



NATIONAL
POLICE
FEDERATION

FÉDÉRATION
DE LA POLICE
NATIONALE™

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI C-20

LOI ÉTABLISSANT LA COMMISSION D'EXAMEN ET DE TRAITEMENT DES
PLAINTES DU PUBLIC ET MODIFIANT CERTAINES LOIS ET TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

SEPTEMBRE 2024



Photo sources: NPF social media

Personne-ressource de la FPN :

Sarah Nolan – Directrice, Relations gouvernementales et politiques – snolan@npf-fpn.com

INTRODUCTION

L'examen civil des plaintes est essentiel pour garantir la confiance du public. La Commission civile d'examen et de traitement des plaintes (CCETP) relatives à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) est un organisme indépendant qui examine les plaintes concernant les interactions des agents de la GRC avec le public et peut formuler des recommandations pour améliorer les politiques et les pratiques de la GRC.

Les quelque 20 000 agents de la GRC ayant plus de trois millions d'interactions enregistrées chaque année, il est prévisible que des plaintes soient reçues, et celles-ci sont en fait relativement peu nombreuses par rapport au nombre d'interactions. Ces plaintes couvrent un large éventail d'allégations : attitude répréhensible, absence de service, arrestation injustifiée ou emploi de la force.

En 2023, après l'examen du projet de loi, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes a proposé des amendements. Bien que ces amendements soutiennent nos membres en enchâssant la participation de la Fédération de la police nationale (FPN) en tant que représentant syndical des membres de la GRC tout au long du processus de traitement des plaintes, la FPN reste préoccupée par le manque de ressources allouées et par la prolongation des délais.

PROCESSUS DE TRAITEMENT ACTUEL DES PLAINTES DU PUBLIC

La CCETP reçoit des plaintes de la part de personnes qui estiment avoir été traitées injustement par les membres de la GRC. Les plaintes peuvent être déposées par les personnes visées, mais également par une personne témoin ou autorisée à agir au nom de la partie plaignante.

La Commission peut refuser d'enquêter sur une plainte si :

- elle n'est pas déposée au courant de l'année suivant l'événement;
- elle concerne les décisions relatives aux mesures disciplinaires;
- elle serait mieux traitée dans le cadre d'un autre processus;
- elle est réputée futile, frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi.

Si la plainte est considérée comme admissible, la Commission la renvoie généralement à la GRC pour qu'elle mène l'enquête. Par la suite, un délégué compétent du commissaire de la GRC rédige un rapport qui est envoyé à la partie plaignante. Le rapport expose notamment les constatations de l'enquête et un résumé de toute mesure prise pour régler la plainte. Si la partie plaignante est insatisfaite de la réponse de la GRC, elle peut transférer sa plainte à la Commission pour examen. Si la CCETP juge que l'enquête menée par la GRC était insuffisante, le président peut demander à la GRC de mener une enquête plus approfondie. S'il est satisfait, le président remettra un « rapport final » au commissaire de la GRC, au ministre de la Sécurité publique, à la partie plaignante et aux membres concernés, concluant ainsi le processus d'examen.

Toutefois, le processus actuel fait que la plupart des plaintes font l'objet d'une enquête réalisée directement par la GRC, ce qui donne lieu à un processus isolé, crée une perception de partialité et ébranle les principes de l'examen civil indépendant. Une surveillance efficace est essentielle à la confiance du public et des membres, un principe que la FPN soutient fermement. Le système actuel n'est pas pleinement indépendant, ce qui va à l'encontre de l'intention du gouvernement, qui est de susciter la confiance à l'égard des mécanismes de surveillance des forces policières.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS POUR AMENDER LE PROJET DE LOI C-20

1. Inclusion des « tiers » plaignants

Les modifications proposées au paragraphe 33(1) et à l'article 35 permettraient à une « tierce partie » de déposer une plainte et de bénéficier de l'aide de la Commission. Cependant, le terme « tierce partie » n'est pas défini, et une modification proposée à l'alinéa 52b.1) vise à restreindre les plaintes en provenance de tiers n'étant pas directement concernés par l'objet de la plainte.

Le manque de clarté relatif aux qualificatifs d'une « tierce partie », aux conditions pour recevoir de l'aide et à ce que signifie être « directement concerné par l'objet » de la plainte pourrait conduire à une mauvaise utilisation des ressources de la Commission par des groupes de revendications cherchant à déposer des plaintes potentiellement frivoles, aggravant ainsi les contraintes existantes liées aux ressources. Par exemple, un groupe de défense du Convoi pourrait déposer des plaintes frivoles contre les agents ayant participé à la réponse de la GRC aux manifestations et ensuite demander l'aide de la Commission dans ce processus, le tout sous le couvert d'être « directement concerné » par l'objet du problème sous-jacent.

De plus, l'utilisation du terme « tierce partie » à l'article 35 devrait être clarifiée; le libellé dans cet article porte à confusion, car il n'est pas clair si les tierces parties peuvent être des personnes, des organismes ou les deux. Cet article devrait également être révisé pour permettre à la Commission d'exercer son pouvoir discrétionnaire quant à la possibilité de fournir ou non de l'aide à une tierce partie pour déposer une plainte. Cette révision serait conforme aux autres modifications visant à accroître le pouvoir discrétionnaire de la Commission (voir ci-dessous) et permettrait d'éviter que des ressources limitées soient utilisées de manière disproportionnée pour aider les tierces parties.

Amendements potentiels :

- Exiger que la « tierce partie » établisse un lien entre son allégation « d'intérêt direct » et les fondements factuels de la plainte : pour garantir que la tierce partie est réellement touchée par l'incident et n'est pas simplement intéressée par les questions accessoires soulevées;
- Demander à ce que la tierce partie prouve que sa participation serait liée à une question d'intérêt public : cette exigence, qui se reflète dans les mesures législatives anti-poursuites stratégiques altérant le débat public (aussi connues sous le nom de SLAPP)¹, garantit que la Commission a le pouvoir de refuser des tierces parties dont les intérêts sont purement stratégiques;
- Interdire aux tierces parties de déposer des plaintes concernant des problèmes déjà abordés dans une autre plainte;
- Octroyer à la Commission le pouvoir de rendre des ordonnances visant à qualifier quelqu'un de plaideur quérulent² : ainsi, la Commission pourrait repérer de manière préventive les personnes ou les organismes tiers ayant tendance à déposer un grand nombre de plaintes et les soumettre à des normes de justification plus élevées avant de permettre à leurs plaintes de suivre leur cours.

2. Prolongation des échéanciers

La modification proposée au paragraphe 33(3) prolonge d'un à deux ans le délai pour déposer une plainte auprès de la Commission d'examen et de traitement des plaintes du public (CEPP). La FPN estime qu'en

¹ Voir, par exemple, art. 137.1 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* de l'Ontario, L.R.O 1990, chap. C.43, qui a été adoptée pour freiner les revendications liées aux poursuites stratégiques altérant le débat public. Ces revendications sont généralement intentées par des organisations puissantes et concernent souvent des plaintes pour diffamation, libelle ou calomnie déposées pour punir des critiques de bonne foi émanant d'entités comparativement moins bien dotées en ressources.

² Voir, par exemple, art. 40 de la *Loi sur les Cours fédérales* (L.R.C 1985, ch. F-7) et *Ade Olumide c. Cour Suprême du Canada*, 2017, CAF 42.

plus d'être surchargé, le modèle actuel manque déjà de ressources. Sans oublier qu'une prolongation de l'échéancier signifie que les faits entourant une enquête pourraient être plus difficiles à obtenir ou être affectés par la dégradation de la mémoire, ce qui aurait une répercussion sur la fiabilité des témoins en raison du passage du temps et de la dégradation des preuves. En plus de créer potentiellement plus de travail, cette prolongation affecterait également l'exactitude de l'enquête et la capacité des membres à se défendre, influant ainsi sur l'équité procédurale globale du processus.

Amendement potentiel :

- Pour assurer la gestion efficace de l'augmentation de la charge de travail, l'article 33(3) devrait être révisé dans le but de restaurer la terminologie originale de la loi, ce qui ramènerait le délai de plainte à un an. En vertu des paragraphes 33(4) et (5), il est possible, dans des cas précis, de prolonger le délai de dépôt d'une plainte, s'il existe de bonnes raisons de le faire et si cela n'est pas contraire à l'intérêt public.

3. *Augmentation du pouvoir discrétionnaire de la Commission*

Les modifications proposées à l'article 52 et au paragraphe 33(6.1) renforceront le pouvoir discrétionnaire de la Commission de prolonger les délais relatifs aux plaintes et de rejeter les plaintes sous certaines circonstances. Ce plus grand pouvoir discrétionnaire sera toujours soumis aux exigences générales du droit administratif et devra être exercé de manière équitable sur le plan procédural.

Amendement potentiel :

- Les modifications proposées aux paragraphes 52(5) et 52(6) (les motifs pour lesquels la Commission peut refuser d'examiner les plaintes) devraient être clarifiées pour permettre aux intimés de contester l'applicabilité de ces articles à une plainte particulière. Autrement dit, les intimés devraient pouvoir invoquer les motifs de refus et ne pas se contenter d'attendre de voir si la Commission le fera de son propre chef.

4. *Restriction de l'accord de non-divuligation*

Le nouvel article 35.1 proposé prévoit que les plaintes déposées en vertu de la loi ne seront pas soumises à un accord de non-divuligation. Cet amendement suscite des inquiétudes : il ne permet pas d'accord de non-divuligation même si la partie plaignante en fait la requête; il restreint la capacité des parties à résoudre les problèmes devant d'autres instances, si l'objet de la plainte a été soulevé (par exemple) dans le cadre d'une plainte parallèle des droits de la personne, d'une poursuite civile ou d'autres processus; et il n'autorise même pas les accords de non-divuligation partiels (par exemple, il ne permettrait sans doute pas d'entente de confidentialité concernant des informations médicales sensibles ou des paiements de règlement monétaire à l'occasion d'une plainte déposée par le public ou d'une autre procédure). Une interdiction générale des accords de non-divuligation est donc trop large et peut avoir des conséquences involontaires dans d'autres procédures, y compris faire obstacle au règlement des réclamations devant d'autres instances. Ce changement aggravera également le manque de ressources dans le processus de la Commission, car plus de dossiers aboutiront à une audience si les plaintes deviennent plus difficiles à régler autrement.

Amendements potentiels :

- Préciser que cet article n'affectera pas la force exécutoire des accords de non-divuligation conclus dans le cadre d'une autre procédure entre la même partie plaignante et le même intimé;
- Permettre aux parties de convenir que les renseignements privilégiés (définis au paragraphe 17f), y compris les renseignements médicaux) resteront confidentiels;
- Permettre aux parties de convenir que les aspects financiers de tout règlement d'une affaire

relevant de la loi resteront confidentiels.

MODIFICATIONS SUPPLÉMENTAIRES À LA LOI

Le projet de loi C-20 présente une occasion unique d'aborder la question des enquêtes de la police sur la police et de faire de la CEPP un organisme entièrement indépendant de traitement des plaintes du public.

1. Modèle d'enquête civile indépendante

La CEPP doit mettre un terme à la pratique consistant à charger la police de faire enquête sur la police; elle doit mettre en œuvre un modèle totalement indépendant, en apportant des modifications à la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

- L'article 45.6, Enquête sur les plaintes par la Gendarmerie, ainsi que l'article 45.7 et l'alinéa 45.7(3)b), Plaintes envoyées à la Commission, de la partie VII, Enquêtes, révisions et audiences relatives aux plaintes, devraient être modifiés pour mettre fin au modèle actuel ou pour mettre en œuvre un nouveau modèle hybride.
- Un modèle hybride pourrait être mis en application, comprenant à la fois des enquêteurs civils et policiers.
- Si le modèle actuel est maintenu, et que les membres de la GRC continuent à mener des enquêtes pour la CEPP, un mécanisme clair de recouvrement des frais doit être établi pour compenser les innombrables heures normales et supplémentaires que les membres de la GRC consacrent à des enquêtes touchant les plaintes du public, au lieu de pouvoir exercer leurs principales responsabilités policières. Cela est particulièrement préjudiciable aux petits secteurs de détachement où les ressources sont vitales aux opérations quotidiennes.

CONTEXTE

ENQUÊTE DE LA POLICE SUR LA POLICE

Bien que la population canadienne soutienne généralement les services de police, les préoccupations concernant les conflits d'intérêts et le parti pris perçu dans les « enquêtes de la police sur la police » subsistent. Ces préoccupations sont amplifiées par les médias traditionnels et les utilisateurs des médias sociaux, ainsi que par l'augmentation de la surveillance publique que permettent les vidéos sur mobile, les caméras d'intervention et les télévisions en circuit fermé. À mesure que l'intérêt du public envers les activités de la police augmente, un réel besoin se fait sentir pour l'ajout d'un organisme de surveillance civile externe dans le but de garantir que les enquêtes sur les plaintes sont menées de manière équitable et crédible.

Les enquêtes policières internes offrent de multiples avantages, tels que l'expertise dans les procédures d'application de la loi, la connaissance des protocoles internes et la familiarité avec les communautés servies. Elles peuvent également être plus efficaces et moins coûteuses, puisque les enquêteurs font déjà partie de l'organisation. Toutefois, ces enquêtes peuvent souffrir de partialité ou d'une perception de partialité, d'un manque d'indépendance et d'une transparence limitée. Ces enjeux peuvent miner la confiance du public et dissuader les personnes de porter plainte.

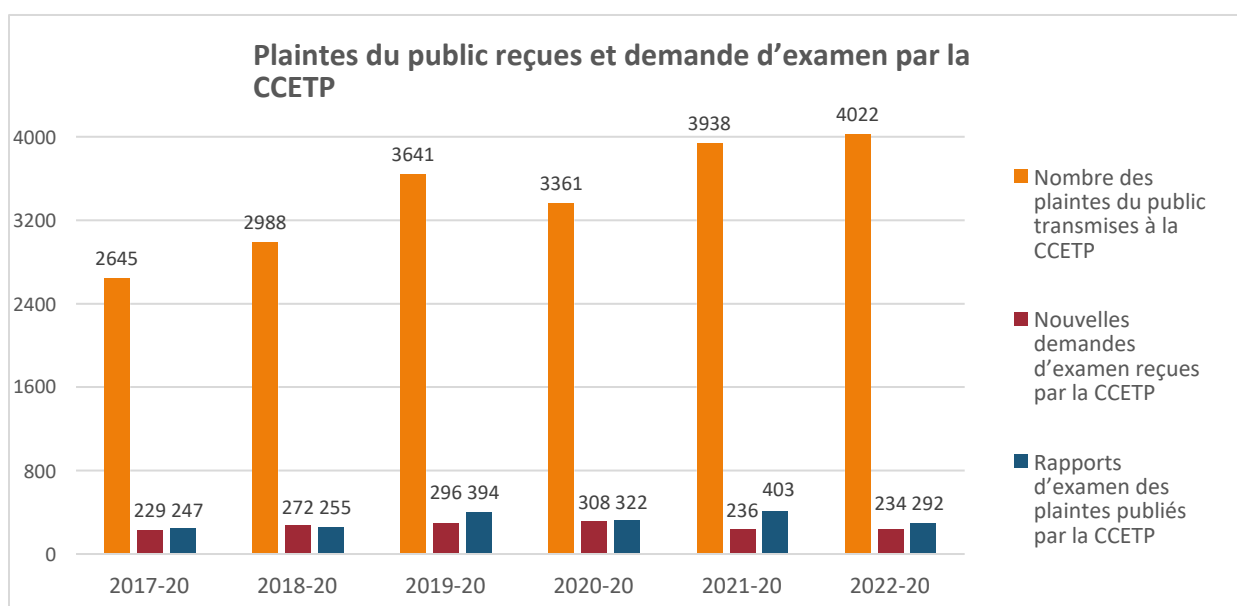
De nombreux gouvernements ont établi à l'externe des organismes de surveillance ou des conseils d'examen civil afin de favoriser l'impartialité, la transparence et la confiance du public. Certaines provinces utilisent un modèle hybride qui comprend à la fois des enquêteurs civils et des enquêteurs policiers expérimentés, qu'ils soient retraités ou actifs. Cette approche concilie les avantages de la

surveillance civile et de l'expertise policière. Elle permet de conserver les pouvoirs policiers essentiels, favorise un environnement coopératif grâce à une compréhension de la culture policière, et combine des compétences spécialisées qui améliorent la qualité des enquêtes.

UTILISATION DES RESSOURCES POLICIÈRES DE LA GRC

La CCETP reçoit annuellement près de 3 500 plaintes du public³, une augmentation de 52 % entre 2017-2018 et 2022-2023. En 2022-2023, la CCETP n'a pas respecté sa norme de service de trois jours ouvrables pour transmettre les plaintes à la GRC dans 80 % des cas, et seulement 65 % ont respecté la norme de service globale⁴. Ce recours croissant au processus de plainte ne montre aucun signe d'essoufflement.

La majorité des plaintes ne mènent pas à une enquête. Néanmoins, si on estime qu'il peut facilement y avoir 1 500 enquêtes en moyenne par année, et que chacune demande 40 heures, ces enquêtes représentent approximativement 60 000 heures de travail, soit l'équivalent de 30 policiers à temps plein. Cette charge de travail accapare des ressources importantes qui pourraient sinon se consacrer aux principales responsabilités policières. Il n'existe pas de mécanisme de recouvrement des frais permettant aux communautés de récupérer ces heures perdues, ce qui met à rude épreuve les ressources de la GRC et réduit le nombre de policiers disponibles pour les services de première ligne.



Bien que le processus de traitement des plaintes de la CCETP soit essentiel, l'inclusion prévue de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) dans le mandat de la nouvelle CEPP exigera des ressources supplémentaires. La CCETP examine actuellement près de 324 plaintes chaque année, mais sa structure et son budget existants ne peuvent supporter la charge de travail accrue prévue. La CEPP nécessitera du personnel et des ressources supplémentaires pour gérer efficacement les plaintes liées à la GRC et à l'ASFC.

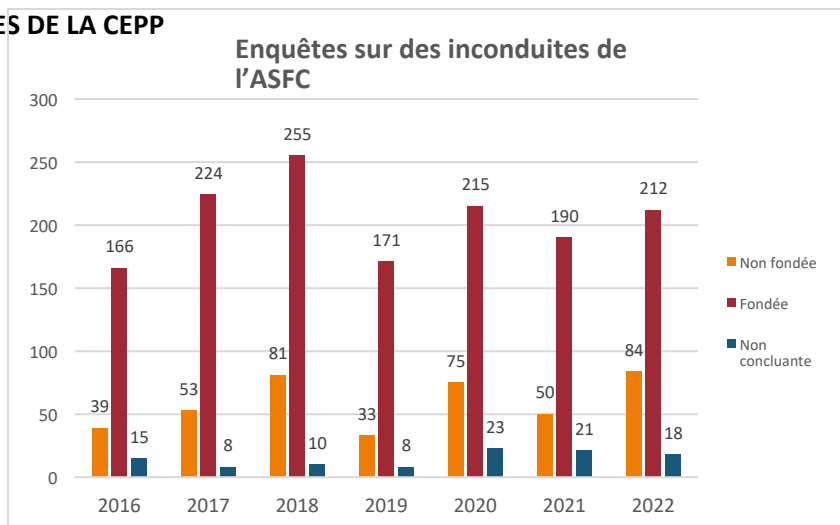
³ Décembre 2022. *Rapports sur les résultats ministériels*. [En ligne] Disponible à l'adresse suivante : <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/fr/rapports-minist-riels-sur-le-rendement>.

⁴ Décembre 2023. *Rapports sur les résultats ministériels 2022-2023*. [En ligne] Disponible à l'adresse suivante : <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/fr/rapport-sur-les-resultats-ministeriels-2022-2023>.

La FPN croit que les plaintes déposées par le public devraient être traitées par un organisme entièrement indépendant, doté de ressources suffisantes et externe à la GRC, conformément aux pratiques observées ailleurs. Cela renforcerait la surveillance, répondrait aux recommandations exprimées dans les lettres de mandat ministérielles, et garantirait que la GRC adhère à des pratiques exemplaires en éliminant le modèle d'« enquête de la police sur la police »⁵.

AUGMENTATION DES RESSOURCES DE LA CEPP

En 2022, le gouvernement a proposé un investissement de 112,3 millions de dollars sur six ans et de 19,4 millions de dollars chaque année par la suite pour soutenir les changements apportés à la CEPP⁶. Or, l'inclusion de l'ASFC dans le mandat de la CEPP entraînera probablement une augmentation significative des plaintes du public, ce qui nécessitera des ressources humaines et financières supplémentaires.



À l'heure actuelle, l'ASFC gère son propre processus de traitement des plaintes, mais l'intégration à la CEPP amènera une surveillance accrue. Les plaintes formulées contre l'ASFC concernent souvent des allégations de mauvais traitement, de refus de passage à la frontière ou d'expulsions. Entre 2016 et 2022, les enquêtes sur des comportements répréhensibles imputés à des agents de l'ASFC ont augmenté de façon constante et la plupart des plaintes ont été réputées valides, même pendant la pandémie, lorsque les interactions publiques étaient limitées⁷. Cette tendance met en évidence la nécessité d'un processus de plainte solide et indépendant pour l'ASFC.

Pour maintenir la confiance du public, la CEPP devrait adopter un modèle indépendant et avoir ses propres enquêteurs, comme c'est le cas pour les organismes provinciaux de traitement des plaintes du public. Cela garantirait la responsabilisation et la transparence de la GRC et de l'ASFC.

À PROPOS DE LA FPN

La Fédération de la police nationale (FPN) est le seul agent négociateur accrédité pour représenter environ 20 000 membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) au Canada et à l'étranger. Premier syndicat de policiers au Canada, la FPN s'engage à améliorer la sécurité publique en augmentant les ressources,

⁵ Mai 2014. *La police enquêtant sur la police : Une analyse critique de la documentation*. [En ligne] Disponible à l'adresse suivante : <https://www.crc-cetp.gc.ca/fr/la-police-enquetant-sur-la-police-une-analyse-critique-de-la-documentation>.

⁶ Mai 2022. *Projet de loi C-20 – Loi établissant la Commission d'examen et de traitement des plaintes du public et modifiant certaines lois et textes réglementaires*. [En ligne] Disponible à l'adresse suivante : [Projet de loi C-20 – Loi établissant la Commission d'examen et de traitement des plaintes du public et modifiant certaines lois et textes réglementaires – Canada.ca](https://www.cbc.ca/news/politics/cbsa-terminations-misconduct-1.6048545).

⁷ Juin 2021. *The number of misconduct investigations of border officers rose last year*. [En ligne] Disponible à l'adresse suivante : <https://www.cbc.ca/news/politics/cbsa-terminations-misconduct-1.6048545>.

l'équipement, la formation et les autres formes de soutien alloués aux membres de la GRC.