi comportent quelques éléments risquant de devenir problématiques.

En premier lieu, nous remarquons que le critère de « présence » lors de l'événement ne semble pas s'appliquer à la notion de « signalement » qui s'est ajoutée à cet article. Et qui plus est, ledit signalement peut se faire sous le couvert de l'anonymat. C'est donc dire que quiconque pourra signaler la conduite d'un policier qui lui semble susceptible de constituer un acte dérogatoire au code de déontologie. Nous sommes d'avis qu'une telle ouverture viendra non seulement embourber le Commissaire et entraîner des délais supplémentaires quant au traitement des plaintes, mais elle risque également de délégitimer l'intégrité du processus.

Dans l'éventualité où le législateur maintiendrait cette modification, nous considérons qu'il serait approprié de prévoir des mesures de contrôle qui permettraient de limiter les abus de personnes mal intentionnées, lesquelles pourraient notamment impliquer des conséquences pour les plaignants quérulents. Une telle démarche permettrait probablement de limiter les effets de ces modifications sur le désengagement policier vécu par nos troupes.

ARTICLE 29 DU PROJET DE LOI

L'article 145 de la loi actuelle serait remplacé par un nouveau texte. Nous souhaitons à cet égard qu'il soit clairement mentionné qu'une copie de la plainte devrait être transmise également au policier visé afin que ce dernier soit en mesure, dès ce moment, d'apprécier la nature du comportement qui lui est reproché dans la plainte. À cet égard, l'avis transmis actuellement à un policier ne contient à toutes fins pratiques que très peu d'informations permettant à celui-ci de connaître la vraie nature du ou des reproches formulés à son endroit. Ainsi, pour pallier cette situation, le policier visé en recevant la plainte serait certainement mieux en mesure d'apprécier la situation et, s'il y a lieu, de préparer adéquatement sa défense éventuelle.

Par ailleurs, nous nous interrogeons à savoir pourquoi un directeur de police ne devrait-il pas être également avisé qu'un signalement a été formulé? Nous sommes d'avis que l'article 145 devrait y faire référence.

ARTICLE 31 DU PROJET DE LOI

L'ajout de l'article 147.1 qui est proposé dans le projet de loi 14 amène une distinction quant au traitement des plaintes alléguant une conduite discriminatoire d'un policier. Nous relevons différentes problématiques qui sont susceptibles de se présenter si cette modification est sanctionnée.

En premier lieu, il importe de souligner que la définition d'une allégation de conduite discriminatoire revêt un caractère très étendu et que bon nombre de plaintes risqueront de faire partie de cette catégorie. La discrimination peut être en fonction de la race, de l'ethnie, de la langue, des croyances religieuses, du sexe, de l'état civil, de l'état de grossesse, de l'orientation sexuelle, de l'âge ou d'un handicap. Considérant que les plaignants se verront offrir en vertu de cet ajout la possibilité d'accepter ou non le processus de conciliation, le volume de policiers enquêtés en déontologie se verra selon toute vraisemblance considérablement augmenté. Or considérant qu'en 2021-2022 plus de 64% des dossiers soumis en conciliation ont été fermés à ce stade, que pour cette même période plus de 51% des dossiers soumis en enquête ont été fermés sans que les policiers ne soient cités devant le Comité de déontologie policière et que moins de 35% des dossiers entendus par ce dernier y ont fait l'objet de sanctions, nous nous interrogeons sur la pertinence de ce nouvel article.

Ajoutant à cela le fait qu'à défaut de réponse de la part du plaignant dans un délai de 30 jours celui-ci sera présumé avoir refusé, nous craignons que les policiers ne soient enquêtés à outrance, conséquence du manque de rigueur et de suivi de la part de plaignants. Nous sommes d'avis qu'une personne qui considère avoir été victime de comportements discriminatoires de la part de policiers et qui croit fermement que cet événement mérite qu'une plainte soit déposée auprès du Commissaire à la déontologie devrait normalement adhérer au processus de façon sérieuse. Son omission de répondre dans le délai prescrit à la proposition de conciliation est à notre avis un indicateur du niveau de crédibilité d'un tel plaignant. Nous considérons donc que la tenue d'une enquête automatique dans une telle situation n'a pas sa raison d'être et que cette modification devrait être abrogée du projet de loi final. Rappelons que l'article 147 prévoit déjà un mécanisme pour le plaignant qui ne souhaite pas aller en conciliation pour des motifs qu'il dénonce au Commissaire.

ARTICLE 32 DU PROJET DE LOI

L'ajout de la notion de « signalement », en vertu de laquelle une personne qui n'est pas impliquée ni présente lors d'un événement aura la possibilité de se manifester au Commissaire à la déontologie policière risque de complexifier la détermination du moment de la prescription prévue à l'article 150. Cet article prévoyant que la plainte ou le signalement doivent être formulés dans un délai d'un an à compter de la date de l'événement ou de la connaissance de l'événement, une personne pourra par exemple visualiser une vidéo d'intervention policière sur les réseaux sociaux dix-huit mois après celle-ci et formuler un signalement au Commissaire. Cette latitude nous apparaît problématique dans l'optique où nous sommes d'avis que les policiers se doivent de pouvoir bénéficier d'une paix judiciaire après un certain temps. Nous proposons donc que cet article soit balisé en indiquant que le délai de prescription sera d'une année, à moins que la personne portant plainte ou effectuant un signalement ne démontre qu'elle était dans l'impossibilité d'agir plus tôt.

ARTICLE 36 DU PROJET DE LOI

L'ajout proposé au premier paragraphe de l'article 157, lequel consiste en la possibilité pour le plaignant d'être accompagné d'un membre du personnel du Commissaire pour lui prêter assistance lors de la procédure de conciliation, nous apparaît problématique. En effet, l'employé du Commissaire, en accompagnant le plaignant risque ainsi d'être perçu comme étant partie au dossier et cela risque fortement d'amener une perception de partialité auprès des policiers convoqués pour cette conciliation. Nous sommes d'avis que le Commissaire et les membres de son personnel se doivent non-seulement de faire preuve de neutralité et d'impartialité, mais ils doivent également s'assurer de faire preuve d'apparence de neutralité et d'impartialité. Il en va de la crédibilité du processus.

En définitive, dès le départ, le plaignant bénéficie de l'assistance du Commissaire à la déontologie policière s'il entend déposer une plainte et il a un accès facile à cet organisme via son site Internet. Une telle modification à la loi ne peut que nuire au processus déontologique et à une justice de haute qualité.

ARTICLE 41 DU PROJET DE LOI

Cet article vient instaurer le droit du Commissaire, de sa propre initiative, de décider de tenir une enquête lorsqu'il est porté à son attention ou qu'il constate que la conduite d'un policier dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de constituer un acte dérogatoire au Code de déontologie.

Cependant, cet article ne précise nullement dans quel délai le Commissaire pourrait de sa propre initiative enclencher une enquête. Nous sommes d'avis que l'article 170 de la loi devrait introduire un délai afin de permettre de limiter dans le temps, l'exercice de ce pouvoir par le Commissaire, le tout dans le respect du principe qu'un policier a le droit après un certain temps de bénéficier de la paix judiciaire et que s'il doit rendre compte de sa conduite, qu'il puisse le faire dans un délai raisonnable.

ARTICLE 53 DU PROJET DE LOI

Le deuxième alinéa de l'article 196 serait modifié de façon à ce que le Comité puisse tenir une séance non seulement à tout endroit au Québec, mais également à distance par les moyens permettant aux personnes de se voir et de s'entendre de façon simultanée. L'expérience acquise au cours des trente (30) dernières années démontre clairement, et ce, comparativement à l'expérience vécue depuis le début de la pandémie, que les auditions en présentiel constituent le meilleur moyen de procéder dans ce type de dossiers dont la preuve est, rappelons-le, très factuelle.

Le projet de loi prévoit modifier l'article 157 pour permettre au Commissaire de procéder à distance dans le cadre d'une conciliation lorsque ce dernier l'estime nécessaire, eu égard aux circonstances. Il nous apparaît que la même règle devrait être appliquée par le Comité de déontologie policière et que les auditions à distance devraient être l'exception lorsque des circonstances particulières le requièrent.

ARTICLE 63 DU PROJET DE LOI

Les modifications proposées à l'article 231 prévoient notamment qu'un membre peut ordonner que soit communiqué « *toute preuve, tout rapport ou toute information* ». Nous craignons malheureusement qu'un tel pouvoir accordé au membre du Comité n'impacte significativement le droit à un policier intimé à se prévaloir d'une défense pleine et entière en brimant notamment le droit au silence de l'intimé. L'expression « *toute information* » englobant une quantité importante d'éléments risquant être de nature à interférer avec la notion de « défense pleine et entière », nous sommes d'avis que cette modification ne devrait pas être apportée dans son intégralité.

ARTICLES 64 ET 65 DU PROJET DE LOI

Nous notons que l'avertissement et le blâme disparaissent au niveau des sanctions, ce qui pour la Fraternité apparaît tout à fait réaliste. Cependant, le projet de loi ajoute que le Comité aurait le pouvoir d'imposer des mesures, lesquelles s'ajouteraient aux sanctions prévues au premier alinéa de cet article.

Ainsi, il est proposé que le Comité puisse imposer à un policier de suivre avec succès une formation ou un stage de perfectionnement. Ceci soulève d'importantes questions, à savoir sur quelle base le Comité pourrait-il ordonner une telle mesure? À quel moment les représentations en regard d'une telle mesure devraient-elles être faites, à savoir durant l'audition ou lors des représentations sur sanction? De même, à quel moment cette formation devrait-elle être suivie? Prodiguée par qui? À quel endroit? Qui en assumerait les coûts? Qu'en serait-il de la rémunération de ce policier pendant ladite formation? Et qu'arrivera-t-il si le policier ne réussit pas cette formation? Outre tous ces questionnements, nous nous questionnons quant à la responsabilité des organisations policières relativement aux les carences qui pourraient être observées et sanctionnées par le Comité. Celui-ci imputera-t-il aux policiers le laxisme de certains employeurs? La Fraternité est donc d'avis que ce type de mesures devrait relever de la responsabilité de l'employeur du policier plutôt que du Commissaire ou du Comité.

De même, le projet de loi prévoit que le Comité pourrait imposer à un policier de se soumettre à une évaluation médicale. Or, il n'y a aucune exigence de connaissance médicale pour les membres siégeant au Comité de déontologie policière. Bon nombre de questions surgissent à la lecture de cet ajout à l'article 234. Notamment, sur quelle preuve se baserait une telle mesure? De quel droit pourrait-on obliger un policier à se soumettre à une évaluation médicale compte tenu qu'il s'agit d'une atteinte directe à sa vie privée? Qu'arriverait-il si le policier refuse? Qui choisirait l'expert médical? Qui va payer pour cette expertise? Qui déterminera le mandat à donner à l'évaluateur médical? Quelles seront les mesures de confidentialité entourant cette évaluation médicale? À quel moment une preuve quelconque devra-t-elle être faite si le Comité vise une telle mesure? Est-ce que le résultat de l'évaluation médicale fera en sorte que le policier pourra être appelé à revenir devant le Comité dont la cause sera alors suspendue entretemps? S'il y a une problématique de cette nature chez un policier, pourquoi cela ne relèverait-il pas de la responsabilité de l'employeur et non du Comité de déontologie policière?

Nous tenons à souligner que dans l'état actuel du droit au Québec, l'imposition par voie disciplinaire d'une obligation à se soumettre à un examen médical n'existe pas. Bien que le Code des professions prévoit un mécanisme par lequel le conseil d'administration peut, dans un objectif de protection du public, imposer une évaluation médicale à un membre, cette dernière ne se voit aucunement une mesure disciplinaire; c'est plutôt le refus du

membre de se soumettre à cette évaluation médicale qui se verra discipliné par une radiation.

Nous nous interrogeons à savoir comment, dans le cadre d'une plainte auprès du Commissaire à la déontologie policière, une corrélation pourrait être établie entre l'agissement du policier auprès du public et son état de santé d'une façon telle que le Comité puisse lui imposer à titre de mesure de subir une évaluation médicale. Les policiers étant des salariés soumis à un règlement de discipline interne, nous sommes d'avis qu'il est du ressort des organisations policières de procéder à de telles évaluations lorsqu'elles possèdent les motifs appropriés.

Quant aux autres mesures que le projet de loi prévoit vouloir confier au Comité de déontologie policière, c'est à dire d'ordonner la participation à un programme d'aide ou de soutien ou à une thérapie en lien avec les besoins du policier, l'obliger à participer à un programme d'engagement communautaire ou à un stage d'immersion sociale et citoyenne, de le soumettre à un plan d'encadrement ou encore de participer à un programme de suivi administratif, des questionnements similaires à ceux soulevés au point de l'imposition de l'évaluation médicale se posent.

ARTICLE 68 DU PROJET DE LOI

Il s'agit ici de modifier l'article 238 qui prévoit que pour porter une décision du Comité de déontologie policière en appel à la Cour du Québec, l'appelant devra présenter une requête pour permission à un juge et démontrer que la question devrait être soumise à la Cour.

Pourquoi une telle exigence? Certains pourraient prétendre qu'il y a trop de dossiers portés en appel à la Cour sans que l'appelant ait eu gain de cause. Il importe d'analyser cet argument à la lumière de la situation juridique entourant ce type d'appel. En effet, et ce, jusqu'au mois de décembre 2019, l'appel prévu dans la loi était en réalité assimilé à une révision judiciaire restreignant de façon importante le pouvoir d'intervention de la Cour du Québec. La situation s'est modifiée considérablement suite à l'arrêt Vavilov de la Cour suprême du Canada. Cet arrêt important a fait en sorte que lorsqu'un appel est prévu dans un texte législatif comme c'est le cas dans la Loi sur la police, ce sont les principes d'un appel qui s'appliquent et non plus ceux de la révision judiciaire.

D'autre part, la Fraternité s'interroge à savoir pourquoi devrait-on discriminer les policiers au Québec alors que pour les autres professions, les comités de discipline peuvent voir leurs décisions portées en appel devant le Tribunal des professions sans qu'une permission ne soit nécessaire. Soulignons par ailleurs que l'article 247 tel qu'il existe actuellement dans la loi prévoit qu'un juge de la Cour du Québec peut, sur demande, rejeter sommairement un appel qu'il juge abusif ou dilatoire ou l'assujettir aux conditions

qu'il détermine. Il s'agit donc d'un mécanisme permettant à un juge de rejeter sommairement une procédure qui, à sa face même, serait abusive ou sans aucun fondement.

ARTICLE 73 DU PROJET DE LOI

Nous comprenons à la lecture du texte proposé pour l'article 244.1 que l'exécution de la décision du Comité ne serait pas suspendue d'emblée suite à une demande de permission d'appeler, et qu'une demande à un juge de la Cour du Québec devrait être formulée, démontrant qu'un préjudice grave allait en découler pour que la décision ne soit pas exécutée. Cet aspect du projet de loi génèrera de nombreuses conséquences non négligeables, autant pour les policiers que pour l'administration de la justice.

Cependant, la lecture combinée des articles 245 et 246 tels que modifiés par le projet de loi nous indique que l'exécution de la décision du Comité sera suspendue dès qu'un jugement accueillant la permission d'appeler sera rendu. Comme ce jugement tiendra lieu de l'inscription en appel, il y aura suspension automatique de l'exécution de la décision du Comité par l'effet de l'article 245, sauf si l'ordonnance provisoire est ordonnée.

À priori, nous nous questionnons à savoir à quoi fait-on référence par les termes « préjudice grave »? Beaucoup de subjectivité peut venir teinter l'interprétation de ceux-ci. Il faut considérer qu'à défaut de démontrer un préjudice grave, un policier sanctionné ne pourra obtenir la suspension de l'exécution de la décision du Comité que lors du prononcé du jugement rendu ultérieurement lui accordant la permission d'appeler. Qu'arrive-t-il entretemps de l'exécution de la décision du Comité ? En toute logique, elle se doit d'être suspendue, sinon l'article 246 perd son sens du fait que l'appel suspend l'exécution de la décision du Comité.

Par ailleurs, l'article 246 actuel serait modifié pour introduire la notion d'ordonnance d'exécution provisoire. Dans quelles circonstances une telle ordonnance pourrait-elle être rendue? Le projet de loi est également silencieux à cet égard.

Que recherche le législateur en octroyant au Comité le pouvoir de rendre une décision exécutoire nonobstant appel? Pourquoi ce recul dans les droits d'un policier par rapport à la situation actuelle?

La Fraternité considère que le Comité de déontologie policière ne devrait pas rendre de décisions comportant une exécution provisoire car il n'y a, à notre connaissance, aucune situation justifiant que le Comité en décide ainsi.

ARTICLE 83 DU PROJET DE LOI

Le projet de loi vise à modifier l'article 258 permettant ainsi au gouvernement de prévoir des sanctions minimales afférentes à certains manquements constituant une faute disciplinaire.

C'est donc dire qu'une telle modification à la législation ferait en sorte de priver un policier de pouvoir contester une telle sanction. Or, en droit disciplinaire, toutes les circonstances sont pertinentes pour les fins de déterminer la juste sanction appropriée. La Fraternité considère tout à fait préjudiciable pour les policiers au Québec qu'une sanction minimale soit automatiquement imposée sans qu'il soit permis de faire des représentations sur la juste mesure disciplinaire à être imposée privant un policier de son droit actuel de déposer un grief pour contester non seulement l'existence d'une faute, mais également la sévérité de la sanction.

CONCLUSION

Il n'existe au Québec aucune profession qui soit soumise à autant d'organismes de surveillance ayant le pouvoir de sanctionner. Les policiers interviennent constamment en situation d'urgence, dans un environnement qui leur est inconnu, et doivent de surcroît prendre la bonne décision en une fraction de seconde. Une mauvaise évaluation de la situation menant à la commission d'une erreur n'est pas permise pour deux raisons : elle peut soit causer des blessures physiques ou la mort des policiers, ou elle peut soit causer leur mort professionnelle et/ou les conduire en prison.

À titre de comparatif, un urgentologue qui reçoit un patient dans un état critique et qui n'obtient que des informations partielles pour décider en une fraction de seconde quels soins il prodiguera audit patient, ne se verra pas suspendu pendant de longs mois, enquêté par un bureau des enquêtes indépendantes, par son ordre professionnel, en plus de subir un procès criminel dont les procédures mettront sa vie sur pause pendant plusieurs années. Pourquoi une telle disparité de traitement? Probablement parce que la société a compris que ces gens sont des professionnels et qu'ils exercent leur profession de bonne foi...

Le métier policier n'a désormais guère d'attrait; les salaires sont comparables à ceux de nombreux domaines d'emploi qui sont des plus sécuritaires et pourvus d'horaires standards qui n'impactent pas la santé ou l'espérance de vie. La majorité des policières et policiers voient leur santé psychologique détruite par les traumatismes à répétition, sans compter que certains se retrouvent même en prison pour avoir effectué leur travail de bonne foi. Et que reste-t-il comme avenir à une personne qui ne possède qu'un

diplôme en techniques policières lorsqu'elle se voit destituée en vertu de la Loi sur la police et qu'elle purge une peine de prison?

Le désengagement policier est des plus perceptibles et malheureusement, l'adoption du Projet de loi 14 ne fera qu'alimenter le sentiment d'amertume auquel les policières et policiers sont actuellement soumis. De là l'importance de demeurer à l'écoute des besoins exprimés par les différentes organisations représentant ces travailleurs.

La Fraternité des Policiers et Policières de la ville de Québec