



Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada

Le traitement ultérieur des plaintes - Compte rendu de la consultation



**Le traitement ultérieur
des plaintes
- Compte rendu de la consultation**

**Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada**

Président

L'honorable René J. Marin, O.M.M., c.r., LL.D.

Vice-présidente

F. Jennifer Lynch, c.r.

Membres

Joanne McLeod, C.M., c.r.

William Millar

Mary Saunders, c.r.

Le Comité publie une série de documents de recherche en vue de recueillir les observations du public et de s'en inspirer pour formuler des recommandations conformément à la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (1986). Les opinions exprimées dans le présent document ne sont pas nécessairement celles du Comité.

Nous vous invitons à nous faire part de vos observations en vous adressant à :

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC
Case postale 1159
Succursale 'B'
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2
FAX: (613) 990-8969

Déjà parus:

Document de recherche 1

Les suspensions - Une analyse comparée

Les suspensions - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 2

La réinstallation - Peut-elle se faire sans difficulté?

La réinstallation - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 3

Renvoi pour raisons médicales - Une optique policière

Renvoi pour raisons médicales - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 4

Le traitement ultérieur des plaintes - L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police

Document de recherche 5

Programmes d'aide aux employés - Philosophie, théorie et pratique

Programmes d'aide aux employés - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 6

Renvoi pour raisons disciplinaires - Une optique policière

AVANT-PROPOS

Le quatrième document de recherche du Comité externe d'examen de la GRC intitulé "Le traitement ultérieur des plaintes - L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police" a été distribué à des fins de consultation, en 1990, à plusieurs organismes des gouvernements fédéral et provinciaux, à plusieurs services de police de niveau fédéral, provincial et municipal, ainsi qu'à certaines entreprises canadiennes.

Le Comité remercie les gens qui ont bien voulu commenter les questions soulevées dans le document de recherche. Leurs observations étaient très intéressantes et très utiles pour le Comité. Tout comme pour les comptes rendus précédents, les commentaires intégrés à ce rapport demeurent anonymes.

Dans le cadre du programme de recherche permanent du Comité, quatre documents sont présentement en marche: La conduite des agents de police n'étant pas de service, Les principes de l'imposition des sanctions, Les événements spéciaux et L'évolution de la gestion policière.

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC

LE TRAITEMENT ULTÉRIEUR DES PLAINTES COMPTE RENDU DE LA CONSULTATION

1. Consultation

a) Méthode et objectif

Dans la préparation du rapport sur son quatrième sujet de recherche, "Le traitement ultérieur des plaintes - L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police", le Comité externe d'examen a conservé son approche en deux étapes.

La première étape consiste à faire préparer une étude par un consultant. Dans le cas présent, le Comité a publié le document de recherche soumis par le consultant Clifford D. Shearing, professeur au Centre de criminologie de l'Université de Toronto. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne sont pas nécessairement partagées par le Comité externe d'examen.

La deuxième étape consiste à dresser un compte rendu des idées, des impressions et des points de vue sur le contenu du -document de recherche transmis par un groupe de lecteurs choisis. Pour fins de confidentialité la source des citations demeure anonyme. Le rôle de la Direction de la recherche du Comité dans ces consultations est de recueillir des commentaires sur la forme et le contenu du document de recherche et de s'en servir pour mener à bonne fin l'étude des questions abordées. La deuxième étape peut également prendre connaissance de modèles ou d'options autres que ceux qui sont présentés dans le document de recherche.

Le Comité vise, par ses documents de recherche, à inciter la discussion et non pas à prendre position sur les questions qu'il aborde. Les données contenues dans le document de recherche intitulé "Le traitement ultérieur des plaintes - L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police" montrent clairement qu'il y a des différences régionales dans les systèmes de plaintes du public en vigueur au Canada. L'auteur ne cherchait pas à favoriser l'un de ces systèmes plus qu'un autre ni à proposer que des modifications soient apportées aux dispositions législatives existantes. Il voulait plutôt faire valoir que les personnes en cause devraient respecter le cadre législatif actuel et adopter des attitudes concordantes et cohérentes, afin que les affaires disciplinaires découlant de plaintes du public soient traitées de la même façon que celles qui découlent de procédures internes.

Pour recueillir les données intégrées à ce compte rendu, le Comité a consulté les sous-procureurs généraux et les sous-solliciteurs généraux des provinces et des territoires, le commissaire de la GRC et l'exécutif national des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles de la GRC. Un grand nombre de services de police ainsi qu'un nombre représentatif de membres de l'Association canadienne des chefs de police et l'Association canadienne des policiers ont également été consultés. Au sein de l'administration fédérale, le Comité a consulté la Commission de la fonction publique, le ministère de la Défense nationale et le ministère du Solliciteur général. Certaines entreprises canadiennes ont également été invitées à donner leur point de vue ou à soumettre leurs commentaires. En tout, 165 personnes ou organismes, représentant des employeurs et des employés, ont reçu un exemplaire du document

de recherche à des fins de consultation.

Tout comme pour les autres comptes rendus, le Comité n'a pas limité sa consultation à des organisations policières, car il y aurait eu trop peu de diversité dans les réponses et idées recueillies. Il était important de sonder l'opinion de tous les types d'organisations pour élargir le champ de la consultation.

b) Taux de réponse

Lorsqu'une recherche est effectuée sur un problème qui touche de nombreux services de police, le matériel utilisé ne satisfait pas toujours aux objectifs de chacun d'eux. Par conséquent, le taux de réponse varie énormément d'un document à l'autre, tout comme la quantité de détails fournis.

Le nombre des répondants n'a pas été aussi élevé pour ce document de recherche que pour certains documents antérieurs; cependant, la plupart de ceux qui ont répondu ont fait des commentaires abondants et étoffés. La GRC, des forces policières provinciales et municipales, des ministres et fonctionnaires provinciaux ainsi que de hauts fonctionnaires de certains ministères fédéraux nous ont fait part de leurs commentaires.

Le résultat de la consultation est le suivant

<u>Organisme</u>	<u>Pourcentage de répondants</u>
Gouvernement	
· fédéral	26,7 %
· provincial	20,0 %
· municipal	0,0 %
Police	
· commissions	0,0 %
· forces	53,3 %
· associations de membres	0,0 %
Secteur privé	0,0 %

c) Commentaires généraux

Les commentaires reçus au cours de la consultation sont une excellente source d'information, tant pour le Comité que pour la collectivité policière. L'un et l'autre peuvent tirer profit des points de vue exprimés par les services de police et les ministères qui ont répondu.

Le Comité a reçu de nombreux commentaires généraux soulignant la qualité générale du document de recherche et l'intérêt qu'il avait soulevé.

C'est de loin le document le plus équilibré et le plus objectif que j'aie lu sur les plaintes contre la police, et la franchise avec laquelle on aborde des questions délicates est rafraîchissante. Le style est concis, et je félicite les rédacteurs des efforts qu'ils ont déployés pour en faire un document très facile à lire. Le Comité externe d'examen a apporté une contribution valable à la collectivité policière canadienne en préparant et publiant ce rapport.



La lecture de ce rapport complet et informatif s'est avérée éclairante.



Le document sur le traitement ultérieur des plaintes soulève plusieurs questions majeures qui ne sautent peut-être pas aux yeux des gestionnaires de la police, mais qui sont des facteurs essentiels de l'application des mesures disciplinaires.



[...] le document fait prendre conscience de ce qui se passe aujourd'hui dans les organisations policières.



Le document est très bien fait, intéressant et informatif. Il donne une idée très juste de la façon traditionnelle de traiter les questions de discipline dans la police, des nombreuses règles et procédures et des jugements descendants portés sur les méfaits des policiers.



[...] nous avons trouvé que ce document était des plus informatifs et suscitait indéniablement la réflexion.



Je suis persuadé qu'un document de recherche de ce genre aidera à trouver des moyens d'aborder les questions disciplinaires qui puissent satisfaire le public et les services de police.



Je crois que l'information donnée dans le rapport est d'actualité et importante et qu'elle sera utile à la communauté policière et à ceux qui la dirigent.

Quelques répondants ont mentionné expressément qu'ils aimeraient recevoir ce compte rendu de la consultation.

J'attends avec intérêt de lire le compte rendu de la consultation qui sera publié sur ce sujet.



Je suis heureux d'avoir la possibilité de commenter votre document de recherche et j'ai hâte de prendre connaissance des résultats de l'enquête.

Le Comité a été heureux de recevoir ces commentaires de personnes qui s'intéressent au traitement ultérieur des plaintes. Les répondants étaient intéressés à prendre connaissance du document de recherche du Comité et à participer au processus de consultation.

2. Commentaires sur le contenu

a) Systèmes de plaintes du public

La plupart des répondants ont fait des observations étoffées sur le contenu du document de recherche, Certains ont commenté la valeur globale des systèmes de plaintes du public.

[...] Je crois que l'existence d'un système de plaintes va de pair avec la tendance croissante à exiger que toutes nos institutions rendent davantage compte de leurs actes au public. La police a été le point de mire du public à cause du rôle crucial qu'elle joue dans l'application de la loi et le maintien de l'ordre. De fortes pressions s'exercent aussi sur d'autres institutions comme la médecine, le

droit et le génie pour qu'elles rendent davantage de comptes au public.

Toutes ces institutions ont la lourde tâche de mettre au point des mécanismes qui donneront au public l'assurance que ses préoccupations sont traitées équitablement, sans toutefois aliéner les personnes qui font l'objet d'une enquête. Dans le contexte policier, cette tâche peut être accomplie si les dirigeants adoptent une stratégie intégrée visant à ramener dans le droit chemin les agents qui ont des écarts de conduite et, dans une volonté globale de changement, à identifier et à résoudre les problèmes systémiques mis au jour par l'inconduite d'un agent.



Les commentaires sur la tendance des systèmes de plaintes du public à mettre l'accent sur la punition plutôt que sur les mesures correctives sont véridiques. Cela tient probablement au fait que l'approche punitive satisfait les plaignants qui réclament leur dû.

Certains répondants ont traité plus précisément des systèmes de plaintes du public en vigueur dans leur province et de la façon dont la police devrait interagir avec ces systèmes pour qu'ils continuent d'atteindre leurs objectifs.

L'objet du système actuel de plaintes du public est de donner aux gens la possibilité d'exprimer leurs préoccupations au sujet de la conduite de la police. Cependant, le processus des plaintes a aussi incité la direction à prendre plusieurs initiatives à long terme touchant notamment l'équité en matière d'emploi, la police socio-préventive et la formation sur les relations interraciales.

On peut présumer que, si les services de police mettent l'accent sur ces questions systémiques, ils seront plus à même de répondre aux préoccupations du public. Nous espérons et comptons que les plaintes d'inconduite grave diminueront par le fait même.

Dans ce contexte, la question de savoir s'il y a lieu de préférer la formule de l'ombudsman à celle des enquêtes internes sur les plaintes, qui a été soulevée par M. Shearing, prend une importance secondaire. L'essentiel est de déterminer si, étant donné l'actuelle méfiance du public à l'égard des institutions policières, nous avons

besoin d'un système de plaintes. Si, comme je le pense, la réponse est affirmative, il faudra ensuite se demander comment la direction de la police pourra instaurer des stratégies de gestion innovatrices à l'intérieur d'un système qui l'oblige à répondre objectivement aux plaintes du public?



Ce document présente un exposé excellent et fort utile sur le système de plaintes, les réformes et les modèles proposés au fil des ans, ainsi que sur les façons actuelles de traiter les plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada.



Étant donné ses répercussions politiques et sociales, le processus des plaintes doit être et paraître équitable, impartial et sensible aux besoins des intéressés.

C'est pourquoi nous, policiers, devons poursuivre cet objectif de façon énergique et dynamique, en prenant l'initiative plutôt qu'en nous contentant de répondre aux pressions extérieures.



Pour que le système réponde aux besoins de tous, nous devons constamment le revoir et y apporter des changements, au besoin.

Ces observations révèlent une attitude positive : si l'on réagit de façon active et progressive aux systèmes des plaintes du public, tout le monde sera gagnant. Elles font également voir certains des avantages d'un bon système de plaintes du public.

b) Optique punitive ou corrective

De nombreux répondants ont commenté le point de vue exprimé dans le document selon lequel la tendance à assimiler gestion policière et discipline se trouve renforcée lorsque la question dont est saisie la direction est une plainte; en d'autres termes, les plaintes, de par leur nature même, ont tendance à renforcer l'habitude des gestionnaires d'organisations policières de gérer par la discipline.

[...] le document de recherche provoque la réflexion et il est précieux pour la direction [...], car il souligne à quel point il est dangereux pour les gestionnaires de la police de se laisser subjugué par les faiblesses et les pressions inhérentes au

processus des plaintes et de prendre la voie qui leur est la plus familière, soit celle qui s'apparente aux enquêtes et aux poursuites criminelles, perdant ainsi de vue le côté correctif de la discipline au sein des corps policiers.



Les deux styles de gestion se retrouvent dans de nombreux services de police. Le problème du document de recherche est qu'il tente de ménager la chèvre et le chou en fondant son argumentation sur les deux approches, tradition/progrès et optique punitive/optique corrective.

Dans ce document, on ne reconnaît pas que la discipline a un côté positif ou constructif, et on ne définit ni la nature ni la portée de l'approche corrective.



J'estime devoir souscrire à vos conclusions sur la nature punitive de la discipline au sein de la police et ce, pour les raisons mêmes que vous énoncez dans votre document. Il est à espérer que nous, de la collectivité policière, examinerons mieux à l'avenir cette autre façon de concevoir la discipline au sein de la police.



Il serait risqué, pour une organisation comme la nôtre, d'aborder les plaintes des citoyens uniquement dans une optique corrective. S'il est vrai qu'il peut y avoir un problème d'attitude ou d'interprétation au niveau de l'organisation, il n'en reste pas moins que les problèmes ne sont pas tous structureaux et que les écarts de conduite individuels doivent faire l'objet d'un examen approprié.



Ce document signale à fort juste titre que l'insistance sur la discipline a des racines très profondes et qu'il faudra un virage majeur, non seulement dans la façon de penser de la collectivité policière, mais aussi dans les débats organisationnels de la police et dans les attitudes du public.

Sans nier la nécessité d'une solution corrective soulignée par l'auteur, un certain nombre de répondants ont mentionné que la solution punitive avait également sa place et que le choix

entre les deux devait être fonction de la nature et de la gravité de l'action.

Il est vrai que la punition n'est pas nécessairement synonyme de mesure corrective. Cependant, j'estime que, à tout le moins dans les affaires disciplinaires les plus graves, la meilleure mesure corrective est d'ordre punitif. Il m'apparaît donc que, dans certaines circonstances, les mesures punitives et les mesures correctives coïncident.



En ce qui concerne les plaintes liées à l'inconduite de policiers, on pourrait faire une meilleure distinction entre, d'une part, les infractions mineures et majeures au code de conduite et, d'autre part, les méfaits graves. Il se peut, cependant, qu'une approche corrective convienne mieux dans le cas des méfaits mineurs.



Je crois que c'est la nature de l'inconduite qui détermine s'il y a lieu d'opter pour une mesure corrective ou une mesure punitif. Plus l'infraction disciplinaire est grave, plus une forme quelconque de punition s'impose.



Il semble que les organisations où coexistent divers styles de gestion soient plus en mesure, structurellement, de garantir un traitement équitable des plaintes par tout système éventuellement mis en place.

De plus, la nature de l'organisation policière et des services offerts suppose qu'il faut parfois adopter un style de gestion directif ou autocratique pour parvenir à faire respecter les procédures, tant pour la protection de la police que pour celle du public.

Quelques répondants ont commenté expressément l'observation de l'auteur selon laquelle le système de plaintes traditionnel, qui relie les plaintes et la discipline, a tendance à aborder la discipline sous un angle individualiste et punitif qui ne favorise pas l'identification des problèmes systémiques exigeant une solution organisationnelle plutôt qu'individuelle.

L'un des commentaires les plus importants et les plus intéressants du document est celui qui concerne le besoin, pour les gestionnaires de la police, de chercher à déceler les problèmes

systemiques ou organisationnels qui ont amené les agents à commettre des méfaits, de chercher ce qui ressort des plaintes comme "commentaire sur la gestion", et, ce qui est encore plus important, de découvrir les causes profondes d'un problème et de s'y attaquer de plein fouet.



Je comprends le point de vue de M. Shearing sur la difficulté qu'il y a à justifier les punitions individuelles face à la nécessité, dans le contexte disciplinaire, de trouver des solutions à des problèmes systémiques et à produire des résultats à long terme. Cependant, qu'une intervention disciplinaire soit issue d'une procédure interne ou d'une plainte du public, la direction peut à la fois punir l'agent et proposer des solutions à tout problème systémique décelé. L'autorité et la latitude accordées aux policiers font en sorte que la discipline est tout aussi nécessaire dans leur cas que dans celui de n'importe quel autre employé.



Comme solution à ce problème, on suggère d'instaurer un système de réponse interne en deux volets aux plaintes des citoyens. Cette stratégie combinerait apparemment une approche plutôt traditionnelle de la discipline et un programme axé sur des mesures correctives et préventives qui pourraient être prises dans le cadre des politiques et procédures des services de police. Je présume que le personnel de direction aurait pour cela à examiner couramment d'un oeil critique les rouages internes des services de police afin de déterminer si les politiques et procédures existantes ou encore l'absence de directives du genre jouent un rôle quelconque dans les cas d'inconduite.

Si c'est là le genre de double réponse aux plaintes que prévoit le document de recherche, l'idée mérite un examen attentif. L'auto-analyse critique est une démarche fort valable, surtout si elle peut mener à l'adoption de mesures propres à empêcher que d'autres écarts de conduite soient commis par des policiers.



[...] J'estime que [les forces policières] manqueraient à ses devoirs si elle ne reconnaissant pas que des problèmes systémiques ou organisationnels peuvent être à l'origine de certains écarts de

conduite et que la direction devrait toujours être incitée à se demander si des politiques, des pratiques, des procédures ou des circonstances sur lesquelles les membres ont peu ou point de contrôle jouent un rôle dans les cas d'inconduite. Si elles jouent effectivement un rôle, il faudrait intervenir en conséquence et se pencher sur ces politiques, pratiques, procédures et circonstances plutôt que ou en plus de punir le membre fautif.

c) L'examen externe et la GRC

L'auteur devait étudier l'ensemble des services de police, et non seulement la GRC. Par conséquent, les observations qu'il a faites dans son document ne portent pas uniquement sur cet organisme. La plupart des données liées aux mesures disciplinaires prises par la police à la suite de plaintes du public ont été étudiées de façon abstraite avant que ne soient formulés des commentaires plus précis sur des corps policiers particuliers.

Il est probablement utile de mentionner que, même si le Comité externe d'examen effectue essentiellement ses recherches pour lui-même, il les diffuse largement dans l'ensemble de la collectivité policière canadienne. Des exemplaires de ses travaux sont même diffusés à l'extérieur du Canada. Par conséquent, même si la recherche est souvent axée sur la GRC, elle ne l'est certainement pas de façon exclusive.

Parmi les éléments importants de son étude sur l'examen externe et la GRC, l'auteur a exposé en détail le concept de l'ombudsman, et les répondants ont commenté ce concept et, de façon plus précise, les organismes d'examen de la GRC.

J'appuie personnellement le concept de l'ombudsman ou de l'examen externe pour diverses raisons. Depuis quelques années [...] nous employons à ce titre un contrôleur des plaintes des citoyens et nous croyons en ce processus. Nous encourageons d'autres organismes à suivre notre exemple et nous serions nettement en faveur de l'instauration de lignes directrices uniformes dans l'ensemble de la collectivité policière pour régir la sélection et l'emploi des contrôleurs.



Deux organismes d'examen externe (le Comité externe d'examen et la Commission des plaintes du public contre la GRC) sont chargés de surveiller la façon dont la direction de la Gendarmerie répond aux plaintes; ces deux organismes sont censés jeter un regard objectif et indépendant sur le traitement des plaintes et exercer une influence suffisante pour garantir que la direction prendra les mesures correctives et punitives qui s'imposent.

En ce qui concerne le chapitre que l'auteur a consacré à l'examen externe et à la GRC, l'un des répondants a noté à juste titre que l'on avait omis de mentionner que, à la GRC, les "mesures disciplinaires graves" incluent les mêmes peines correctives non punitives que les "mesures disciplinaires simples".

3. Conclusion

Les commentaires reçus montrent que le document de recherche sur le traitement ultérieur des plaintes a suscité beaucoup d'intérêt dans la collectivité policière canadienne. Ils montrent en outre que les principaux points soulevés par l'auteur sont des éléments essentiels de la discussion.

Les répondants étaient généralement d'accord avec la description de l'auteur concernant le style de gestion traditionnel privilégié par la police, qui tend à être axé sur la punition. Même s'ils étaient nombreux à penser qu'une approche correctrice semblable à celle que propose l'auteur fait désormais partie du style de gestion contemporain, certains hésitaient à tourner le dos entièrement à l'approche punitive, estimant qu'elle a sa place dans les cas les plus graves.

Bon nombre de répondants ont fourni des commentaires généraux sur la valeur des systèmes de plaintes du public et sur le fait qu'ils sont maintenant prévus par la loi dans la plupart des provinces. D'autres se sont prononcés de façon plus précise sur les systèmes de plaintes du public en vigueur dans leur propre secteur et sur la nécessité de continuer à évaluer les lois et les procédures existantes afin de s'assurer qu'elles poursuivent toujours les objectifs initialement prévus.

Ceux qui ont commenté le point de vue de l'auteur sur le concept de l'ombudsman en tant que système d'examen externe possible et, en particulier, les processus d'étude des plaintes créés pour la GRC semblaient généralement favorables tant au concept théorique de l'ombudsman qu'au système instauré.

Ce processus de consultation a prouvé que l'on est très sensibilisé à la réalité et à la nécessité des processus de plaintes du public. Les répondants estiment que leurs organisations s'adaptent à de nouvelles réalités et à de nouvelles approches en gestion. La consultation n'a cependant pas permis d'élucider le rôle que jouent les plaintes du public dans les mesures disciplinaires prises à l'endroit des membres d'un service de police. Comme le signalait le document de recherche, la crédibilité du système utilisé par un service de police pour étudier les plaintes du public dépend du juste équilibre que l'on parvient à établir entre des intérêts divergents, et ce, quel que soit le modèle du système.

Le Comité externe d'examen souhaite bien faire comprendre que les gens qui s'occupent des systèmes de plaintes du public et de discipline doivent respecter les lois en vigueur dans leur secteur de compétence et traiter tous les cas de discipline de façon cohérente, peu importe leur provenance. À cette fin, le Comité publiera sous peu un document de recherche sur les principes de sanctions. On y étudiera le rôle de divers facteurs dans la détermination de la peine qu'il

convient d'imposer à un policier jugé coupable d'avoir enfreint un code de déontologie.

Comme en témoigne le document sur le traitement ultérieur des plaintes, les documents de recherche et les comptes rendus de consultation du Comité permettent des échanges d'idées fructueux sur la gestion des ressources humaines dans la collectivité policière. Le Comité externe d'examen souscrit à l'observation suivante de l'un des répondants :

Le document sert essentiellement à faire prendre conscience aux gens de ce qui se passe autour d'eux [...] Il nous rappelle également que, si nous ne veillons pas au bon fonctionnement de notre système, d'autres se chargeront de le faire à notre place.

- NOTES -