



Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada

Renvoi pour raisons disciplinaires -

Compte rendu de la consultation



Renvoi pour raisons disciplinaires -

- 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

Le traitement ultérieur des plaintes - Compte rendu de la consultation

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

Document de recherche 7

Conduite en dehors des heures de service

Document de recherche 8

Imposition des sanctions dans la police - Principes généraux

AVANT-PROPOS

Le sixième document de recherche du Comité externe d'examen de la GRC intitulé "Renvoi pour raisons disciplinaires - Une optique policière" a été distribué à des fins de consultation, en 1991, 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 concernant l'évolution de la gestion policière, la santé et la sécurité au travail, les conflits d'intérêts et l'emploi secondaire.

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

RENOI POUR RAISONS DISCIPLINAIRES **COMPTE RENDU DE LA CONSULTATION**

1. Consultation

a) Méthode et objectif

Dans la préparation du compte rendu de la consultation sur son sixième document de recherche intitulé "Renvoi pour raisons disciplinaires - Une optique policière", le Comité externe d'examen de la GRC a conservé son approche en deux étapes.

La première étape consiste à faire préparer une étude par un consultant; la Direction de la recherche du Comité rédige ensuite un document traitant des questions soulevées par le consultant.

La deuxième étape consiste à dresser un compte rendu des idées, des observations 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'analyse comparative des questions abordées. La deuxième étape peut également s'inspirer de modèles ou d'options autres que ceux qui sont présentés dans le document de recherche.

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 et autres officiers supérieurs 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 de 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, le ministère du Solliciteur général et le ministère de la Justice.

Tout comme pour les autres comptes rendus, le Comité n'a pas limité sa consultation à des corps policiers, car il y aurait eu trop peu de diversité dans les réponses et idées recueillies. Certaines entreprises canadiennes ont aussi été invitées à donner leur point de vue ou à soumettre leurs commentaires. Il était important de sonder l'opinion de tous les types d'organisations pour élargir le champ de la consultation. 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.

b) Taux de réponse

En publiant une série de documents de recherche, le Comité souhaite stimuler la discussion, et non pas prendre position sur la question. 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 taux de réponse à la présente consultation a été moyen, c'est-à-dire pas aussi élevé que pour certains sujets, mais plus élevé que pour d'autres. Le pourcentage de répondants a été de beaucoup plus élevé dans les forces policières, ce qui révèle que le sujet suscite un intérêt plus vif dans ce groupe que dans n'importe quel autre. La GRC, des forces policières provinciales et municipales, des fonctionnaires provinciaux ainsi que des hauts fonctionnaires de certains ministères fédéraux nous ont fait parvenir leurs réponses.

Les réponses n'étaient pas toutes aussi détaillées les unes que les autres, mais la plupart d'entre elles renfermaient des commentaires de fond assez précis. Bon nombre de répondants ont répondu longuement, donnant énormément de détails sur les usages et les procédures de leur organisme.

Le résultat de la consultation est le suivant:

<u>Organisme</u>	<u>Pourcentage de répondants</u>
Gouvernement	
· fédéral	11,1 %
· provincial	11,1 %
· municipal	0,0 %
Police	
· commissions	0,0 %
· forces	77,8 %
· associations de membres	0,0 %
Secteur privé	0,0 %

c) Commentaires généraux

Bon nombre des auteurs des commentaires ont d'abord fait des observations générales sur le document même, sur sa qualité globale ou sur l'intérêt qu'il présentait pour leur organisme. Un certain nombre de ces observations sont citées ci-après; elles confortent le Comité dans la valeur de son programme de recherche aux yeux de la collectivité policière.

Il s'agit d'un document très complet sur le sujet, et les services de police devraient en tirer des observations très pertinentes leur permettant d'évaluer leurs politiques et leurs pratiques actuelles.



Je vous sais gré du travail que vous avez consacré à la production de ce document, et je suis heureux d'avoir pu en prendre connaissance.



C'est avec intérêt que nous avons constaté les différences pouvant exister et imputables à des législations et régies disciplinaires découlant de philosophies diverses.



Les conclusions touchant le renvoi pour raisons disciplinaires m'ont vivement intéressé.



L'analyse des lois et des règlements sur la police et celle des codes d'infractions étaient pénétrantes.



Votre document de recherche sur le renvoi pour raisons disciplinaires m'est apparu très intéressant.



Il est clair que le renvoi des policiers est une question à la fois complexe et délicate sur le plan politique.



[...] votre recherche était pratique et intéressante.

Certains répondants ont commenté l'utilité du document pour leur organisme et pour d'autres personnes.

[...] le document de recherche sera diffusé parmi le personnel chargé d'appliquer la politique et les procédures disciplinaires, puis il sera intégré à notre centre de documentation.



Le document s'est avéré des plus intéressants et des plus utiles puisqu'il nous a aidés à réfléchir à notre propre processus disciplinaire.



Votre recherche devrait être également utile à d'autres services de police qui ne sont pas encore dotés d'une législation pertinente ou qui sont en voie de modifier leurs façons de procéder en ce qui concerne les renvois pour raisons disciplinaires.



La comparaison entre les caractéristiques et les pratiques propres aux divers types de dispositions touchant le renvoi pour raisons disciplinaires, en vigueur dans l'ensemble du Canada, fera de ce document de recherche un instrument utile pour l'avocat du ministère de la Justice. Les questions qui y sont traitées apporteront une contribution valable au débat si l'on envisage un jour d'apporter des modifications aux lois fédérales sur les services policiers.



Ce document nous visualise des approches différentes dans l'application de la discipline interne et nous permettra, en cette période où nous nous préparons à la mise en place d'un nouveau code de discipline propre à notre corps policier, d'y envisager avec plus d'assurance certaines règles visant à utiliser la discipline, non pas comme moyen de punition seulement, mais aussi comme outil de gestion.

On a également fait des commentaires sur l'utilité globale du programme de recherche du Comité externe d'examen et sur des sujets que ce comité pourrait aborder dans ses travaux ultérieurs.

Les documents de recherche produits jusqu'à maintenant sont pertinents, et leur présentation est adéquate du point de vue de la direction.



À la page 49, vous écrivez:

«[...] le système a un besoin criant et grandissant d'être rationalisé.»

Je crois, à la lecture de ce document, que cet énoncé est un peu au-dessous de la vérité. Il signale peut-être la nécessité de rédiger un autre document qui comporterait une analyse comparative plus détaillée et une discussion approfondie des questions abordées dans le premier.

Certains ont parlé plus précisément de l'intérêt que présentait pour eux le compte rendu de la consultation.

J'attends avec impatience le compte rendu de la consultation qui sera publié sur cet important sujet.

Des répondants se sont dits intéressés à participer en permanence à la consultation.

2. Commentaires sur le contenu

La plupart des répondants ont commenté les idées de fond du document, et surtout le rôle de la discipline dans la gestion de la police. Bon nombre d'entre eux ont cependant fait des observations sur des aspects particuliers du texte. D'autres encore ont fourni des détails intéressants sur la discipline et le renvoi dans leur organisme particulier et ont donné des éclaircissements sur des parties du texte qui s'appliquaient à eux.

a) Rôle de la discipline dans la gestion de la police

Voici quelques observations qui ont été faites sur la discipline dans la gestion de la police:

Bien que je souscrive au modèle de la discipline progressive «non punitive», je constate qu'il est très difficile de l'appliquer, dans un service de police, pour faire respecter les normes de rendement opérationnel parce que le processus disciplinaire est, dans une large mesure, régi par la loi. Les dispositions de loi pertinentes [...] reposent sur un modèle essentiellement punitif et établissent un système de discipline relativement rigide -- surtout lorsqu'un citoyen porte plainte. Il est peu probable que cette approche punitive se modifie étant donné que l'on tient à apaiser les préoccupations du public à l'égard de la discipline dans la police.



Je conviens que l'on utilise au pays un grand nombre de procédures et de méthodes différentes en matière de discipline et de renvoi. Cependant, comme le Canada regroupe un grand nombre de régions différentes dont la population et les intérêts sont très diversifiés, je ne crois pas que le phénomène soit nécessairement négatif, mais le public et la police auraient sûrement avantage à ce qu'il y ait plus de cohérence à l'échelle du pays.



En fait, je dirais qu'un système disciplinaire sensé est tout à fait susceptible de permettre de 'récupérer' des policiers, à condition d'être appliqué de façon équitable mais cohérente.



On discute du concept de la discipline positive auquel je me raille dans l'ensemble. Si nous avons affaire à des employés réceptifs à la discipline positive, comme c'est le cas de la majorité, c'est évidemment la voie à suivre.



[...] vous soulignez à juste titre que les régimes disciplinaires de la police font appel tantôt à une procédure pénale, tantôt à une procédure de relations de travail. Les modèles que vous décrivez illustrent certainement cette dualité. Ce qui complique vraiment les choses, c'est que, dans certains cas, les policiers, qui ne sont pas avocats, règlent une affaire en suivant une procédure non pénale où l'accusé peut être représenté par un avocat, puis voient les arbitres en appel suivre une procédure judiciaire. Tout cela entraîne beaucoup de confusion et de découragement au sein de la direction de la police. Je considère comme intéressante et utile l'approche cohérente utilisée au Québec.

Un certain nombre de répondants ont commenté la possibilité d'appliquer des procédures du secteur privé à la collectivité policière. Certains étaient d'avis qu'il y avait beaucoup à apprendre du secteur privé, tandis que d'autres croyaient que les pratiques couronnées de succès dans le secteur privé ne pouvaient pas se transposer aisément dans la police.

En dépit des différences évidentes entre le secteur privé et la police, je crois que des entreprises prospères comme IBM ont beaucoup à nous apprendre sur le sujet.



À mon avis, les principes essentiels à respecter en matière disciplinaire sont l'équité envers l'employé et le respect de l'intérêt public. Je crois que nous allons vers un système où les pratiques du secteur privé en ce qui concerne le travail auront un effet plus direct. Il faut sonder davantage la question de savoir si ces pratiques vont toujours de pair avec l'intérêt public.



Le secteur privé a également recours au counselling sur le placement à l'extérieur pour aider son personnel à se réorienter. Cela suppose, évidemment, que nous ayons en premier lieu la capacité de renvoyer l'intéressé, et c'est là que notre système achoppe.



Toute manifestation d'indiscipline de la part d'un policier devrait faire l'objet d'une plus grande attention que s'il s'agissait d'un autre travailleur.



Par leur essence même, bon nombre de nos responsabilités diffèrent grandement de celles des non-policiers. Notre souci premier est de veiller à ce que les gens qui veulent se joindre à la police fassent l'objet d'une présélection appropriée [...] afin que ceux qui n'ont pas les caractéristiques psychologiques propices à ce travail ne soient pas engagés. Un grand nombre de difficultés se posent si nous voulons éviter d'enfreindre les droits de la personne au Canada. Selon toute vraisemblance, il faudrait que les candidats retenus s'engagent, à titre de condition d'emploi, à faire l'objet d'une présélection supplémentaire au moyen du détecteur de mensonge ou peut-être de tests psychologiques.



Je me demande si on peut appliquer la discipline progressive dans les services de police de la même façon qu'on l'applique dans des entreprises du secteur privé où on fabrique des chaussures ou encore on fait fonctionner des ordinateurs. Dans ces métiers et professions, la relation s'établit entre l'employeur et l'employé. Dans les services de police, il y a un troisième intervenant, c'est-à-dire le public. Le travail policier est un travail "fondé sur l'humain"

où la clientèle est le public. Une personne peut très bien fonctionner à l'intérieur de l'organisation (au niveau interne), mais avoir de mauvaises relations avec le public. Il se peut que nous ne puissions pas nous payer le luxe de faire passer progressivement une personne d'une étape du système disciplinaire à l'autre, car si la première transgression est publique, elle peut exiger un renvoi immédiat.

b) Renvoi

Certaines personnes ont commenté la partie du document traitant du renvoi.

Dans le premier paragraphe de l'introduction, vous mentionnez que le renvoi ne devrait être utilisé qu'en dernier ressort à cause des conséquences qu'il a pour l'employé et des perturbations qu'il provoque dans l'organisation. Même si cette affirmation m'apparaît juste, j'estime qu'elle doit être nuancée. L'expérience a montré que le fait de garder un employé qui devrait être renvoyé provoque autant de perturbations.



Le renvoi pour raisons disciplinaires devrait évidemment être un dernier recours. Les employés visés à tort par une telle mesure devraient aussi pouvoir interjeter appel et demander réparation.



À la page 3, chapitre 2, on dit, sous le titre "Théorie de la gestion": "[...] toutefois, le renvoi d'un employé constitue également un échec de la discipline". Je ne souscris pas à cette philosophie, car elle sous-entend que tous les employés sont "récupérables", ce qui n'est pas vrai. [...] nous menons très peu d'enquêtes avant d'engager quelqu'un, et nous engageons couramment des gens qui ne sont pas faits pour être agents de la paix. Certains agissent impulsivement et, comme ils n'ont pas ce qu'il faut pour être policiers, ils doivent être renvoyés.

c) Obligation de rendre des comptes au public

Un répondant a fait le commentaire suivant sur la relation entre l'obligation de rendre des comptes au public et le système disciplinaire:

En règle générale, je crois que l'on a fait porter au système disciplinaire une trop grande part de l'obligation de rendre des comptes au public. Il en est ainsi à cause du style général de la police, qui a traditionnellement dressé un mur entre elle et la collectivité. Je crois que ce sont les services de police communautaires, et non le système disciplinaire, qui répondront au besoin de rendre des comptes au public.

d) Éclaircissements

Tous les lecteurs du document de recherche savent bien que, pendant la période où ce document a été rédigé et publié, des changements majeurs se sont produits tant en Ontario qu'au Québec en ce qui concerne notamment le renvoi pour raisons disciplinaires. Des répondants de la Police provinciale de l'Ontario et de la police de la Communauté urbaine de Montréal ont éclairci, pour le bénéfice du Comité, certains détails présentés dans le document. Nous leur en savons gré.

e) Commentaires et renseignements concernant les organisations des répondants

Certains répondants ont voulu partager des expériences qu'ils ont connues dans leur organisation:

[...] nous remplaçons parfois une audience disciplinaire par du counselling. C'est une première étape positive. La suivante consisterait à admettre qu'une violation du code disciplinaire ne serait peut-être pas seulement imputable à un problème personnel, mais aussi à un problème structurel.



[...] Je reçois des plaintes de citoyens au sujet de policiers municipaux ayant présumément commis une faute disciplinaire dans l'exécution de leurs fonctions. Après enquête, je dois d'abord tenter de répondre à la plainte par des mesures simples, mais cet effort n'est couronné de succès que si le plaignant et l'intimé acceptent de discuter de leurs divergences. Il est arrivé à maintes reprises qu'un policier saisisse mieux le point de vue de son interlocuteur et acquière compréhension et sagesse grâce à cette rencontre.

Un répondant a remarqué qu'un énoncé dans la discussion générale des questions juridiques du document de recherche ne s'applique pas à son organisation.

On mentionne, à la page 16: "Un employeur peut également renvoyer un employé lorsqu'il y a récurrence de petites Infractions aux normes de conduite, à la condition que l'employé ait été averti que son comportement était blâmable."



Cette affirmation n'est pas vraiment conforme à la *Loi sur la GRC*. Le dossier du membre ne fait aucune mention d'une mesure disciplinaire si l'intéressé a commis une infraction mineure au code de déontologie et a reçu du counselling. S'il est réprimandé, la mention à son dossier y demeure pendant un an. Nous ne pouvons pas l'utiliser rétroactivement comme le laisse entendre la déclaration citée plus haut. La rétroactivité disparaît après un an. Notre loi ne nous permet pas de nous reporter à des mesures disciplinaires simples qui peuvent avoir été prises il y a plus d'un an à la suite d'une infraction mineure aux normes de conduite.

f) Importance de la communication

L'un des participants a proposé un moyen d'améliorer les échanges d'information entre les responsables des affaires disciplinaires de l'ensemble du pays:

Ce qui pourrait aider et faciliter la tâche des personnes qui appliquent ou dirigent les mesures disciplinaires dans les Services de police, serait de centraliser si possible le résultat de tous les cas majeurs disciplinaires afin qu'ils soient accessibles pour consultation par les différents intervenants dans la matière.

D'autres répondants ont parlé de l'importance de la communication avec d'autres parties intéressées.

À cette époque de changement à l'échelle du pays, il est important de communiquer ouvertement avec toutes les parties intéressées, et je donne mon appui à cette cause.



Vous concluez qu'il faut instaurer une consultation multi-parties entre la direction, les employés et le public au sujet de la

discipline, et j'estime que c'est en effet une nécessité si l'on veut adopter une approche plus cohérente.

3. Conclusion

Selon les commentaires que le Comité a reçus, le document de recherche sur le renvoi pour raisons disciplinaires a suscité beaucoup d'intérêt dans la collectivité policière canadienne.

L'extrait suivant résume l'opinion de la majorité des répondants:

Le document de recherche m'est apparu des plus informatifs. Je suis tout à fait d'accord pour dire que l'époque du leadership et de la gestion autocratiques est quasi révolue. Les changements sociaux qui se produisent actuellement nous obligent à continuer d'aller vers un style de gestion plus ouvert et plus axé sur la participation où l'on met davantage l'accent sur la communication bilatérale entre la direction et le personnel.

Certains éléments de ces réflexions se retrouvaient dans une grande partie des commentaires reçus. Bon nombre de répondants ont non seulement commenté expressément le document, mais ils l'ont aussi explicité. Comme la majorité d'entre eux appartenaient à des services de police, ils ont exprimé un point de vue pratique et les données supplémentaires qu'ils ont fournies ont jeté un éclairage très précieux sur les façons de procéder de divers services.

Certains ont dit que le document les avait aidés à réfléchir à leur propre processus disciplinaire, tandis que d'autres ont mentionné que le document s'avérera utile au moment où il faudra examiner et modifier la législation actuelle.

Plusieurs répondants ont indiqué qu'il était bon de savoir ce qui se passait dans d'autres organismes, même si les façons de procéder sont quelque peu différentes. De même, les points de vue exprimés au cours de la consultation contribuent à cet échange d'information utile aux lecteurs.

Voici les conclusions que l'on peut tirer à partir des opinions des répondants:

- (i) Même si les gestionnaires sont plus nombreux à s'orienter vers des mesures non punitives, les procédures disciplinaires reposent généralement sur un modèle punitif.
- (ii) Les différences dans les procédures et les modes de fonctionnement adoptés à l'échelle du pays sont inévitables, mais il serait sans aucun doute préférable, tant pour la police que pour le public, d'instaurer un peu plus de cohérence.

- (iii) Une bonne communication entre gestionnaires et employés est essentielle à l'amélioration des régimes disciplinaires.
- (iv) Bien qu'il y ait de toute évidence des différences entre le milieu policier et le secteur privé, on peut tout de même tirer des leçons des entreprises qui connaissent du succès.

La consultation faite à partir du document de recherche sur le renvoi pour raisons disciplinaires visait à stimuler la discussion et l'échange d'idées sur cet élément important de la gestion des ressources humaines au sein de la collectivité policière.

- NOTES -

NOTES -

-