

RAPPORT À LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Rapport final de « Phase 2 » concernant les mesures disciplinaires et les questions connexes en vertu de la partie IV de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*

Le 31 janvier 2023

Paul Ceyssens, avocat

W. Scott Childs, avocat

Table des matières

Sommaire et recommandationspage 3

1.	Introduction	7
2.	Observations générales	9
3.	Comportement criminel.....	31
4.	Violence familiale.....	35
5.	Utilisation illicite des bases de données du CIPC/CRPQ.....	44
6.	Tromperie et conduite déshonorante liée à la tromperie	50
7.	Autres catégories d'inconduite	56
8.	Inconduite à caractère sexuel.....	59
9.	Conclusion	61

Sommaire et recommandations

Le présent rapport a été rédigé suite à la demande de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) de procéder à une analyse de ses « mesures disciplinaires » (qui sont l'équivalent des « sanctions » ou des « mesures » imposées dans certaines autres administrations) dans les cas où une conclusion officielle d'inconduite a été tirée au titre de la partie IV de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

La « Phase 1 » de notre évaluation, livrée en 2022, mettait l'accent sur trois objectifs : (i) examiner les pratiques exemplaires en matière de mesures disciplinaires; (ii) examiner et évaluer le *Guide des mesures disciplinaires* de la GRC afin de déterminer si les diverses mesures prévues contre le harcèlement et l'inconduite à caractère sexuel « renforcent la responsabilité des membres pour ce qui est de promouvoir et de maintenir la bonne conduite au sein de la GRC »; et (iii) examiner et évaluer les mesures disciplinaires imposées par les autorités disciplinaires et les comités de déontologie dans les cas où des comportements assimilables à du harcèlement ou à de l'inconduite sexuelle sont survenus.

La GRC nous a également demandé, dans le cadre de la Phase I, de formuler des recommandations concernant (i) la modernisation du *Guide des mesures disciplinaires* afin de répondre aux attentes relatives à l'obligation de rendre compte des corps policiers; (ii) les diverses mesures à appliquer pour contrer le harcèlement et l'inconduite sexuelle; et (iii) les mesures à prendre pour assurer l'application cohérente des mesures disciplinaires et trouver des moyens efficaces pour améliorer les directives fournies aux autorités disciplinaires.

Comme nous l'avons précisé au paragraphe 1.3 de notre rapport de la Phase 1, une grande partie de la Phase 1 a été divisée en deux volets, l'un général et l'autre spécifique - fournissant un examen détaillé des mesures disciplinaires en général, et appliquant ensuite cette analyse à une question spécifique : l'inconduite à caractère sexuel.

La Phase 2 pourrait se résumer à l'application de ce même examen général des mesures disciplinaires à diverses autres formes d'inconduite.

Comme pour la Phase 1, nous avons mené des recherches approfondies, des consultations et un examen des décisions de la GRC, que nous décrivons dans le présent rapport.

Il est rare que les corps policiers disposent d'une ressource comme le *Guide des mesures disciplinaires*, et dans notre rapport de la Phase 1, nous avons approuvé son utilisation continue comme ressource, mais avec des mises à jour régulières, et en s'appuyant davantage sur les décisions rendues par les cours supérieures du Canada et d'autres ressources. Dans les paragraphes 2.2 à 2.5 de notre rapport de la Phase 2, nous réitérons cette recommandation de la Phase 1 et

formulons une recommandation qui développe ce thème :

Recommandation 1

En plus de réviser fréquemment le Guide des mesures disciplinaires afin d'y inclure les principes pertinents tirés des jugements des cours supérieures et des décisions des tribunaux d'appel du Canada, la GRC devrait surveiller de façon proactive les tendances dans le processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police, tant dans le milieu de travail de la GRC que dans les services de police en général, et réagir en combinant l'élaboration de politiques, l'éducation et (au besoin) la révision du Guide des mesures disciplinaires.

Aux paragraphes 2.6 à 2.12 de notre rapport de la Phase 2, nous revenons sur les sources d'orientation - arrêts des cours et jugements des tribunaux et autres sources - à la disposition des décideurs, et encourageons l'utilisation de ces sources.

Aux paragraphes 2.13 à 2.25, nous revenons brièvement sur les cinq principes qui régissent la détermination d'une mesure disciplinaire appropriée, compte tenu de certains des problèmes que nous avons identifiés lors de notre examen pendant la Phase 2. Nous portons un regard critique sur l'utilisation d'un critère pour le calcul de la proportionnalité qui apparaît fréquemment dans les décisions (paragraphes 2.20 à 2.22).

Nous continuons à insister sur le fait que toute « recommandation conjointe » concernant une mesure disciplinaire doit être tout à fait conforme aux principes directeurs (paragraphes 2.26 à 2.31), en fournissant une recommandation supplémentaire concernant les « recommandations conjointes relatives à la peine » :

Recommandation 2

Dans les recommandations conjointes sur les mesures disciplinaires, la GRC ne devrait pas utiliser les décisions prises en vertu de la version antérieure à 2014 de la partie IV, étant donné la différence entre les dispositions relatives aux mesures disciplinaires dans les deux processus législatifs.

Nous avons constaté un manque considérable d'uniformité entre les différents niveaux de décideurs (comité de déontologie et autorités disciplinaires de niveau 3-2-1) et nous sommes d'avis que la GRC devrait revoir l'équilibre fondamental entre le besoin légitime d'un traitement efficace des affaires relevant de la partie IV et le besoin concurrent de cohérence et de caractère raisonnable sur le plan juridique entre les différents décideurs (paragraphes 2.32 à 2.43). Nous formulons la recommandation suivante :

Recommandation 3

Les décideurs spécialisés au niveau du comité de déontologie devraient également entendre les questions dans lesquelles l'employeur peut demander une rétrogradation.

Nous avons abordé ensuite les inconduites liées au comportement criminel (paragraphe 3.1 à 3.11) et les inconduites liées à la violence familiale (paragraphe 4.1 à 4.20). En particulier, nous avons constaté que plusieurs décisions du comité de déontologie portant sur des allégations d'inconduite liées à la violence familiale étaient de très grande qualité. Nous n'avons pas formulé de recommandation officielle, et la majeure partie de ce que nous proposons concernant l'inconduite liée à la violence familiale se résume à encourager la GRC à adopter ces décisions particulières du comité de déontologie comme pratique courante, et à en incorporer la substance dans une version révisée du Guide des mesures disciplinaires (avec les principales décisions judiciaires). Nous encourageons également la GRC à se pencher sur la disparité entre ces décisions particulières et d'autres décisions qui démontrent une variété de problèmes évidents.

Ensuite, nous nous sommes penchés sur l'utilisation illicite des bases de données du CIPC/CRPQ (paragraphe 5.1 à 5.10), en nous appuyant à la fois sur les directives de la Cour d'appel du Québec et sur une récente décision d'appel au titre de la partie IV. Nous approuvons également les éléments pertinents du *Rapport final sur le recours collectif entre Tiller/Copland/Roach et la GRC*. Nous formulons la recommandation suivante :

Recommandation 4

En ce qui concerne l'inconduite liée à l'utilisation illicite des bases de données du CIPC/CRPQ, la GRC devrait modifier le Guide des mesures disciplinaires (GMD) afin d'y intégrer i) l'analyse de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Saint-Jean-sur-Richelieu* de cette forme d'inconduite en général; ii) l'analyse de cette question dans la décision d'appel dans l'affaire *Eden*; et iii) l'analyse des pièces pertinentes de l'affaire *Tiller/Copland/Roach*.

Nous abordons ensuite la question de la tromperie et de la conduite déshonorante liée à la tromperie, en examinant plusieurs décisions et en fournissant une analyse (paragraphe 6.1 à 6.19).

Nous avons tenté de limiter la longueur de notre rapport, et n'avons donc pas fourni d'exemples de préoccupations au-delà de ceux strictement nécessaires pour illustrer notre analyse. Les paragraphes 7.1 à 7.9 contiennent certaines remarques concernant d'autres formes d'inconduite, principalement pour mettre l'accent sur nos commentaires concernant la cohérence des décisions entre les différents niveaux, ainsi que sur l'utilité de s'appuyer sur les principales décisions judiciaires pour aider les décideurs à trancher.

Nous abordons brièvement la question de l'inconduite à caractère sexuel. Bien que nous ayons

examiné cette catégorie d'inconduite en détail dans notre travail lors de la Phase 1, certaines des décisions que nous avons examinées dans la Phase 2 concernaient le harcèlement en milieu de travail fondé sur le sexe et des questions connexes. Nous soulignons l'évolution considérable de ce domaine du droit au cours des quelques dernières années, et faisons référence à un jugement récent de la Cour d'appel de l'Ontario comme preuve supplémentaire de l'évolution du droit. Nous formulons de brèves remarques en guise de conclusion.

PARTIE I – INTRODUCTION

1. Introduction

- 1.1 Au départ – La GRC nous a demandé de procéder à « un examen de ses mesures disciplinaires et des guides connexes » afin de répondre aux questions suivantes :

La GRC dispose-t-elle de mesures disciplinaires appropriées pour maintenir la confiance de la population canadienne envers la GRC? Ces mesures disciplinaires sont-elles appliquées de manière adéquate et cohérente? Si ce n'est pas le cas, pourquoi et comment le système peut-il être amélioré pour assurer l'application adéquate et cohérente de ces mesures à l'avenir?

- 1.2 Le travail se divise en deux « volets ». Une grande partie de notre travail de la Phase 1 se divise principalement en deux volets, l'un général et l'autre spécifique. D'une part, pour le volet général : analyser le Guide des mesures disciplinaires en vue de sa modernisation, formuler des recommandations et expliquer les principes juridiques qui régissent la détermination d'une mesure disciplinaire appropriée lorsqu'une inconduite est établie. D'autre part, pour le volet spécifique : procéder à une analyse des diverses mesures qu'il convient d'appliquer, plus précisément à l'égard du harcèlement sexuel et des autres formes d'inconduite à caractère sexuel et formuler des recommandations.
- 1.3 Dans la Phase 2, la GRC nous a demandé d'examiner le Code de déontologie au-delà de l'inconduite liée au harcèlement sexuel et des autres inconduites à caractère sexuel. Une grande partie de notre travail de la Phase 2 repose sur les bases du premier volet « général » de la Phase 1 - « notre analyse et nos recommandations concernant la modernisation du Guide des mesures disciplinaires et la façon générale de déterminer une mesure disciplinaire appropriée lorsqu'une inconduite est établie » - et nous n'avons reproduit que des parties mineures de ce travail dans notre rapport de la Phase 2.
- 1.4 Nous avons revu nos recommandations qui se rapportaient au premier volet « général » de la Phase 1, suite à notre examen de divers aspects de l'inconduite au-delà du harcèlement sexuel et des autres inconduites à caractère sexuel. Nous n'avons pas jugé nécessaire de modifier l'une de ces recommandations, bien que nous ayons ajouté des éléments à l'une d'entre elles dans notre Recommandation 2, concernant les recommandations conjointes relatives à la peine.
- 1.5 La GRC nous a spécifiquement demandé d'identifier les « pratiques exemplaires », et l'extrait suivant de notre rapport de la Phase 1 résume notre vision des « pratiques exemplaires », que nous avons continué à utiliser dans notre rapport de la Phase 2 :

1.5 Chacun des principaux volets du présent rapport reposera sur notre analyse des

pratiques qui, à notre avis, constituent des « pratiques exemplaires » au Canada. Nous avons sélectionné des pratiques qui ont survécu à une contestation devant une cour supérieure de justice. Nous pensons que les principes juridiques entérinés dans les décisions des cours supérieures canadiennes constituent la meilleure méthode qui soit pour défendre une position.

- 1.6 Nous sommes d'avis que l'utilisation des principes entérinés dans les décisions des cours supérieures lorsqu'il faut établir une mesure disciplinaire appropriée pour donner suite à une conclusion d'inconduite, ainsi que pour contrer le harcèlement sexuel et toute autre forme d'inconduite à caractère sexuel, aidera le mieux la GRC à répondre aux attentes élevées du public et de ses employés.
- 1.6 Comme pour la Phase 1, ce rapport de la Phase 2 implique nécessairement une analyse détaillée des principes juridiques. Nous souhaitons donner un fondement juridique démontrable à nos recommandations. Nous tenons à pouvoir défendre nos recommandations, et c'est pourquoi nous nous appuyons abondamment sur les principales décisions judiciaires.
- 1.7 Comme pour la Phase 1, pour rédiger notre rapport de la Phase 2, nous avons nécessairement dû jeter un regard sur le passé et examiner ce qui a déjà été fait au sein de la GRC et ailleurs. Toutefois, notre rapport est principalement axé sur l'avenir : il présente une analyse et des recommandations qui aideront la GRC dans son travail. Nous voulons également nous assurer, dans la mesure du possible, que nos constatations permettront d'anticiper la prochaine étape de l'élaboration et de l'évolution du droit au cours des prochaines années, qui seront importantes, et d'y résister.
- 1.8 La GRC nous a de nouveau donné accès à un grand nombre de décisions rendues entre 2014 et aujourd'hui. Ces décisions mettaient en jeu les trois niveaux d'autorités disciplinaires (lesquelles décisions n'étaient pas publiques), ainsi que des décisions rendues par les comités de déontologie et un arbitre en matière de déontologie (dans sa qualité de tribunal d'appel). Nous avons examiné ces décisions dans le cadre de notre travail. Comme nous avons examiné un plus grand nombre de catégories d'inconduite, notre examen a consisté à examiner un nombre moindre de décisions liées à chaque type d'inconduite.
- 1.9 Nous avons évité de formuler des recommandations officielles concernant des questions mineures, choisissant plutôt de fournir des commentaires sur ces questions et d'encourager la GRC à les prendre en considération.
- 1.10 Nous tenons à remercier les personnes qui ont participé à nos consultations de groupe, et surtout celles qui ont participé à nos consultations individuelles distinctes. Chacune de ces conversations a été distinctement utile.
- 1.11 Nous tenons également à remercier les divers membres de la GRC qui nous ont considérablement aidés dans l'accomplissement de notre travail.

2. Observations générales

2.1 Nous commençons par formuler des observations générales sur les thèmes communs à de nombreuses décisions. Certaines de ces observations impliquent des considérations générales, d'autres des questions juridiques plus « techniques ». Pour des raisons de commodité, nous avons organisé nos observations comme suit :

- (i) Utilisation du Guide des mesures disciplinaires
- (ii) Utilisation des précédents
- (iii) Détermination d'une mesure disciplinaire appropriée
- (iv) Recommandations conjointes relatives à la peine
- (v) Autres considérations

(i) Utilisation du Guide des mesures disciplinaires

2.2 Dans notre rapport de la Phase 1, nous étions favorables au maintien de l'utilisation du Guide des mesures disciplinaires¹, et nous avons formulé la recommandation officielle suivante pour la Phase 1 :

Recommandation 1

La GRC devrait continuer d'utiliser le Guide des mesures disciplinaires, auquel des révisions auront été apportées de manière à y incorporer les principes pertinents établis par les cours supérieures et les tribunaux d'appel du Canada, et devrait mettre ce guide à jour tous les ans.

2.3 Notre examen des décisions que la GRC a fournies dans le cadre du processus de la Phase 2 nous amène à réitérer cette recommandation. Le Guide des mesures disciplinaires est une ressource unique - à notre connaissance du moins, aucun autre service de police au Canada n'a élaboré quelque chose de comparable - et la combinaison d'une mise à jour importante et d'une mise à jour continue pour tenir compte des décisions judiciaires importantes et d'autres évolutions ajouterait à la valeur que ce document apporte à la tâche d'équilibrer les quatre objectifs/intérêts du processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police².

¹ Paragraphes 1.11 à 1.14.

² Voir le paragraphe 2.13, ci-dessous, concernant les quatre objectifs/intérêts.

- 2.4 Par exemple, dans l'affaire *Deroche*³, le comité de déontologie a souligné dans sa décision que le Guide des mesures disciplinaires était [traduction] « quelque peu désuet »⁴ et qu'il n'abordait pas certaines questions⁵. De plus, les décideurs doivent interpréter le GMD [traduction] « dans le contexte de l'évolution des normes sociétales, telles qu'elles sont établies par la jurisprudence ou les politiques et les lois applicables »⁶. Nous convenons sans réserve que le rythme de l'évolution de ce domaine du droit au cours des dix dernières années, depuis que la GRC a rédigé le Guide des mesures disciplinaires, justifie non seulement la mise à jour du GMD, mais aussi le maintien de ce document à jour, au lieu de compter sur des mises à jour périodiques. En tant qu'avocats, nous consacrons une grande partie de notre temps professionnel à ce domaine spécifique du droit et nous ne prévoyons pas de ralentissement dans le rythme des changements.
- 2.5 Étant donné le rythme rapide des changements dans ce domaine du droit, nous proposons une autre recommandation concernant le suivi proactif des tendances, afin de traiter les questions « épineuses » dès le début, par l'élaboration de politiques, l'éducation et (le cas échéant) la révision du Guide des mesures disciplinaires :

Recommandation 1

En plus de réviser fréquemment le Guide des mesures disciplinaires afin d'y inclure les principes pertinents tirés des jugements des cours supérieures et des décisions des tribunaux d'appel du Canada, la GRC devrait surveiller de façon proactive les tendances dans le processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police, tant dans le milieu de travail de la GRC que dans les services de police en général, et réagir en combinant l'élaboration de politiques, l'éducation et (au besoin) la révision du Guide des mesures disciplinaires.

(ii) Utilisation des précédents

- 2.6 Pour en revenir au thème des « pratiques exemplaires en matière de processus disciplinaires », nous avons discuté de ce sujet dans notre rapport de la Phase 1 :

2.1 Comme nous le mentionnons au paragraphe 1.5 ci-dessus, nous sommes d'avis qu'une « pratique exemplaire » est une pratique qui a survécu à une

³ 2022 CAD 13 (en appel).

⁴ *Ibid.*, au para 90.

⁵ *Ibid.*, aux para 95-99.

⁶ *Ibid.*, au para 84.

contestation devant une cour supérieure de justice. Par conséquent, pour analyser les pratiques exemplaires applicables aux processus disciplinaires, nous nous pencherons presque exclusivement sur les divers principes actuellement établis dans les décisions des cours de justice, en tenant compte des différents processus disciplinaires et de traitement des plaintes contre la police utilisés dans l'ensemble du Canada qui comportent de grandes similitudes ou, du moins, des points de comparaison.

...

2.3 Il convient de souligner de nouveau que les décisions des cours supérieures ne sont pas nécessairement uniformes dans l'ensemble du pays, en partie parce que les lois diffèrent d'une province et d'un territoire à l'autre, mais aussi parce qu'il se peut que les décisions rendues au sein d'une même administration ne soient pas entièrement uniformes. La précision absolue est impossible, mais les pratiques qui ont survécu à une contestation devant une cour d'appel ou une autre cour supérieure de justice procureront à la GRC le fondement le plus fiable et le plus défendable sur lequel s'appuyer pour ce qui est de la marche à suivre.

2.7 Les « pratiques exemplaires dans les processus disciplinaires » mettront donc l'accent sur les décisions de justice « les moins nombreuses, les plus importantes et les meilleures ». La formulation « les plus importantes » fait référence à l'ancienneté des arrêts des cours de justice et des jugements des tribunaux que vos décideurs ont à leur disposition comme outils pour éclairer leurs décisions. Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de la Phase 1, il va de soi que les décideurs peuvent avoir accès à d'autres sources d'orientation. Dans la « liste » complète des sources impliquant le processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police :

1. Les arrêts de la Cour suprême du Canada « lient » toutes les cours et tous les tribunaux du pays (ce qui signifie que ces décisions constituent des « précédents faisant autorité »; le terme *stare decisis* [respect des décisions des tribunaux supérieurs] fait référence à ce principe).
2. Les arrêts de la Cour d'appel fédérale, sous réserve des arrêts de la Cour suprême du Canada, « lient » les cours fédérales et les tribunaux fédéraux, y compris vos décideurs.
3. Les arrêts de la Cour fédérale, sous réserve des arrêts de la Cour suprême du Canada et de la Cour d'appel fédérale, lient les tribunaux fédéraux inférieurs, y compris vos décideurs.
4. Tribunaux : les décisions des tribunaux ne sont pas des « précédents faisant autorité ». L'arrêt le plus important rendu par une cour d'appel dans le processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police concernant ce point a confirmé que [traduction] « ... les tribunaux ne sont pas liés par leurs décisions antérieures. Le

principe du *stare decisis* ne s'applique pas aux tribunaux administratifs »⁷. Les décisions des tribunaux fournissent toutefois des indications précieuses et sont « persuasives » dans certaines situations, par exemple lorsqu'il n'existe pas de décision de justice sur un point donné ou lorsqu'il s'agit d'évaluer la parité comme l'un des éléments d'une sanction appropriée. La Cour d'appel de l'Alberta a indiqué :

[Traduction] Il existe une différence entre le fait de considérer les décisions de sanction antérieures comme faisant autorité et le fait de prendre en compte ces décisions pour évaluer si une sanction est équitable et paritaire. Ce dernier point est une utilisation acceptée et importante de telles décisions...⁸

5. Étapes 2 à 4 impliquant des arrêts de cours de justice et des jugements de tribunaux d'autres ressorts (non contraignants, mais pouvant être « persuasifs ») : un décideur peut tenir compte des décisions pertinentes de cours et de tribunaux d'autres ressorts⁹. De nombreuses décisions du comité de déontologie, par exemple, citent à juste titre un arrêt important de la Cour d'appel de la Saskatchewan concernant les recommandations conjointes relatives à la peine¹⁰.
6. Autres sources d'orientation : les décisions de justice importantes rendues au Royaume-Uni, en Australie et très occasionnellement aux États-Unis, par exemple, ainsi que les rapports d'enquête publique et les articles d'universitaires. Par exemple, des décisions du comité de déontologie ont parfois cité des décisions judiciaires rendues en Angleterre¹¹.
7. En plus des sources impliquant le processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police, les décideurs ont également une certaine marge de manœuvre pour extraire des conseils d'autres professions réglementées, étant donné que les tribunaux énoncent souvent des principes de base qui s'appliquent aux professions réglementées en général, y compris le maintien de l'ordre¹².

⁷ *Favretto c. Commissaire de la police provinciale de l'Ontario* 2004 CanLII 34173 au para 48 (ON CA), demande de pourvoi refusée [2004] S.C.C.A n° 562. La Cour fédérale a affirmé le même principe : *Elhatton c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 67 au para. 70; *Rendell c. Canada (Procureur général du Canada)* 2001 C.F.P.I. 710 aux para 13, 17.

⁸ *Constable A v Edmonton Police Service* 2017 ABCA 38, au para 52.

⁹ *Robin v Saskatchewan Police Commission* 2016 SKCA 159, aux para 1-16.

¹⁰ *Rault v Law Society of Saskatchewan* 2009 SKCA 81. Voir par exemple *Burgess* 2019 DARD 14, au para 26.

¹¹ Exemple : *Cormier* 2016 DARD 2, au para 46.

¹² Voir, plus récemment, *Law Society of Saskatchewan c. Abrametz* 2022 CSC 29, au para 53.

8. Enfin, les décideurs ont la possibilité de s'appuyer sur les principes du droit commun du travail. Dans l'affaire *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*¹³, la Cour suprême du Canada a déclaré que « il peut parfois être utile de faire des renvois aux circonstances atténuantes ou aggravantes dont il est question dans d'autres situations relevant du droit du travail, mais il faut tenir compte, à cet égard, des questions uniques que soulève la conduite criminelle des policiers ». La jurisprudence de droit commun en matière d'emploi peut être utilisée comme base de référence, sous réserve des attentes en matière de mesures disciplinaires plus sévères qui s'appliquent aux policiers. Nous avons abordé la question du recours aux principes du droit du travail dans notre rapport de la Phase 1 :

Dans les cas portant sur un comportement que l'on retrouve dans tous les types de milieux de travail (l'inconduite à caractère sexuel en étant un exemple), nous recommandons à la GRC de s'appuyer davantage sur les décisions des cours supérieures canadiennes mettant en jeu tous les types de milieux de travail. Le Guide des mesures disciplinaires renvoie déjà à des décisions des cours supérieures canadiennes portant sur des questions « courantes » dans le domaine de l'emploi. Nous recommandons à la GRC de s'appuyer davantage sur ces décisions, particulièrement sur celles portant sur une question à laquelle nous nous sommes spécialement attardés durant la Phase I, à savoir l'inconduite à caractère sexuel¹⁴.

9. La citation d'une décision d'une cour ou d'un tribunal dépend de la question de savoir s'il s'agit d'une révision judiciaire ou d'un appel, avec les différentes « normes de révision » juridiques qui s'appliquent à chacune d'entre elles, ainsi que les changements considérables apportés à ces normes de révision au fil du temps.
- 2.8 Il découle de la section 4 du paragraphe précédent que nous ne sommes pas favorables à une dépendance excessive à l'égard de la jurisprudence des tribunaux relative aux affaires de la GRC. Le régime législatif de « 1988 » qui a existé jusqu'en 2014 était suffisamment différent du régime actuel - en tout cas en ce qui concerne les mesures disciplinaires - pour que le recours à des décisions prises dans le cadre de cet ancien régime¹⁵ ne soit pas toujours conforme aux « pratiques exemplaires en matière de processus disciplinaires ». Il est presque certain que le fait de se fier aux décisions prises dans le cadre du processus en vigueur *avant* 1988¹⁶ ne correspondra pas aux « pratiques exemplaires ».

2.9 En outre, il existe un risque général découlant de dépendance excessive à l'égard des

¹³ 2007 CSC 14, au para 73.

¹⁴ Para 1.13, au para 4 (note de fin de document omise).

¹⁵ Voir *Burgess, ibid.* au para 23 (dans la dernière phrase), comme exemple.

¹⁶ Voir *Genest* 2017 DARD 2, au para 89, conf par 2020 CAD 19 (référence à une affaire « ancienne »).

décisions des tribunaux, simplement parce que les jugements des cours supérieures peuvent fournir de meilleures indications sur les principes pertinents, ou parce que les décisions de certains tribunaux peuvent ne pas avoir survécu à l'évolution du droit à la Cour suprême du Canada ou dans les cours supérieures du Canada.

- 2.10 Certaines décisions impliquent que les parties présentent une recommandation conjointe relative à la peine qui s'appuie (au moins en partie) sur des décisions des tribunaux rendues avant 2014, le décideur concluant ensuite que les principes qui régissent les recommandations conjointes relatives à la peine ne lui permettent pas de refuser la recommandation conjointe dans ce cas¹⁷. Cette pratique soulève des critiques particulières.
- 2.11 Nous encourageons les décideurs à s'appuyer sur les décisions de justice « les moins nombreuses, les plus importantes et les meilleures » (ainsi que sur les jugements des tribunaux et d'autres sources, le cas échéant), ce qui nécessiterait un moyen de garantir que les décideurs ont accès aux décisions importantes au fur et à mesure qu'elles sont rendues. Par exemple, l'année dernière, la Cour d'appel fédérale a rendu deux arrêts découlant de décisions prises au titre de la partie IV¹⁸ et les parties pertinentes de ces arrêts devraient être accessibles aux décideurs de la même manière que les membres de la magistrature ont accès aux nouvelles décisions judiciaires.
- 2.12 Les représentants des autorités disciplinaires devraient également soumettre aux décideurs les principales décisions de justice (des cours et tribunaux) ou d'autres sources. Dans une affaire, par exemple, le représentant de l'autorité disciplinaire a cité une décision d'arbitrage en droit du travail dans une affaire où un arrêt presque identique de la cour d'appel existait dans le processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police¹⁹. De telles pratiques ne sont pas mauvaises, mais ne constituent pas toujours une « pratique exemplaire ».
- (iii) *Détermination d'une mesure disciplinaire appropriée*
- 2.13 Revenons brièvement sur les commentaires que nous avons formulés dans notre rapport de la Phase 1 concernant les principes qui régissent la formulation d'une mesure disciplinaire appropriée. La Cour suprême du Canada et les cours d'appel ont élaboré cinq principes fondamentaux qui régissent la détermination d'une mesure disciplinaire appropriée. Certains de ces principes figurent aussi explicitement dans la Loi (comme c'est le cas pour la législation policière dans la plupart des ressorts). Ramenés à leur essence absolue, ces principes sont les suivants :

¹⁷ *El Aste* 2018 DARD 18, aux para 30-32, 39, par exemple.

¹⁸ *Canada (Procureur général) c. Muller* 2022 CAF 99; *Firsov c. Canada (Procureur général)* 2022 CAF 191.

¹⁹ *Roesler* 2020 CAD 13, au para 66.

1. La partie IV doit servir et équilibrer quatre objectifs (ou « intérêts ») : l'intérêt public, les intérêts de l'employeur, les intérêts de la partie intimée et les intérêts du plaignant (s'il y a un plaignant). La Cour suprême du Canada a mis l'accent sur l'intérêt public²⁰.

Notamment, la décision du comité de déontologie dans l'affaire *Deroche*²¹, en exprimant ce principe, a favorisé la formulation [traduction] « ceux qui sont touchés par l'inconduite²² » - au lieu de « les intérêts du plaignant (s'il y a un plaignant) » - que nous approuvons entièrement et que nous encourageons la GRC à inclure dans la version révisée du Guide des mesures disciplinaires.

Source : L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis*²³ (« en tenant compte d'intérêts opposés : les intérêts du policier menacé de destitution, les intérêts de la municipalité, en sa qualité d'employeur autant que d'organisme public responsable de la sécurité du public, ainsi que les intérêts de l'ensemble de la collectivité, à qui les policiers doivent inspirer respect et confiance »). Les arrêts des cours d'appel concernant d'autres professions réglementées ont abordé de la même manière les divers objectifs/intérêts, dont le récent arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan dans l'affaire *Strom v. Saskatchewan Registered Nurses' Association*²⁴ est un exemple instructif : [traduction] « trois groupes ont un intérêt dans une autoréglementation professionnelle juste et efficace; c'est-à-dire le public, la profession et les membres de la profession qui sont assujettis à la réglementation et à une discipline éventuelle »²⁵.

²⁰ *Law Society of Saskatchewan c. Abrametz* 2022 CSC 29, aux para 53, 98.

²¹ 2022 CAD 13.

²² *Ibid.* au para 82.

²³ 2007 CSC 14, au para 24. Concernant la prise en compte des intérêts, voir aussi *Thériault c. Canada (Gendarmerie royale du Canada)* 2006 C.A.F. 61, au para 29 (« concilie la nécessité de protéger le public et la crédibilité de l'institution et celle d'octroyer un traitement équitable aux membres qui la composent et s'y dévouent »); *Lewis c. Canada (Procureur général)* 2021 CF 1385, au para 76, conf par 2023 CAF 15 ([traduction] « L'équité fondamentale exige que les membres, la direction de la GRC et le public soient assurés qu'il existe une approche commune pour résoudre ces types de questions relatives à la discipline policière »).

²⁴ 2020 SKCA 112, au para 112. [traduction] « Il est difficile de généraliser la manière dont ces intérêts opposés doivent être pris en compte lorsqu'il s'agit de décider si une faute professionnelle a été commise, si ce n'est en soulignant [...] que la réponse dépend de toutes les circonstances de l'affaire. » *Ibid.*, au para 114.

²⁵ Il semble que, bien qu'un comportement particulier ait été signalé à l'organisme de réglementation, cette affaire n'impliquait pas de « plaignant » officiel.

2. Les mesures disciplinaires correctives/réparatrices doivent prévaloir, le cas échéant.

Source : *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, alinéa 36.2(e) (l'un des objectifs de la partie IV est de prévoir des mesures disciplinaires qui « s'il y a lieu,... sont éducatives et correctives plutôt que punitives »).

3. La présomption de la sanction la moins sévère (une justification est requise pour une sanction plus sévère), sous réserve de [traduction] « l'exercice raisonnable d'un pouvoir discrétionnaire en matière de sanction ».

Source : Ce principe est conforme aux principes de base que l'on retrouve ailleurs, notamment les arbitrages de griefs et les litiges pour congédiement injustifié.

Comme nous le verrons plus loin, la détermination d'une mesure disciplinaire n'est pas une formule mathématique précise. À la fin du processus, une mesure disciplinaire appropriée doit se situer dans une fourchette appropriée, étant donné la nature discrétionnaire des décisions de sanction dans les procédures relatives à la réglementation professionnelle. La formulation « exercice raisonnable d'un pouvoir discrétionnaire en matière de sanction »²⁶ illustre ce point.

4. Des attentes plus élevées en matière de conduite qui s'appliquent aux policiers.

Source : L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Montréal (Ville) c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*²⁷, stipule qu'une norme plus élevée s'applique à la conduite des policiers, par rapport à la plupart des autres employés : « ces principes n'affectent pas le critère voulant qu'une probité exemplaire soit essentielle pour exercer la fonction de policier », et la nature de l'emploi du policier « exige la plus haute norme de moralité »²⁸. La Loi adopte également ce principe à l'alinéa 36.2e).

²⁶ *Husseini v York Regional Police Service* 2018 ONSC 283 (Div Ct) au para 44, par exemple.

²⁷ 2008 CSC 48, aux para 33 et 86.

²⁸ Divers arrêts de cours d'appel ont souligné ce principe, notamment le récent arrêt de la Cour d'appel fédérale dans *Canada (Attorney General) c. Muller* 2022 CAF 99, aux para 15 et 20, concernant la partie IV de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

5. Proportionnalité (parfois appelée « facteurs contextuels »).

Source : L'alinéa 36.2e) de la Loi et le paragraphe 24(2) des Consignes du commissaire (déontologie) (DORS/2014-291) (faisant référence spécifiquement aux comités de déontologie).

2.14 En outre, en matière de proportionnalité, il faut trois étapes :

1. Un décideur relève les facteurs de proportionnalité *pertinents* pour l'affaire en cause.
2. Un décideur examine si chacun de ces facteurs est soit *atténuant* soit *aggravant* soit *neutre*, compte tenu des circonstances.
3. Un décideur trouve *un juste équilibre* entre les facteurs de proportionnalité (ou les *pondère*), conformément au contexte factuel de l'affaire et aux intérêts opposés.

2.15 Nous insistons sur nos commentaires dans notre rapport de la Phase 1 concernant les trois types de facteurs de proportionnalité. Dans notre examen de la Phase 2, nous avons constaté que de nombreuses décisions aux quatre niveaux identifiaient les facteurs de proportionnalité atténuants et aggravants - et de nombreuses décisions se sont bien acquittées de cette tâche - mais très peu ont reconnu que les preuves amèneront parfois un décideur à conclure qu'un facteur de proportionnalité (antécédents professionnels, peut-être, ou remords) est neutre. Pour reprendre les termes de la Cour d'appel du Québec :

[Traduction] Le simple fait qu'une circonstance donnée ne constitue pas un facteur aggravant ne signifie pas que la circonstance devient par ce fait même un facteur atténuant. Au plus, il s'agit d'un facteur neutre, ce qui ne devrait pas influencer négativement ou positivement la nature et l'étendue de la [mesure disciplinaire]...²⁹

2.16 La reconnaissance des facteurs de proportionnalité *neutres* est importante en partie parce que l'une des situations dans lesquelles elle se présente concerne le facteur de proportionnalité des « remords » (ou de la « compréhension »³⁰), où les plaidoyers de culpabilité, les excuses ou toute autre reconnaissance d'un membre serviront de facteur de proportionnalité atténuant, mais où l'*incapacité* d'un membre à démontrer une telle

²⁹ *Fraternité des policiers et policières de Saint-Jean-sur-Richelieu Inc. c. St-Jean-sur-Richelieu (Ville de)* 2016 QCCA 1086, au para 79.

³⁰ Le terme « insight » (compréhension) apparaît dans les décisions rendues en anglais, et traduit une compréhension peut-être plus nuancée que le terme « remords ». Voir A. Searle, « An insight into the relevance of insight in misconduct outcomes » (en anglais), UK Police Law Blog, 17 août 2020 (<https://www.ukpolicelawblog.com/an-insight-into-the-relevance-of-insight-in-misconduct-outcomes/>).

compréhension ne peut pas aggraver une mesure disciplinaire, puisque les membres ne peuvent pas être pénalisés pour avoir décidé de faire une réponse et une défense complètes³¹. Nous n'avons pas constaté cette erreur dans les décisions du comité de déontologie que nous avons examinées. Dans l'affaire *Greene*³² par exemple, le représentant de l'autorité disciplinaire avait fait valoir que [traduction] « l'absence de remords ou d'acceptation de la responsabilité de ses actes » de la part du membre constituait un facteur aggravant. Le comité de déontologie n'était pas d'accord, et a correctement énoncé le principe suivant :

[Traduction] Toute personne accusée d'un acte répréhensible a le droit de mettre son accusateur à l'épreuve en lui demandant de prouver ses allégations. Les expressions de regret ou de remords, lorsque l'on réfute catégoriquement les allégations, sont impossibles. Au mieux, cela peut être caractérisé comme l'absence d'un facteur atténuant. Je ne peux pas considérer l'absence de remords comme un facteur aggravant.

L'erreur apparaît cependant régulièrement dans les décisions rendues aux niveaux 3-2-1³³.

- 2.17 Ensuite, une gamme de sanctions appropriées apparaît, la « gamme » qui tient compte de la mesure discrétionnaire traditionnelle dont dispose un décideur dans le processus de détermination d'une sanction appropriée. Il s'agit encore une fois de « l'exercice raisonnable d'un pouvoir discrétionnaire en matière de sanction »³⁴.
- 2.18 Pour plus de clarté : Tout comme les décisions relatives aux sanctions en général, le facteur de proportionnalité spécifique de la parité ne requiert pas une « situation de comparaison parfaite »³⁵. Une cohérence parfaite n'est pas réalisable³⁶, en partie parce que l'évaluation des facteurs de proportionnalité est un « exercice de mise en équilibre » et que les décideurs (comme les juges) « peuvent très bien présenter des différences raisonnables dans le poids à accorder à chacun d'entre eux »³⁷. En examinant les limites d'une gamme acceptable de

³¹ En supposant que la réponse et la défense complètes étaient la raison de l'absence de remords.

³² 2017 DARD 5, aux para 120 et 143.

³³ Décision n° 3 à la page 4 (le fait de ne pas coopérer à une enquête criminelle, notamment, ne peut aggraver la sanction); Décision 18 (l'autorité disciplinaire de niveau 2 a considéré comme une sanction aggravée le fait de ne pas « accepter ou reconnaître que votre recours à la force était inapproprié »).

³⁴ *Husseini v York Regional Police Service* 2018 ONSC 283, au para 44.

³⁵ *Reeves and London Police* 2021 ONCPC 3, au para 53.

³⁶ *Gemmell and Vancouver Police*, arbitre de la C.-B., 27 juillet 2005 au para 10 ([traduction] « la cohérence ne peut pas toujours être atteinte »).

³⁷ *Gould and Toronto Police* 2016 CanLII 64893, au para 27 (ON TPC).

sanctions, la parité a forcé l'exercice d'évaluation de l'étroitesse ou de l'étendue de cette gamme, générant certains résultats divergents. L'étendue de « l'exercice raisonnable d'un pouvoir discrétionnaire en matière de sanction » ne se prête pas à une mesure précise.

- 2.19 Notre examen de la Phase 2 des décisions fournies par la GRC nous a permis de conclure que de nombreuses décisions à tous les niveaux omettent un ou plusieurs des cinq principes fondamentaux étudiés ci-dessus lors de la détermination d'une mesure disciplinaire appropriée.
- 2.20 Comme nous l'avons souligné, les décisions à tous les niveaux mettent systématiquement l'accent sur la proportionnalité³⁸, et à juste titre, mais parfois pas de manière approfondie ou correcte. À notre avis, l'application d'une formule qui pourrait bien ne pas refléter exactement le droit qui régit la détermination de la sanction soulève des difficultés évitables. Prenons l'exemple suivant :

Le Comité externe d'examen de la GRC a établi un critère à trois volets pour l'imposition de mesures disciplinaires. Le comité de déontologie doit d'abord examiner la gamme appropriée de mesures disciplinaires applicables à l'inconduite en question. Ensuite, il doit examiner les facteurs aggravants et atténuants. Enfin, il doit imposer des mesures disciplinaires qui reflètent précisément et équitablement la gravité de l'inconduite en cause, en gardant à l'esprit le principe de parité des sanctions³⁹.

- 2.21 Nous avons trouvé une version modifiée de cette formule même dans des décisions du comité de déontologie que nous avons considérées parmi les meilleures décisions que nous avons examinées :

Pour déterminer les mesures disciplinaires appropriées, je dois commencer par déterminer la gamme de mesures appropriées. Je dois ensuite cerner les facteurs aggravants et atténuants. Enfin, je dois soupeser ces facteurs ainsi qu'équilibrer les intérêts du public, de la GRC, du membre visé et des parties concernées pour arriver à ma décision⁴⁰.

³⁸ *El Aste* 2018 DARD 18, au para 29, par exemple. Voir également *Doktor* 2020 CAD 18, au para 5.

³⁹ *Burgess* 2019 DARD 14, au para 13. Voir également *Genest* 2020 CAD 19, au para 50 (le cadre juridique approprié : [traduction] « le processus approprié en trois volets pour déterminer les mesures disciplinaires comme suit : premièrement, établir la gamme de mesures appropriées qui doivent être envisagées; deuxièmement, déterminer les facteurs aggravants et atténuants; et troisièmement, choisir des mesures disciplinaires qui sont équitables, justes et appropriées à la gravité de l'inconduite »); *Girard* 2020 CAD 30 au para 47.

⁴⁰ *Deroche* 2022 CAD 13, au para 86. Voir également *Doktor* 2020 CAD 18, au para 29, par exemple ([traduction] « déterminer la gamme appropriée de mesures disciplinaires applicables à l'inconduite en cause, puis pondérer les facteurs aggravants et atténuants afin de déterminer les mesures les plus appropriées à imposer »).

2.22 Nous voyons trois problèmes avec cette formule :

1. Cette formule ne traite que de la proportionnalité et omet de prendre pleinement en considération les quatre autres principes de base qui figurent dans les arrêts de la Cour suprême du Canada (ou d'autres cours) et/ou dans la législation, comme nous l'avons vu plus haut. Pour plus de clarté, une mesure disciplinaire doit tenir compte de ce qui suit :
 - i. un équilibre entre les quatre intérêts du processus réglementaire;
 - ii. la présomption de la sanction la moins sévère (en l'absence de justification d'une sanction plus sévère), sous réserve de « l'exercice raisonnable d'un pouvoir discrétionnaire en matière de sanction »;
 - iii. la philosophie selon laquelle les mesures disciplinaires correctives doivent prévaloir, le cas échéant;
 - iv. les attentes plus élevées en matière de conduite que la Cour suprême du Canada et les cours d'appel appliquent aux policiers;
 - v. l'exigence de proportionnalité.
2. Commencer l'analyse par « le comité de déontologie doit d'abord examiner la gamme appropriée de mesures disciplinaires applicables à l'inconduite en question » peut fausser la détermination des sanctions. La « première » étape ne devrait pas être la gamme des mesures disciplinaires admissibles : la gamme des mesures disciplinaires appropriées ne sera apparente qu'après un examen minutieux du calcul de la proportionnalité⁴¹, et en veillant à ce que la conclusion concernant la proportionnalité soit également conforme aux quatre autres principes qui régissent la détermination de la sanction. Un décideur ne saurait connaître la gamme avant d'avoir pleinement examiné les facteurs contextuels (proportionnalité). La « gamme » est le produit final, pas le point de départ.
3. La gravité de l'inconduite constitue un facteur de proportionnalité atténuant/aggravant/neutre - elle fait partie de la proportionnalité.

2.23 Notre examen des décisions de la Phase 2 nous amène à réitérer la recommandation formulée dans notre rapport de la Phase 1, à savoir que la GRC devrait modifier le Guide des mesures disciplinaires afin d'y incorporer les cinq principes fondamentaux, ainsi que les

⁴¹ Para 2.14 - 2.16, *supra*.

mécanismes d'évaluation de la proportionnalité, tels que décrits ci-dessus. Nous reproduisons cette recommandation, pour des raisons de commodité :

Recommandation 2

La GRC devrait modifier le Guide des mesures disciplinaires de manière à y incorporer les cinq principes fondamentaux que les tribunaux judiciaires canadiens ont élaborés au cours des dernières années.

2.24 Certaines décisions prises par le comité de déontologie, et de nombreuses décisions prises à un niveau inférieur à celui du comité de déontologie, contiennent des erreurs techniques (ou plus importantes) qui laissent entendre qu'une attention particulière devrait leur être portée. Quelques exemples :

- (i) Une décision a établi que [traduction] « le premier objectif de la mesure disciplinaire est toujours la réhabilitation »⁴². Le processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police sert et met en équilibre les quatre objectifs (ou « intérêts ») expliqués ci-dessus. Le potentiel de réhabilitation constitue certainement un facteur de proportionnalité, et peut donc servir de facteur atténuant ou aggravant (ou de facteur neutre), mais ce n'est pas l'objectif premier de la mesure disciplinaire⁴³.
- (ii) Une décision de niveau 3 indiquait [traduction] « j'ai pris en compte tous les facteurs aggravants et atténuants, ainsi que le fait que vous n'avez pas d'antécédents disciplinaires ». « L'absence d'antécédents disciplinaires » (antécédents professionnels) *constitue* l'un des facteurs de proportionnalité (probablement très atténuant dans ce cas). La décision indique également que les actes du membre [traduction] « étaient bien intentionnés [et] ont aidé un jeune vulnérable », ce qui ne constitue pas un facteur de proportionnalité. Enfin, la décision a également imposé une mesure disciplinaire globale pour trois allégations établies, dont l'une concernait l'envoi de messages textes « inappropriés » à une adolescente que le membre avait rencontrée dans un établissement pour jeunes dans le cadre d'une enquête sur des personnes disparues. La décision n'a pas fourni de détails concernant les messages textes « inappropriés » envoyés à l'adolescente dans l'établissement pour jeunes, une omission importante, compte tenu de la gravité de ce type de conduite⁴⁴.
- (iii) Nous avons également constaté certaines erreurs concernant la prise en compte du facteur de proportionnalité que constitue les « remords » (« reconnaître la gravité de

⁴² *Doktor* 2020 CAD 18, au para 32.

⁴³ Voir également *Girard* 2020 CAD 30, au para 59 ([traduction] « la réhabilitation est le principal objectif de l'imposition de mesures disciplinaires »).

⁴⁴ Décision n° 1. En ce qui concerne les messages textes envoyés à la jeune femme, voir la décision d'appel dans *Eden* 2021 CAD 19, conf par 2017 DARD 7, et la décision du comité de déontologie dans *Martin* 2021 CAD 23.

l'inconduite »), comme dans le cas d'une décision de niveau 2 dans laquelle l'autorité disciplinaire a déclaré que le membre avait montré [traduction] « peu de signes extérieurs de remords pendant la rencontre [disciplinaire] », mais a également déclaré [traduction] « vous avez assumé la responsabilité globale de vos actes ». Accepter la « responsabilité globale » de l'une des nombreuses façons possibles est la principale forme de remords⁴⁵.

- (iv) Une décision de niveau 2 a cité comme facteur atténuant le fait que le membre était un « membre subalterne/stagiaire qui n'était probablement pas conscient des conséquences de ses actes et de la violation potentielle du Code de déontologie », ce qui ne constitue pas un facteur de proportionnalité et (en tout état de cause) semblerait discordant dans des circonstances où le membre, qui n'était pas en service, a proféré des injures à l'égard d'un citoyen au cours d'une dispute de stationnement et a présenté son insigne de police⁴⁶. Parmi les autres erreurs relatives aux facteurs de proportionnalité, citons une décision dans laquelle le fait que l'inconduite ait eu lieu en dehors des heures de service a été considéré comme un facteur atténuant, ainsi que le fait que [traduction] « je crois que vous traversiez une période difficile susceptible d'influencer votre comportement et vos perceptions »⁴⁷.
- (v) Dans un autre exemple, l'analyse de la proportionnalité fait référence à « l'aggravation, l'atténuation et la perception du public/l'impact sur l'organisation » (la perception du public (« atteinte à la réputation du corps policier ») est l'un des facteurs de proportionnalité qui peut être aggravant ou atténuant (ou neutre). « L'impact sur l'organisation » est le même⁴⁸.

2.25 Une dernière remarque sur la composante proportionnalité de la détermination de la mesure disciplinaire appropriée : nous sommes d'avis que la « perte de confiance du commandant divisionnaire » ne devrait plus faire partie de la détermination de la sanction, et nous recommandons que la GRC modifie le GMD pour y incorporer le raisonnement de la décision du comité de déontologie dans l'affaire *Vellani*⁴⁹.

⁴⁵ Décision n° 15.

⁴⁶ Décision n° 20 (réprimande verbale). Cette décision n'a pas exploré à fond la question de la présentation par un policier de son insigne dans des situations où il n'est pas de service, comme c'est le cas ici.

⁴⁷ Décision n° 23. Dans cette décision de niveau 2, une membre civile a fait preuve d'un comportement grossier et arrogant à l'égard de deux membres d'un autre service de police lors d'un contrôle routier pour lequel elle était conductrice, et a également tenté d'utiliser sa position d'employée de la GRC pour refuser de présenter une pièce d'identité. La mesure disciplinaire a imposé une réprimande et a ordonné à la membre de revoir le Code de déontologie.

⁴⁸ Décision n° 19. La décision n° 20 contient également cette erreur.

⁴⁹ *Vellani c. Canada (Procureur général)* 2023 CF 37, conf par 2021 CAD 11, conf par 2017 DARD 3.

[Traduction] Le représentant de l'autorité disciplinaire a invoqué comme facteur aggravant la perte de confiance du commandant divisionnaire. Je pense que le moment est venu, une fois pour toutes, de se débarrasser de ce concept désuet. Tout d'abord, la décision de congédier un employé ne peut être fondée sur l'évaluation subjective de sa valeur par une seule personne.

Il s'agit d'une analyse objective et juridique. En outre, en vertu de la législation actuelle, le concept de perte de confiance est une tautologie : les seuls cas sur lesquels un comité de déontologie est compétent sont ceux dans lesquels le commandant divisionnaire, en tant qu'autorité disciplinaire, a perdu confiance et souhaite être congédié. Il ne s'agit pas tant d'un facteur aggravant qu'une condition préalable à l'examen de l'affaire par le comité de déontologie⁵⁰.

(iii) *Recommandations conjointes relatives à la peine*

- 2.26 Dans notre rapport de la Phase 1, nous avons inclus une analyse délibérément détaillée des principes qui régissent l'utilisation des recommandations conjointes relatives à la peine dans les procédures de réglementation professionnelle. Cette analyse comprenait une réflexion sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Anthony-Cook*⁵¹ et sur le récent arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta dans l'affaire *R. c. Naslund*⁵², et se concluait par une recommandation formelle :

Recommandation 3

La GRC devrait modifier le Guide des mesures disciplinaires pour y insérer les principes qui gouvernent les recommandations conjointes relatives à la peine et s'assurer que la décision de formuler une recommandation conjointe respecte entièrement ces principes⁵³.

- 2.27 Outre la modification du GMD pour y inclure les principes énoncés dans les arrêts *R. c. Anthony-Cook* et *R. c. Naslund* qui régissent les recommandations conjointes relatives à la peine, [traduction] « veiller à ce que la décision de présenter une recommandation conjointe soit pleinement conforme à ces principes » constitue une autre considération, et le fait de s'appuyer sur le GMD pour évaluer le bien-fondé d'une recommandation conjointe relative à la peine (même si le GMD est considéré comme un guide et non comme un instrument normatif) pourrait exposer la GRC à des critiques au motif que le GMD est désuet⁵⁴. Cette

⁵⁰ *Ibid* 2017 DARD 3, au para 117.

⁵¹ 2016 CSC 43.

⁵² 2022 ABCA 6.

⁵³ Para 24.5 à 24.22.

⁵⁴ Voir par exemple, *Constable X* 2021 CAD 1, aux para 48-53. Le comité de déontologie a écrit que [traduction]

préoccupation demeure particulièrement vive dans les affaires impliquant les conclusions les plus sérieuses d'inconduite⁵⁵.

- 2.28 Outre nos commentaires ci-dessus concernant le recours aux décisions des tribunaux en général, une préoccupation distincte et spécifique se pose lorsque l'on utilise, pour éclairer d'autres décisions, les décisions des tribunaux qui ont été rendues sur la base de recommandations conjointes relatives à la peine. Les décisions du comité de déontologie ont tenu compte de cette préoccupation :

[Traduction] Compte tenu des nombreuses variables intangibles inhérentes au processus de négociation et du fait que ces variables sont rarement divulguées au décideur, la valeur de précédent des décisions découlant d'affaires tranchées au moyen d'une recommandation conjointe est limitée⁵⁶.

- 2.29 La décision du comité de déontologie pour l'affaire *Deroche*⁵⁷ a également contribué à cette analyse :

La question en litige dans cette audience était de savoir dans quelle mesure les décisions antérieures du comité de déontologie sont instructives pour évaluer la parité des sanctions. La plupart des décisions antérieures du comité de déontologie citées par les parties comportaient des propositions conjointes sur des mesures disciplinaires. Les parties n'étaient pas d'accord sur le poids que je devrais attribuer à ces décisions.

Un défi particulier dans le processus disciplinaire de la GRC est le nombre de cas qui sont résolus par des propositions conjointes sur des mesures disciplinaires. J'ai entendu des observations concernant la gravité relative des cas de violence familiale dans ces décisions où des mesures disciplinaires inférieures au congédiement ont été imposées en vertu de propositions conjointes aux comités de déontologie. Le représentant du membre visé a attiré mon attention sur ces décisions de comités de

« [p]our mieux déterminer si les mesures disciplinaires proposées vont à l'encontre de l'intérêt public, il est utile d'avoir une idée des autres mesures qui peuvent être imposées ». La décision décrit le GMD comme une « référence utile » et un « guide », et précise que celui-ci « n'a pas vocation à être normatif ». *Ibid.*, au para 52. Le problème est que le fait de s'appuyer sur un document obsolète tel que le GMD, même à titre de guide, peut fausser le résultat.

⁵⁵ *Ibid*, aux para 37-39, par exemple (le comité de déontologie a accepté une mesure disciplinaire globale prévoyant une confiscation de 30 jours de solde, un traitement médical selon les directives du médecin-chef et une mutation, dans une affaire comportant trois conclusions d'inconduite pour violence familiale à l'égard d'un enfant, dont deux impliquant une agression réelle).

⁵⁶ *Greene* 2017 DARD 5, au para 161. Voir également *Doktor* 2020 CAD 18, au para 31, à cet effet (se référant à une décision du comité de déontologie basée sur une recommandation conjointe sur la peine : « par conséquent, elle ne peut être considérée comme ayant une grande valeur de précédent »).

⁵⁷ 2022 CAD 13, aux para 100-103 (renvois omis).

déontologie. En outre, il a fait valoir que ces affaires mettaient en cause des actes de violence familiale plus flagrants sans entraîner de congédiement. Il a indiqué :

[traduction] [...] la loi est assez claire : normalement, une recommandation conjointe doit être acceptée, sauf si elle est contraire à l'intérêt public.

Mais à mon avis, cela va dans les deux sens, c'est-à-dire que clairement, dans chaque cas, le comité de déontologie a examiné les faits et a conclu, en soutesant les facteurs aggravants et atténuants, *que l'intérêt public était préservé par cette sanction*.

Donc, à mon avis [une proposition conjointe] a un certain poids. Et étant donné le principe de la parité des sanctions, ces décisions doivent être prises en compte.
[Emphase ajoutée]

Les raisons et les facteurs qui incitent les commandants divisionnaires et les membres visés à accepter une proposition conjointe particulière sur les mesures disciplinaires sont multiples et variés. Il y a très peu de circonstances où un comité de déontologie peut refuser d'accepter une proposition conjointe. De plus, les mesures proposées ne sont souvent pas ce qu'un comité de déontologie aurait imposé. Cependant, ce n'est pas le critère applicable. Le critère énoncé par la Cour suprême du Canada dans *Anthony-Cook* est de savoir si les mesures proposées sont contraires à l'intérêt public. Il s'agit d'un critère très élevé qui exige que les mesures proposées soient :

[traduction] [...] à ce point dissociées des circonstances de l'infraction et de la situation du contrevenant que son acceptation amènerait les personnes renseignées et raisonnables, au fait de toutes les circonstances y compris l'importance de favoriser la certitude dans les discussions en vue d'un règlement, à croire que [en l'espèce, le processus disciplinaire] avait cessé de bien fonctionner. [...]

L'acceptation d'une proposition conjointe par un comité de déontologie ne peut être considérée comme son approbation des mesures proposées comme étant celles qui servent le mieux les intérêts du public. Elle reflète plutôt un compromis qui ne porte pas atteinte à l'intérêt public. Par conséquent, même si les décisions antérieures du comité de déontologie peuvent donner une indication d'une gamme acceptable de mesures disciplinaires pour une catégorie d'inconduite, elles m'aident peu dans mon analyse de la façon dont les facteurs aggravants et atténuants dans cette affaire doivent être pondérés.

2.30 Au moins une décision d'appel a également fait référence à cette question de manière instructive, l'arbitre écrivant que [traduction] « les affaires impliquant des recommandations conjointes peuvent être instructives lorsque les raisons expliquent pleinement le caractère approprié de la proposition », et que « les recommandations conjointes donnent lieu à des sanctions moins sévères que la gamme de sanctions courantes »⁵⁸.

2.31 Nous revenons sur nos préoccupations particulières concernant le recours, dans les

⁵⁸ *Vellani c. Canada (Procureur général)* 2023 CF 37, conf par 2021 CAD 11, aux para 200-205, conf par 2017 DARD 3.

recommandations conjointes relatives à la peine, des décisions rendues au titre de la version antérieure à 2014 de la partie IV, compte tenu de la différence entre les dispositions relatives aux mesures disciplinaires dans les deux processus législatifs⁵⁹. Nous formulons la recommandation suivante :

Recommandation 2

Dans les recommandations conjointes sur les mesures disciplinaires, la GRC ne devrait pas utiliser les décisions rendues au titre de la version antérieure à 2014 de la partie IV, étant donné la différence entre les dispositions relatives aux mesures disciplinaires dans les deux processus législatifs.

(iv) Autres considérations

- 2.32 Dans le cadre de nos consultations de la Phase 1 et de la Phase 2, nous avons discuté avec de nombreuses personnes qui exercent divers rôles au sein de la GRC, et nous avons beaucoup entendu parler du retard chronique qui caractérisait le régime antérieur à 2014. La compréhension qui en découle s'accorde avec l'extrait suivant de l'arrêt de la Cour fédérale dans l'affaire *Lewis c. Canada (Procureur général)*⁶⁰ :

Un examen plus large des débats législatifs montre que le projet de loi visait « à réorienter et à rationaliser un système [qui était] embourbé dans la bureaucratie, croulant sous les processus administratifs, et miné par des procédures interminables [qui pouvaient], dans certains cas, s'étirer sur plusieurs années » (Débats de la Chambre des communes, 41-1, n° 146 (17 septembre 2012) à 1330 (M. Ryan Leef); voir aussi à 1210 (l'honorable Vic Toews, ministre de la Sécurité publique)). Quant aux discussions invoquées par le demandeur, les débats montrent que le nouveau texte législatif avait pour but d'accélérer le processus en permettant de traiter davantage d'affaires au niveau local et en réduisant ainsi le temps nécessaire à leur traitement :

Par exemple, la GRC doit faire appel à un comité d'arbitrage de trois personnes lorsqu'elle veut imposer une mesure disciplinaire sévère. Ces comités d'arbitrage affaiblissent le rôle des gestionnaires de première ligne, qui sont incapables de régler rapidement les problèmes, et leur enlèvent la souplesse dont ils ont besoin pour prendre

⁵⁹ *McCarty* 2020 CAD 17, au para 41 (indiquant que les décisions du comité de déontologie rendues avant 2014 [traduction] « peuvent encore être utiles pour fournir une indication relative de l'endroit où une conduite particulière peut se situer dans la gamme » mais sont « d'une valeur quelque peu limitée, car elles ne reflètent pas la gamme complète des mesures qui sont actuellement disponibles »); *Roesler* 2020 CAD 13, au para 66 ([traduction] « ... toutes les décisions du comité d'arbitrage de la GRC auxquelles il est fait référence ont été rendues dans le cadre de l'ancien processus disciplinaire de la GRC, et trois d'entre elles ont été rendues par le biais de recommandations conjointes sur les mesures, de sorte qu'elles ont une applicabilité limitée dans le processus actuel »).

⁶⁰ 2021 CF 1385, au para 82, conf par (pour d'autres motifs) 2023 CAF 15.

des mesures disciplinaires. Ils contribuent à créer un climat de travail conflictuel et retardent considérablement le processus.

Aux termes des modifications proposées, les gestionnaires de première ligne auraient enfin l'autorité et la responsabilité d'imposer des mesures punitives appropriées. Ces mesures peuvent aller de la rééducation professionnelle à des mesures plus rigoureuses comme la suspension de la solde. Les gestionnaires n'auraient pas à faire appel à un comité d'arbitrage, sauf en cas de mise à pied (Débats de la Chambre des communes, 41-1, n° 146 (17 septembre 2012) à 1210 (l'honorable Vic Toews, ministre de la Sécurité publique)).

- 2.33 Ce besoin légitime d'un processus plus efficace a donné lieu (entre autres) à une prise de décision plus localisée et donc à la création d'un nombre considérable d'autorités disciplinaires. Ce nombre important d'autorités disciplinaires présentera (nécessairement) un risque plus élevé de rédiger des décisions contenant des erreurs, car (i) la matière est compliquée et la rédaction de décisions, en particulier, est compliquée; (ii) de nombreuses autorités disciplinaires accumuleront peu d'expérience, car, en général (étant donné leur nombre), elles rédigeront peu de décisions; et (iii) les autorités disciplinaires sont toutes des personnes ayant d'autres responsabilités considérables.
- 2.34 Nous insistons sur le fait que la matière est complexe et que la rédaction des décisions, en particulier, est complexe. La prise de décisions et la rédaction de décisions dans les affaires d'inconduite professionnelle impliquent des compétences spécialisées⁶¹ et la rédaction de décisions a créé beaucoup de problèmes pour les tribunaux de réglementation professionnelle, y compris les avocats⁶². En outre, pour diverses raisons - dont la moindre n'est pas la divulgation dans les affaires criminelles conformément à l'arrêt McNeil rendu par la Cour suprême du Canada - même les affaires apparemment sans grande gravité exigent maintenant un niveau appréciable de compétences spécialisées.
- 2.35 Outre les préoccupations que nous avons exprimées dans notre rapport de la Phase 1 concernant les décisions relatives aux inconduites à caractère sexuel, les décisions du conseil de déontologie que nous avons examinées sont généralement de grande qualité. Certaines d'entre elles sont même remarquables. En revanche, dans les décisions de niveau 3-2-1, la qualité des motifs varie considérablement. Notre examen des décisions fournies par la GRC contient des exemples de décisions très bien rédigées⁶³, y compris des décisions qui font référence aux ressources de la GRC qui aident les autorités disciplinaires à rédiger des

⁶¹ Un exemple instructif de ce point apparaît dans l'arrêt de janvier 2023 de la Cour fédérale dans l'affaire *Vellani c. Canada (Procureur général)* 2023 CF 37, conf par 2021 CAD 11, conf par 2017 DARD 3. Des décideurs et des rédacteurs de décisions très compétents et expérimentés ont rédigé la décision du comité de déontologie et la décision d'appel, mais l'affaire a fait l'objet d'une requête en révision fondée sur de subtils arguments de droit.

⁶² Le dossier éducatif est l'affaire *Law Society of Upper Canada v Neinstein* 2010 ONCA 193.

⁶³ La décision n° 6 est un exemple de décision prudente au niveau 3.

décisions⁶⁴. Toutefois, certaines de ces décisions sont critiquables et donnent lieu à des incohérences dans le processus prévu à la partie IV entre les niveaux et les divisions.

2.36 Nous sommes d'avis que la GRC devrait revoir l'équilibre fondamental entre le besoin légitime d'un traitement plus efficace des affaires relevant de la partie IV et le besoin concurrent de cohérence et de raisonnable juridique entre les différents décideurs. En outre, nous craignons que l'exposition à la mesure disciplinaire de rétrogradation sans le bénéfice d'une audience soit vulnérable à une contestation pour manque d'équité procédurale, en particulier en cas d'appel (contrairement à une audience complète).

2.37 Nous avons formulé les recommandations suivantes dans notre rapport de la Phase 1 :

Recommandation 8

Pour atteindre la parité de l'intervention, au sein de la GRC, dans les cas de harcèlement sexuel, et dans le cas de toute autre forme d'inconduite à caractère sexuel, les affaires graves devraient être tranchées par un groupe restreint de décideurs spécialisés.

Recommandation 9

Les membres du groupe restreint de décideurs chargé de trancher les affaires graves devraient avoir un mandat d'une durée raisonnable (c'est-à-dire qu'ils ne devraient pas être affectés rapidement à un autre poste) et devraient recevoir une formation spécialisée sur les principes qui régissent le harcèlement sexuel et toutes les formes d'inconduite à caractère sexuel et être pourvus de moyens suffisants.

Recommandation 10

Les membres du groupe restreint de décideurs chargé de trancher les affaires graves devraient pouvoir avoir rapidement accès à des conseillers juridiques hautement spécialisés, lesquels sont des avocats chevronnés à la fois dans le processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police et les droits de la personne, parce que même le meilleur processus possible échouera en l'absence d'un accès rapide à des conseils juridiques de la plus grande qualité.

Recommandation 11

Les allégations d'inconduite à caractère sexuel ne devraient pas être entendues au niveau 3, mais devraient l'être par les comités de déontologie, compte tenu des restrictions législatives sur les mesures disciplinaires et (en particulier) du caractère restreint du processus au niveau 3, lequel ne permet pas au membre visé d'opposer une défense pleine et entière de la même manière qu'il pourrait le faire lors d'une audience tenue devant un comité de déontologie. À titre comparatif, le processus d'arbitrage des griefs et le processus en cas de congédiement abusif sont l'occasion de tenir des audiences complètes, compte tenu de la menace en cause à l'emploi. Les

⁶⁴ Décision n° 8 au para 7, à titre d'illustration.

membres de la GRC pourraient opposer une défense pleine et entière si ce sont les comités de déontologie qui statuent sur les allégations d'inconduite à caractère sexuel.

- 2.38 Nous sommes d'avis que la GRC devrait s'éloigner du point de vue selon lequel le rôle principal du comité de déontologie est d'entendre les affaires dans lesquelles l'employeur cherche à obtenir un congédiement⁶⁵. Étant donné le niveau actuel de complexité du processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police, nous pensons que les « décideurs spécialisés » devraient également entendre les affaires qui vont au-delà des recommandations de la Phase 1 reprises dans le paragraphe précédent.
- 2.39 Tout en reconnaissant les intérêts légitimes de la rationalisation du processus - décrits dans l'extrait de notre paragraphe 2.32, ci-dessus - nous pensons que les décideurs spécialisés au niveau du comité de déontologie devraient également entendre les questions dans lesquelles l'employeur peut demander une rétrogradation.

Recommandation 3

Les décideurs spécialisés au niveau du comité de déontologie devraient également entendre les questions dans lesquelles l'employeur peut demander une rétrogradation.

- 2.40 Aucun des paragraphes qui précèdent ne doit être interprété comme une conclusion que les rencontres disciplinaires n'ont pas lieu d'être. Il existe certainement des comparaisons entre les rencontres disciplinaires et certains des processus de « résolution informelle » dans certains ressorts, et la rencontre disciplinaire pourrait bien avoir une utilité au-delà des affaires qui semblent être les moins graves.
- 2.41 Plusieurs décisions indiquent que « c'est un principe bien établi que le congédiement ne doit être envisagé que dans les cas les plus extrêmes »⁶⁶. Le meilleur point de vue est que le congédiement peut être envisagé dans des cas autres que « les cas les plus extrêmes et les plus flagrants » lorsque, par exemple, le membre a des antécédents d'inconduite⁶⁷. Les

⁶⁵ Voir, par exemple, *Deroche* 2022 CAD 13 au para 106 (« pour avoir demandé la nomination d'un comité de déontologie, l'autorité disciplinaire a indiqué son intention de demander le congédiement du gendarme Deroche »).

⁶⁶ *Girard* 2020 CAD 30, au para 59. Dans le même sens : *Genest* 2020 CAD 19, au para 42, conf par 2017 DARD 2 (« seuls les cas les plus extrêmes et les plus flagrants suggèrent le congédiement comme option »). Nous n'avons pas examiné l'affaire *Calandrini* 2018 DARD 10 aux fins de notre rapport de la Phase 2, mais le comité de déontologie dans l'affaire *Doktor* 2020 CAD 18 fait référence à la partie de l'affaire *Calandrini* indiquant que le congédiement est [traduction] « un dernier recours pour sanctionner une inconduite professionnelle, et doit être réservé aux cas les plus flagrants » (para 196).

⁶⁷ *Wells c Cornwall Police Service* 2022 ONSC 5460, au para 24 (les conclusions d'inconduite ne justifiaient pas à

régimes de réglementation professionnelle comparables fournissent quelques indications : dans la réglementation de la profession d’avocat, par exemple, la radiation reste la sanction la plus sévère, mais « elle n’est pas réservée aux cas impliquant une gestion malhonnête de l’argent, ni à l’hypothétique *pire cas et pire contrevenant* »⁶⁸.

2.42 Dans l’affaire *Doktor*⁶⁹, le comité de déontologie réaffirme avec précision le contenu de la règle contre la sanction automatique (congédiement ou autre) et le principe de la sanction présomptive, et nous encourageons la GRC à intégrer cette explication dans le Guide des mesures disciplinaires :

1. « On ne peut invoquer une politique qui entrave le pouvoir discrétionnaire d’un comité de déontologie »⁷⁰ : cette formulation reflète avec précision le principe selon lequel, en vertu de la common law, un décideur, dans le processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police, ne peut imposer une sanction automatique (une sanction qui, à la suite d’un constat d’inconduite, s’appliquerait automatiquement malgré des considérations particulières à l’étape de la détermination de la sanction).
2. Il ressort clairement des affaires antérieures et du Guide des mesures disciplinaires que, dans de telles circonstances, le congédiement sera le résultat normal, en l’absence de circonstances atténuantes extraordinaires. Par conséquent, cela doit être le point de départ [...] » : cette formulation reflète fidèlement le principe selon lequel, en vertu de la common law, une sanction *présomptive* peut s’appliquer à une conclusion d’inconduite de nature disciplinaire particulière, de sorte qu’une sanction particulière s’appliquera par présomption, sous réserve que le professionnel réglementé puisse démontrer des « circonstances particulières » (terme utilisé dans les dispositions législatives relatives aux sanctions présomptives de la *Loi sur la police du Québec*⁷¹) ou de « circonstances atténuantes extraordinaires » équivalentes que le comité de déontologie a utilisées dans l’affaire *Doktor*.

2.43 Nous avons vu un petit nombre de décisions qui semblaient trop légères pour donner lieu à des poursuites judiciaires formelles. Un exemple concerne une conclusion d’inconduite pour

elles seules le congédiement, sauf pour l’inconduite antérieure « très grave » et la sanction qui en a découlé (rétrogradation à un poste d’agent de quatrième classe); dans la présente instance, [traduction] « les problèmes d’honnêteté, d’intégrité et de fiabilité étaient considérés comme des problèmes persistants »).

⁶⁸ *Virk v Law Society of Alberta* 2022 ABCA 2, au para 40, par exemple.

⁶⁹ 2020 CAD 18, aux para 21, 25, 28-29.

⁷⁰ *Ibid*, au para 25.

⁷¹ S. 119, abordé *infra*.

avoir fumé dans les locaux de la GRC⁷². Nous sommes d'avis que les décisions seraient améliorées si l'on évitait de s'appuyer sur la terminologie du droit pénal, comme la « détermination de la peine »⁷³. Nous n'avons pas vu beaucoup de ces références, aussi nous ne mentionnons cette considération que brièvement, mais l'évolution du processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police, qui est passé d'une approche historiquement punitive à une philosophie plus réparatrice, s'appuie moins sur les principes du droit pénal en général et, de toute façon, seul un tribunal peut imposer une véritable « peine »⁷⁴.

3. Comportement criminel

- 3.1 En commençant par les principales décisions de justice des cours et des tribunaux (« les moins nombreuses, les plus importantes, les meilleures »), l'arrêt de la *Cour suprême du Canada dans Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc*⁷⁵ demeure la principale décision de justice traitant de l'importance du comportement criminel des policiers, y compris le comportement criminel en dehors des heures de service, et contient les énoncés de droit suivants :

[Traduction] [L]a plupart, sinon la totalité, des infractions criminelles commises par un agent de police municipal seront liées à son emploi en raison de l'importance de la confiance du public dans les capacités de l'agent de police à s'acquitter de ses fonctions⁷⁶.

...

En décidant s'il existe des circonstances particulières, l'arbitre ne doit pas perdre de vue le rôle spécial des policiers et l'effet d'une déclaration de culpabilité au criminel sur leur capacité à exercer leurs fonctions. Une condamnation au criminel, que les faits aient eu lieu pendant ou en dehors des heures de service, remet en question l'autorité morale et l'intégrité dont un policier a besoin pour s'acquitter de sa responsabilité de faire respecter la loi et de protéger la population. Une telle condamnation sape la confiance du public dans la capacité d'un policier à exercer fidèlement ses fonctions...⁷⁷

⁷² Décision n° 15.

⁷³ Noël 2019 DARD 11, au para 24.

⁷⁴ Voir P. Ceyssens, *Legal Aspects of Policing*, au sous-alinéa 5.10a)i). Nous formulons ce commentaire en reconnaissant que même les cours de justice utilisent encore des termes du droit pénal. Exemple : Référence à la « punition » dans *Vellani c. Canada (Procureur général)* 2023 CF 37, au para 108, conf par 2021 CAD 11, conf par 2017 DARD 3.

⁷⁵ 2007 CSC 14.

⁷⁶ *Ibid*, au para 43.

⁷⁷ *Ibid*, au para 70.

- 3.2 Les diverses condamnations au criminel dans l'affaire *Fraternité des policiers de Lévis* mettaient en cause les dispositions législatives sur le congédiement présumé de l'article 119, paragraphe 2, de la *Loi sur la police du Québec*, exigeant que le policier démontre des « circonstances particulières » qui justifieraient une sanction autre que le congédiement⁷⁸. La Cour suprême du Canada a conclu que le policier n'avait pas démontré de « circonstances particulières » qui justifieraient une sanction autre que le congédiement.

Bien que le congédiement soit la sanction disciplinaire la plus sévère qui puisse être imposée, il convient de rappeler que les infractions criminelles visées par les deux paragraphes de l'article 119 de la LP sont des infractions graves. Il s'agit de toutes les infractions pour lesquelles le Parlement a jugé nécessaire de prévoir la possibilité de peines d'emprisonnement importantes. Une condamnation pour un délit mineur n'entraîne pas systématiquement un congédiement. Le congédiement n'est obligatoirement prescrit que pour les actes criminels ou les infractions mixtes qui peuvent être poursuivis soit par voie de mise en accusation, soit par déclaration de culpabilité par procédure sommaire⁷⁹.

- 3.3 Les arrêts des cours d'appel de tout le Canada ont formulé des énoncés similaires concernant l'effet d'une condamnation au criminel. La Cour d'appel de l'Alberta a conclu comme suit :

Comme l'indique l'arrêt *R. c. Beaudry*, 2007 CSC 5, aux para 35 à 39 [...], [traduction] les policiers disposent d'un pouvoir et d'un pouvoir discrétionnaire importants. Le devoir qui accompagne ce pouvoir et ce pouvoir discrétionnaire doit être accompli avec une intégrité et un dévouement fiables et doit être perçu comme tel. Tel que mentionné dans l'arrêt *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.* 2007 CSC 14 au para 43 [...] : [traduction] « la plupart, voire toutes les infractions criminelles commises par un policier municipal auront un lien avec son emploi en raison de la grande confiance que doit inspirer au sein du public la capacité du policier de s'acquitter de ses fonctions »⁸⁰.

- 3.4 La Cour d'appel du Québec a adopté la même approche : [traduction] « Les fonctions d'un

⁷⁸ L'alinéa 2 de l'art. 119 s'appuie sur la référence de l'art. 119, alinéa 1 à un policier « déclaré coupable, en quelque lieu que ce soit, d'un acte ou d'une omission visé au sous-alinéa 3 du premier alinéa de l'article 115 » (cette partie de l'article 115 vise « un acte ou une omission défini dans le Code criminel [...] comme une infraction, ou d'une infraction visée à l'article 183 de ce Code en vertu de l'une des lois qui y sont énoncées »). L'alinéa 2 de l'art. 119 prévoit ensuite qu'une sanction disciplinaire de révocation doit être imposée à tout policier reconnu coupable, en tout lieu, d'un tel acte ou d'une telle omission punissable par procédure sommaire ou par mise en accusation, à moins que le policier ne démontre que des circonstances particulières justifient une autre sanction (c'est nous qui soulignons). Bien que le Québec ait inclus une sanction présomptive dans sa loi, la common law permet également des sanctions présomptives. Voir les para 31.24 à 31.27 de notre rapport de la Phase 1.

⁷⁹ 2007 CSC 14 au para 71.

⁸⁰ *Quaidoo v Edmonton Police Service* 2015 ABCA 381, au para 52.

policier sont telles que le public est en droit de s'attendre à ce que son comportement soit d'un niveau élevé, conforme aux exigences de la loi et qu'il mérite le respect et la confiance dus à ceux qui sont chargés d'appliquer la loi et, plus précisément, qu'il ne commette pas d'acte criminel »⁸¹.

- 3.5 Certaines décisions du comité de déontologie ont examiné la différence entre un comportement qui a donné lieu à un verdict de culpabilité ou à une condamnation dans un tribunal pénal, et un comportement identique qui n'a donné lieu à aucune enquête, aucune accusation ou aucun verdict de culpabilité. Dans un exemple de violence familiale, le membre a causé des blessures à son épouse et « a amené celle-ci à craindre pour sa sécurité », et le comité de déontologie a accepté la recommandation conjointe des parties selon laquelle cette conduite [traduction] « équivaut à une infraction criminelle »⁸². Cette approche est conforme aux pratiques de certains autres ressorts. La principale décision de la Commission civile des services policiers de l'Ontario sur ce point, par exemple, a favorisé le point de vue selon lequel le comportement constituant une inconduite devrait être le principal objet de l'analyse, [traduction] « qu'une déclaration de culpabilité ait été prononcée ou pas » :

En examinant les cas qui lui ont été présentés, l'agent d'audience a fait une distinction entre les affaires qui ont abouti à une condamnation au criminel et celles qui ont été tranchées sans condamnation. À notre avis, cette distinction est trop restrictive. Les actes constituant une inconduite commise par un policier doivent être soigneusement examinés dans chaque cas, qu'une déclaration de culpabilité ait été prononcée ou pas. Par conséquent, une décision de sanction doit être examinée dans le contexte de chaque circonstance de fait.

...

Une condamnation au criminel constitue certainement un facteur aggravant. Toutefois, dans le cadre d'une audience disciplinaire administrative, la norme de preuve est différente. Par conséquent, comme indiqué, l'agent d'audience doit tenir compte de toutes les affaires impliquant des circonstances de fait similaires avant de prendre une décision sur la sanction⁸³.

- 3.6 Dans les affaires qui impliquent une conduite qui « équivaut à une infraction criminelle », nous encourageons les décideurs à commencer par une brève analyse de l'affaire *Fraternité des policiers de Lévis* si une condamnation a été prononcée, ou une brève analyse de la jurisprudence même si aucune condamnation n'a été prononcée, mais qu'une conclusion d'inconduite implique une question qui « équivaut à une infraction criminelle ».
- 3.7 Comme pour les autres catégories d'inconduite, notre examen a révélé une incohérence

⁸¹ *Fraternité des policiers et policiers de Montréal c/Sûreté du Québec* 2007 QCCA 1086 au para 51.

⁸² Noël 2019 DARD 11, au para 22.

⁸³ *Schlarbaum and Chatham-Kent Police* 2013 ONCPC 5, aux para 70-71 (conduite avec facultés affaiblies).

importante entre les niveaux de décision. Certaines des décisions prises en dehors du niveau du comité de déontologie semblaient impliquer des mesures disciplinaires très peu sévères pour des inconduites graves. Dans un exemple, une autorité disciplinaire de niveau 2 a imposé une mesure disciplinaire consistant en une confiscation de 8 jours de congé annuel, une réprimande et une formation dans une affaire où un membre a frappé un prisonnier maîtrisé, et où le membre avait déjà été reconnu coupable d'inconduite et condamné au criminel pour une affaire de recours à la force⁸⁴.

- 3.8 Nous avons examiné une décision de niveau 2 portant sur une agression commise en dehors des heures de travail à la suite d'un différend relatif à un problème de stationnement et sur une allégation connexe de non-divulgence de l'enquête criminelle à l'employeur⁸⁵. Cette agression impliquait des coups de poing donnés à une personne par la fenêtre ouverte d'un véhicule, et la mesure disciplinaire (confiscation de trois jours de congé annuel) semblait discordante par rapport à la mesure disciplinaire liée à la non-divulgence (confiscation de deux jours de congé annuel). La décision fournit une autre illustration de l'autorité disciplinaire prenant note de l'enquête criminelle, mais ne faisant aucune mention de l'issue de l'enquête criminelle parallèle. La décision évoque également les « difficultés financières » comme facteur de proportionnalité atténuant. Bien que des circonstances personnelles importantes puissent servir de facteur de proportionnalité atténuant⁸⁶, les décideurs doivent fournir certains détails et s'assurer qu'ils accordent un poids approprié à ces circonstances et également qu'il existe une relation entre les circonstances et l'inconduite⁸⁷.
- 3.9 Les décisions ont révélé des exemples sporadiques d'infractions qui ne relèvent pas du droit pénal. Un exemple est fourni par une décision dans laquelle l'autorité disciplinaire a conclu à une inconduite liée à la consommation d'alcool par un membre, dans une collectivité qui avait adopté un règlement interdisant la possession de substances intoxicantes⁸⁸.

⁸⁴ Décision n° 18.

⁸⁵ Décision n° 14.

⁸⁶ *Favretto c. Ontario Provincial Police Commissioner* 2004 CanLII 34173 (ON CA), demande de pourvoi refusée [2005] 1 RCS XIII (considéré comme une provocation), par exemple. Voir également *Llewellyn v College of Registered Nurses of Prince Edward Island* 2022 PESC 36 au para 56 (contexte analogue de réglementation professionnelle dans lequel l'inconduite en vertu de la législation sur les infirmières et infirmiers s'est produite « dans une situation de détresse personnelle, dans le cadre de la prise en charge d'un parent gravement malade », un exemple de circonstances personnelles « dûment prises en compte » dans la détermination d'une sanction appropriée).

⁸⁷ Voir l'arrêt de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Association des policiers provinciaux du Québec c. Sûreté du Québec* 2010 QCCA 2053 au para 62, demande de pourvoi refusée, 2011 CanLII 29803 (CSC) (l'arbitre a accordé un poids disproportionné à [traduction] « la description de sa situation familiale au moment où il a commis l'infraction pour laquelle il a été condamné [et] a indûment tenu compte de la relation entre ces circonstances, qui n'étaient pas impérieuses, et l'accès illégal du policier intimé à des renseignements confidentiels du CRPQ qu'il savait ne pas avoir le droit d'obtenir »).

⁸⁸ Décision n° 15 (réprimande).

- 3.10 Notre examen d'affaires similaires concernant un usage abusif d'armes a révélé une incohérence quant à la question de savoir si une enquête criminelle a effectivement eu lieu⁸⁹. Dans certains cas, en particulier pour des affaires ne relevant pas du comité de déontologie, le fait qu'une enquête criminelle ait eu lieu n'est que brièvement mentionné, et parfois sans informations de base, telles que l'issue de la procédure pénale⁹⁰.
- 3.11 Nous n'avons pas formulé de recommandations concernant des modifications spécifiques au Guide des mesures disciplinaires, mais nous encourageons une révision complète, compte tenu à la fois du volume des arrêts des cours supérieures au cours de la dernière décennie et de la nécessité d'accroître dans la mesure du possible la cohérence des décisions entre les quatre niveaux et également entre les divisions de la GRC.

4. Violence familiale

4.1 Nous aborderons cette question comme suit :

- Approche générale
 - Pratiques exemplaires
 - Préoccupations - Décisions du comité de déontologie
 - Préoccupations – Décisions de niveau 3
 - Préoccupations – Décisions de niveau 2
- *Approche générale*
- 4.2 Pour en revenir à notre point de vue selon lequel les décisions devraient tenir compte des décisions de justice (ou d'autres sources) « les moins nombreuses, les plus importantes et les meilleures », la décision la plus ancienne concernant une inconduite liée à la violence familiale est l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Lévis (Ville) c. Fraternité*

⁸⁹ *Roesler* 2020 CAD 13 au para 66 (pointer une arme à feu chargée sur un autre membre en service après l'avoir longuement taquiné; aucune mention d'une enquête criminelle); *Girard* 2020 CAD 30 au para 61 (alors qu'il se préparait à prendre son service au début d'un quart de travail, un policier s'est levé et a pris un fusil dans le râtelier pour fusils, et a manipulé le fusil de manière non sécuritaire en [traduction] « n'effectuant pas de vérification de sécurité et mécanique » et en pointant le fusil en direction d'un autre policier dans la pièce; accusation au pénal).

⁹⁰ Une illustration de niveau 3 apparaît dans la décision n° 5, par exemple. La décision n° 18 (autorité disciplinaire de niveau 2) fait également référence à une enquête criminelle, mais pas à son issue.

*des policiers de Lévis Inc.*⁹¹. Bien que l'arrêt *Fraternité des policiers de Lévis* ne fournisse que peu d'indications concernant les mesures disciplinaires pour ce type spécifique d'inconduite (parce qu'une sanction globale englobe une variété d'inconduites différentes), il offre des indications utiles concernant les facteurs de proportionnalité que sont « l'intérêt public » et la « gravité ». Les détails essentiels :

Le comportement criminel, qui a donné lieu à un congédiement, s'est produit les 29 et 30 décembre 2000. Il semblerait que le 29 au soir, Belleau, qui était alors en congé, ait eu une vive altercation avec sa conjointe, Johanne Robitaille. Il avait beaucoup bu et a admis plus tard qu'il était en état d'ébriété. La dispute a dégénéré et Belleau est devenu violent. Lorsque les policiers sont arrivés, ils ont trouvé Robitaille errant à l'extérieur sans veste, serrant son chien dans ses bras. Ils ont arrêté Belleau et fouillé la maison. Au sous-sol, ils ont trouvé trois armes à feu non sécurisées. Le lendemain matin, Belleau est libéré, à la condition qu'il ne communique d'aucune façon avec Robitaille. Moins de deux heures après sa libération, il a enfreint cette condition en se présentant au domicile des parents de Robitaille, où cette dernière était présente. Belleau a de nouveau été arrêté. Le 2 février 2001, il a plaidé coupable de menaces de mort ou de lésions corporelles, d'agression, de trois chefs d'accusation d'entreposage d'une arme à feu de manière négligente ou sans précautions de sécurité raisonnables, et de non-respect d'une condition de son engagement.

- 4.3 Les diverses condamnations criminelles ont mis en cause les dispositions législatives de congédiement présumé de l'article 119, para 2 de la *Loi sur la police du Québec*, exigeant que le policier démontre des « circonstances particulières » qui justifieraient une sanction autre que le congédiement⁹². La Cour suprême du Canada a été en désaccord avec le décideur initial pour avoir omis de relier correctement les facteurs liés au « rôle particulier d'un policier », et a déclaré ce qui suit concernant les facteurs de proportionnalité que sont « l'intérêt public » et la « gravité » :

[traduction]... s'il était peut-être raisonnable pour l'arbitre de tenir compte du fait qu'il n'y avait pas de traces de violence ou de préjudice physique, il n'était pas raisonnable pour lui d'attacher une grande importance à ce fait sans tenir compte du caractère violent du comportement du policier. Même s'il n'y a pas de conclusions de fait définitives concernant des actes de violence spécifiques, le contexte est ici celui de la violence familiale, et le policier a plaidé coupable à une accusation d'agression sur sa femme; il s'agit d'une considération très importante à la lumière de la confiance du public dans l'intervention de la police dans de telles situations, une considération que l'arbitre ne pouvait raisonnablement pas ignorer⁹³.

⁹¹ 2007 CSC 14.

⁹² [traduction] « Une sanction disciplinaire de congédiement doit, une fois le jugement concerné passé *en force de chose jugée*, être imposée à tout policier [...] reconnu coupable, en tout lieu, d'un tel acte ou d'une telle omission punissable par voie de procédure sommaire ou par voie de mise en accusation, à moins que le policier [...] ne démontre que des circonstances particulières justifient une autre sanction. »

⁹³ *Ibid*, au para 75.

4.4 Trois autres décisions judiciaires rendues au cours des 30 dernières années (en particulier l'arrêt *Rendell*) donnent des exemples d'autorité judiciaire concernant à la fois le fond (la preuve d'une allégation d'inconduite) et les mesures disciplinaires (la manière dont les cours supérieures ont traité la sanction dans les cas d'inconduite prouvée liée à la violence familiale). Comme toujours, la réserve habituelle s'applique : il faut tenir compte de l'ancienneté des décisions judiciaires, de la disposition législative en cause et de la question de savoir si la décision a donné lieu à un appel ou à une requête en révision (et des normes de révision juridiques que la loi impose aux tribunaux en cas d'appel ou de révision judiciaire, normes qui ont considérablement varié au cours des dernières années) :

- (i) l'affaire *Rendell c. Canada (Procureur général)* de la GRC⁹⁴ (au cours d'une fête de « mutation » avec d'autres membres de son unité, l'intimé s'est comporté à l'égard de sa femme (également policière) d'une manière qui a donné lieu à trois constats d'inconduite et à une condamnation pour agression; « une série prolongée d'agressions, et non pas une seule erreur de jugement impulsive » et le policier a infligé des mauvais traitements à sa femme « physiquement, émotionnellement et psychologiquement »; le contrôle judiciaire contre le congédiement a échoué).
- (ii) *Halifax Regional Police Service v Wilms*⁹⁵ (policier impliqué dans une dispute avec sa femme; reconnu coupable de voies de fait et de menaces de mort et ayant bénéficié d'une absolution sous conditions; le tribunal a réintégré le policier après son congédiement en vertu de la *Police Act*, en lui imposant une suspension sans solde de 30 jours et une période de surveillance étroite de 6 mois; le tribunal a conclu que, bien que les poussées et les menaces aient eu lieu dans le contexte d'une explosion de colère, l'agression consistait en deux poussées alors que le policier n'avait qu'une seule main libre à ce moment-là; la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a rejeté la demande de révision judiciaire de la décision du tribunal).
- (iii) *Veinot v Saskatchewan Police Commission*⁹⁶ (une belle-fille adolescente a tenté de quitter l'appartement au cours d'une « discussion émotionnelle » et le policier l'a maîtrisée ([traduction] « il l'a giflée au moins à trois reprises, ce qui a causé quelques contusions »); le policier a également été reconnu coupable de voies de fait simples; la démission exigée a été confirmée lors du contrôle judiciaire).

4.5 Diverses décisions du comité de déontologie se sont appuyées sur l'arrêt *Rendell c. Canada (Procureur général)*, qui reste le principal jugement de la GRC sur ce point, bien qu'il ait

⁹⁴ 2001 C.F.P.I. 710.

⁹⁵ (1999) 177 NSR (2d) 320 (SC).

⁹⁶ 1990 CanLII 7417 (SK QB).

été rendu en vertu de dispositions législatives antérieures à 2014⁹⁷. Nous approuvons cette approche. Il serait également approprié de citer l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Fraternité des policiers de Lévis* concernant les facteurs de proportionnalité qui sont « l'intérêt public » et la « gravité ».

- *Pratiques exemplaires*

4.6 Nous avons examiné plusieurs décisions du comité de déontologie portant sur des allégations d'inconduite liées à la violence familiale, et nous avons constaté que certaines d'entre elles étaient de grande qualité⁹⁸. Une grande partie de ce que nous proposons dans le présent rapport concernant l'inconduite liée à la violence familiale se réduit à encourager la GRC à adopter ces décisions particulières du comité de déontologie comme pratique courante, et à en incorporer le contenu dans une version révisée du Guide des mesures disciplinaires (avec les principales décisions judiciaires). Le GMD a clairement besoin d'être révisé dans ce domaine. Nous encourageons également la GRC à se pencher sur la disparité entre ces décisions particulières du comité de déontologie et d'autres décisions qui démontrent une variété de préoccupations, dont non la moindre est que le processus de niveau 2 n'est pas un forum approprié pour décider des allégations d'inconduite liées à la violence familiale.

4.7 Parmi les décisions du comité de déontologie que nous recommandons à cet égard figure la décision *Deroche*⁹⁹. Nous formulons les commentaires suivants concernant cette affaire :

- (i) Par souci de commodité, nous citons l'extrait suivant de la décision du comité de déontologie concernant le contenu des quatre allégations d'inconduite :

[74] En ce qui concerne l'allégation 1, le gendarme Deroche a lancé et cassé le téléphone et la montre Apple de B.G. au cours de leurs altercations. Il a agressé physiquement B.G. en la frappant au visage, en la poussant dans les escaliers, en la faisant trébucher de manière à ce que sa tête et son épaule frappent le mur. La gifle a causé une blessure mineure à B.G., à savoir une tuméfaction et une marque rouge sur son visage.

[75] En ce qui concerne l'allégation 2, le gendarme Deroche a menacé de frapper B.G. au visage, devant ses trois jeunes enfants.

[76] Concernant les allégations 3 et 4, le gendarme Deroche a menacé de tirer sur B.G. et/ou lui-même à trois reprises, pendant trois jours consécutifs. Il a

⁹⁷ *Toma* 2020 CAD 14 aux para 78, 113; *Constable X* 2021 CAD 1 aux para 40-44.

⁹⁸ L'affaire *Whalen* 2021 CAD 1 offre un exemple, dans lequel l'analyse sur le fond (à savoir si les preuves ont prouvé ou non une allégation d'inconduite) était de haute qualité.

⁹⁹ 2022 CAD 13.

fait part de la menace finale devant la fille de B.G., alors âgée de 12 ans, à qui il avait ordonné de s'asseoir avec eux à la table afin d'être témoin de leur échange.

[77] Les actes du gendarme Deroche ont donné lieu à des accusations criminelles, qui ont été résolues lorsqu'il a conclu un engagement de ne pas troubler l'ordre public. Un élément nécessaire d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public est que la victime a une crainte raisonnable de violence. De plus, le gendarme Deroche a reconnu que B.G. avait des raisons de craindre pour sa sécurité.

- (ii) Le comité de déontologie a conclu que les éléments de preuve prouvaient chacune des quatre allégations¹⁰⁰, et a déclaré ce qui suit :

Il a perpétré de multiples incidents de violence physique et émotionnelle, y compris des menaces contre la vie de B.G. sur une période de cinq mois. Lorsque la totalité de la preuve est prise en considération, ces faits établissent un modèle prolongé de violence entre partenaires intimes qui s'est intensifiée au fil du temps. À une occasion, B.G. a subi une blessure à la suite directe des actions du gendarme Deroche. Les menaces du gendarme Deroche, telles qu'énoncées dans les allégations 3 et 4, impliquaient la menace d'utilisation d'armes et se sont produites dans le contexte d'une violence entre partenaires intimes¹⁰¹.

- (iii) Le comité de déontologie a déclaré ce qui suit au sujet de la formulation « Voies de fait/Violence familiale » dans la section 7.21 du Guide des mesures disciplinaires :

En soi, le terme « violence familiale » ne reflète pas la vaste compréhension de l'ampleur des comportements abusifs qui peuvent survenir dans les relations familiales ou les relations entre partenaires intimes. Ces dernières années, les tribunaux ont expressément reconnu l'ampleur des comportements abusifs et leur impact sur les victimes ainsi que sur les autres membres de la famille, et en particulier sur les enfants¹⁰².

- (iv) Le comité de déontologie a cité la section 2.4.1.1. du *Manuel des opérations* de la GRC, qui renvoie à la définition de « violence familiale » du ministère de la Justice, et a demandé l'avis d'un avocat¹⁰³, pour conclure comme suit :

¹⁰⁰ *Ibid*, au para 80.

¹⁰¹ *Ibid*, au para 108.

¹⁰² *Ibid* au para 90.

¹⁰³ *Ibid* au para 1-16.

Je conclus en outre que les articles 7.21 et 7.22 du Guide des mesures disciplinaires, dans la mesure où ils suggèrent une définition étroite de la « violence familiale » comme décrivant les actes de violence physique et qu'ils ne reconnaissent pas l'incidence de cette violence sur les victimes, sont incompatibles avec la loi et les normes sociales actuelles. J'ai donc appliqué la définition de la violence familiale du ministère de la Justice, y compris sa description de l'incidence sur les victimes, dans mon interprétation et mon application de ces dispositions¹⁰⁴.

- (v) Mis à part les préoccupations que nous avons exprimées ci-dessus concernant le critère par défaut que l'on retrouve dans de nombreuses décisions pour la détermination des mesures disciplinaires¹⁰⁵, le raisonnement du comité de déontologie concernant les mesures disciplinaires est détaillé. La décision divise le facteur de proportionnalité de la « gravité » en plusieurs éléments, par exemple, et examine chacun d'entre eux¹⁰⁶. La décision identifie et examine les facteurs de proportionnalité des remords, des antécédents professionnels et de la probabilité de réhabilitation¹⁰⁷. La décision a également examiné en détail le facteur de proportionnalité du handicap¹⁰⁸.

- 4.8 La décision du comité de déontologie dans l'affaire *Toma*¹⁰⁹ fournit un autre exemple de raisonnement détaillé dans un cas de conclusions d'inconduite liées à la violence familiale, et peut contribuer à la révision du Guide des mesures disciplinaires.

• *Préoccupations – Décisions du comité de déontologie*

- 4.9 L'affaire *Toma* fait référence à trois autres décisions du comité de déontologie dans lesquelles des mesures disciplinaires ont été prises à la suite de recommandations conjointes relatives à la peine. Dans l'affaire *Toma*, le comité de déontologie ne s'est pas appuyé sur ces affaires, et notre capacité à faire des commentaires est limitée, simplement parce que nous n'avons aucun moyen de connaître les circonstances qui ont donné lieu aux recommandations conjointes.

¹⁰⁴ *Ibid* au para 99.

¹⁰⁵ *Ibid* au para 86, tel que discuté ci-haut, aux para 2.20 à 2.22.

¹⁰⁶ *Ibid*, commençant au para 111. Ainsi : la gravité intrinsèque de la violence familiale (para 111-112); l'escalade de celle-ci en l'espèce (para 114); la présence d'un abus de confiance en l'espèce (para 114-116); la tentative de contrôle en l'espèce (para 117-119); l'impact du comportement sur les personnes concernées (para 120-124); la menace d'utilisation d'armes (para 125-126).

¹⁰⁷ *Ibid* aux para 127-131, 138-140.

¹⁰⁸ *Ibid* aux para 132-140.

¹⁰⁹ 2020 CAD 14.

- 4.10 Comme indiqué au paragraphe 2.10, ci-dessus, certaines décisions impliquent que les parties présentent une recommandation conjointe relative à la peine qui s'appuie (au moins en partie) sur des décisions judiciaires antérieures à 2014, le décideur concluant ensuite que les principes qui régissent les recommandations conjointes relatives à la peine ne lui permettent pas de refuser la proposition conjointe dans cette affaire¹¹⁰. Nous avons suffisamment de préoccupations concernant cette pratique, certainement dans le contexte de la violence familiale, pour avoir formulé la recommandation 2, ci-dessus.
- 4.11 Des décisions du comité de déontologie ont accepté des recommandations conjointes relatives à la peine sans examen complet et, en particulier, sans tenir compte des principales décisions judiciaires. Dans un exemple, le comité de déontologie a accepté une recommandation conjointe relative à la peine lorsqu'une inconduite est établie liée à la violence familiale sans tenir compte de l'arrêt *Rendell c. Canada (Procureur général)*, ni de l'analyse de la Cour suprême du Canada dans son arrêt *Fraternité des policiers de Lévis* concernant les facteurs de proportionnalité que sont « l'intérêt public » et la « gravité ». Le comité de déontologie s'est plutôt appuyé sur deux de ses propres décisions dans lesquelles le comité de déontologie avait accepté des recommandations conjointes relatives à la peine¹¹¹.
- 4.12 Dans un exemple, le comité de déontologie a fourni une analyse claire et succincte de la question de savoir si les éléments de preuve prouvaient l'existence d'une inconduite, en s'appuyant spécifiquement sur l'arrêt *Rendell*. Cependant, au stade de la détermination de la mesure disciplinaire appropriée, le comité a accepté une recommandation conjointe relative à la peine et a exclu « l'intérêt public » comme facteur de *proportionnalité*. Il n'a pas non plus inclus dans son analyse de la « gravité » en tant que facteur de proportionnalité que, bien qu'aucune procédure pénale n'ait (apparemment) abouti, au moins deux des trois allégations étaient disciplinairement équivalentes à des infractions pénales¹¹².
- 4.13 Dans une décision, le comité de déontologie a déclaré ce qui suit concernant l'effet (dans la détermination de la mesure disciplinaire) des articles de presse sur le comportement du membre dans une affaire de violence familiale, l'intrusion illicite dans la résidence d'une autre personne et l'agression subséquente de cette personne :

L'incident est connu du public, comme l'indiquent les mentions dans les médias.
[Traduction] Je n'ai attribué aucun poids aux opinions exprimées dans les articles qui m'ont été fournis. [...] Je me contenterai de dire que si les informations diffusées par les médias sur l'incident ont pour effet de sensibiliser le public à ce qu'il s'est passé,

¹¹⁰ *El Aste* 2018 DARD 18 aux para 30-32, 39, par exemple.

¹¹¹ *Noël* 2019 DARD 11 au para 22.

¹¹² *Constable X* 2021 CAD 1.

je n'attribue pas de poids significatif à ce facteur¹¹³.

Cette analyse aurait été améliorée en se référant à l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Fraternité des policiers de Lévis*¹¹⁴, sur ce point :

Bien que la question de la confiance du public ne doive pas être abordée exclusivement du point de vue des informations diffusées par les médias, il est également déraisonnable de suggérer que si le public avait été correctement informé des circonstances particulières, il aurait encore confiance en Belleau en tant que policier. Malheureusement, qu'ils racontent ou non toute l'histoire, les informations diffusées par les médias sur la conduite criminelle des policiers ont des répercussions négatives sur la confiance du public et, une fois perdue, cette confiance est extrêmement difficile à regagner. De plus, il est tout à fait possible que pour certains membres du public, même s'ils étaient informés des circonstances particulières, ils n'auraient toujours pas confiance dans la capacité de Belleau à exercer ses fonctions. Il suffit de penser à une victime de violence familiale pour comprendre que certains auraient du mal à faire confiance à Belleau, ce qui est compréhensible. Cela ne veut pas dire que ces considérations doivent nécessairement l'emporter sur les circonstances particulières qui ont été prouvées. Au contraire, la confiance du public doit être un élément important de la mise en balance qui a lieu lorsqu'on examine si des circonstances particulières sont trouvées pour justifier l'évitement du congédiement.

- 4.14 Cette affaire a donné lieu à une mesure disciplinaire consistant en une sanction pécuniaire de 10 jours de solde, une confiscation de 8 jours de congé annuel, une inadmissibilité à une promotion d'un an, une mutation et un traitement médical prescrit par le médecin-chef. Cette mesure disciplinaire semble contestable, même s'il existe des facteurs de proportionnalité fortement atténuants.

• *Préoccupations – Décisions de niveau 3*

- 4.15 En ce qui concerne l'autorité disciplinaire de niveau 3, diverses décisions ont suscité des inquiétudes. Dans un exemple¹¹⁵, un membre a écopé d'une rétrogradation de 8 mois, d'une période d'inadmissibilité à une promotion, d'une confiscation de 20 jours de solde, d'une réprimande et d'un traitement médical prescrit par le médecin-chef. La préoccupation dans ce cas est qu'une affaire de cette gravité serait idéalement entendue dans le cadre d'une audience complète (comité de déontologie) et non d'une rencontre disciplinaire. Dans un autre exemple de niveau 3, le membre a frappé son épouse à une occasion, ce qui a donné lieu à une accusation au pénal pour agression (non résolue au moment de la décision). Le

¹¹³ *McCarty* 2020 CAD 17 au para 49(f).

¹¹⁴ 2007 CSC 14 aux para 24 et 79.

¹¹⁵ Décision n° 2.

membre avait des antécédents professionnels problématiques et, comme dans la décision précédente, il était gradé. Les mesures disciplinaires consistaient en une inadmissibilité à une promotion, une confiscation de 10 jours de solde et une réprimande¹¹⁶. Cette mesure disciplinaire semble discutable.

- 4.16 Une autre décision de niveau 3 concernait un plaidoyer de culpabilité à une accusation au criminel pour agression découlant d'un incident au cours duquel un enfant a déclaré que [traduction] « son père... battait sa mère », les deux étant policiers. L'essentiel de la conclusion semble être que le membre intimé, portant une bouteille d'alcool, est revenu à la résidence pendant la dissolution de la relation, et [traduction] « elle lui a pris la bouteille et l'a jetée par la porte dans l'allée où elle s'est brisée... lorsqu'elle s'est retournée pour lui faire face, il l'a frappée à la tête (sur le côté gauche)... ». L'intimé souffrait de problèmes médicaux importants. La décision est exposée à la critique selon laquelle l'analyse menant aux mesures disciplinaires a été exceptionnellement brève, ne comprenant aucune référence à des décisions judiciaires importantes pour l'orientation, et la mesure disciplinaire (« confiscation de trois jours de congé annuel ») se situe en dehors de l'éventail des principales décisions judiciaires et décisions du comité de déontologie¹¹⁷.

• *Préoccupations – Décisions de niveau 2*

- 4.17 Nous avons examiné plusieurs décisions de niveau 2 concernant la violence familiale. Compte tenu de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Fraternité des policiers de Lévis*, la GRC ne devrait normalement pas utiliser le niveau 2 pour les cas d'allégations de violence familiale, étant donné la gravité intrinsèque de ces questions et la gamme comparativement très limitée de mesures disciplinaires disponibles au niveau 2¹¹⁸.
- 4.18 Outre la gravité de ces affaires et la gamme très limitée de mesures disciplinaires disponibles au niveau 2, de nombreuses affaires de violence familiale sont d'une complexité considérable, qu'une rencontre disciplinaire de niveau 2 aura inévitablement du mal à saisir. Un exemple concerne trois allégations d'inconduite liée à la violence familiale. L'autorité disciplinaire s'est livrée à une analyse complexe (et louable) des éléments de preuve et a conclu à une inconduite pour l'une de ces trois allégations. Outre le fait que les quatre intérêts en jeu dans le processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police justifieraient qu'une affaire d'une telle complexité ne soit tranchée qu'à l'issue d'une audience complète, la principale mesure disciplinaire dans cette affaire consistait en la confiscation de deux jours de congé annuel, ce qui est loin de correspondre aux principales décisions judiciaires et du comité de déontologie¹¹⁹.

¹¹⁶ Décision n° 3.

¹¹⁷ Décision n° 7.

¹¹⁸ Consignes du commissaire (déontologie) (DORS/2014-291), art. 4

¹¹⁹ Décision n° 10. L'autorité disciplinaire a également exigé que le membre se conforme aux instructions et aux

4.19 Dans un exemple de niveau 2, un membre haut gradé a menacé de tuer sa femme, ce qui a donné lieu à une enquête criminelle par un organisme autonome de la province. La décision mentionne bien l'enquête criminelle, mais ne mentionne pas l'issue de la procédure pénale, un problème présent également dans d'autres décisions. La décision a reconnu à juste titre que le membre avait cherché à se faire soigner pour son problème de consommation excessive d'alcool, qu'il avait suivi avec succès le processus de réadaptation et qu'il était donc resté sobre pendant cinq mois. Cependant, la décision contient également diverses irrégularités concernant les mesures disciplinaires : le « diagnostic médical possible » ne constitue pas un facteur atténuant reconnu (des preuves sont nécessaires, entre autres), et son statut de sous-officier supérieur ayant de longs états de service ne constitue pas non plus un facteur atténuant (un grade élevé constitue généralement un facteur aggravant). En outre, la mesure disciplinaire consistant en la confiscation de cinq jours de congé annuel ne s'inscrit pas dans la gamme des sanctions prévues pour ce type d'inconduite¹²⁰. Une autre décision de niveau 2 a imposé la confiscation de six jours de congé annuel lorsqu'une inconduite est établie pour une allégation de violence familiale¹²¹.

4.20 Au-delà de nos commentaires au paragraphe 4.6, ci-dessus, nous n'avons pas formulé de recommandations formelles concernant les inconduites liées à la violence familiale.

5. Utilisation illicite des bases de données du CIPC/CRPQ

5.1 Comme pour d'autres catégories d'inconduite, les décideurs devraient commencer par s'appuyer sur les principales sources de directives judiciaires ou d'autres directives pertinentes. Dans le cas de l'utilisation illicite des bases de données du CIPC/CRPQ, deux arrêts de la Cour d'appel du Québec fournissent ces directives. Le récent *Rapport final sur le recours collectif entre Tiller/Copland/Roach et la GRC* fournit des directives supplémentaires.

5.2 Dans le premier des deux arrêts - *Fraternité des policiers et policières de Saint-Jean-sur-Richelieu Inc c. St-Jean-sur-Richelieu (Ville de)*¹²² - la Cour d'appel du Québec a déclaré ce qui suit :

[Traduction] De toute évidence, les circonstances de cette affaire mettent en lumière le fait que le message de dénonciation et de dissuasion destiné aux policiers en infraction dans les dossiers disciplinaires et déontologiques impliquant des

directives du médecin-chef.

¹²⁰ Décision n° 9.

¹²¹ Décision n° 11.

¹²² 2016 QCCA 1086.

consultations illégales du CRPQ n'a pas atteint l'objectif recherché, puisque les consultations illicites du CRPQ, comme l'illustre le cas de St-Martin, sont encore aujourd'hui inexplicablement fréquentes.

Une raison possible de cette fréquence pourrait être la sanction très clémentine que ces consultations entraînent, malgré la nature objectivement grave de ce type d'infraction. Dans des jugements récents, le Comité de déontologie policière a qualifié les consultations illicites du CRPQ de [traduction] « manquements graves et toujours répréhensibles », d'irrespectueux à l'égard de l'autorité de la loi et des tribunaux et d'un manque de collaboration avec l'administration de la justice » et [traduction] « d'inconduite qui porte atteinte au rôle de la police ». Néanmoins, les sanctions imposées pour cette infraction, qui est en fait de nature criminelle, ont été insignifiantes, allant de réprimandes à quelques jours de suspension pour chaque consultation illicite.

En bref, le temps est venu de mettre l'accent sur la dissuasion lorsqu'il s'agit de sanctionner un tel comportement, au lieu d'imposer des sanctions qui ne représentent rien d'autre que de brefs désagréments¹²³.

Nous parlerons de *Saint-Jean-sur-Richelieu* plus loin.

5.3 La déclaration de la Cour d'appel selon laquelle cette inconduite « est en fait de nature criminelle » fait référence à l'article 342.1 du *Code criminel* :

342.1 (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de dix ans ou d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, quiconque, frauduleusement et sans apparence de droit :

- (a) directement ou indirectement, obtient des services d'ordinateur;
- (b) au moyen d'un dispositif électromagnétique, acoustique, mécanique ou autre, directement ou indirectement, intercepte ou fait intercepter toute fonction d'un ordinateur;
- (c) directement ou indirectement, utilise ou fait utiliser un ordinateur dans l'intention de commettre une infraction prévue aux alinéas a) ou b) ou à l'article 430 concernant des données informatiques ou un ordinateur;
- (d) a en sa possession ou utilise un mot de passe d'ordinateur qui permettrait la perpétration des infractions prévues aux alinéas a), b) ou c), ou en fait le trafic ou permet à une autre personne de l'utiliser¹²⁴.

¹²³ *Ibid* aux para 95-97 [renvois omis].

¹²⁴ Les définitions figurent à l'alinéa 342.1(2).

- 5.4 Le deuxième principal jugement, *Association des policiers provinciaux du Québec c. Sûreté du Québec*¹²⁵, illustre l'approche adoptée ailleurs en matière d'utilisation inappropriée des bases de données. Une condamnation au pénal a été prononcée à la suite d'une accusation d'utilisation non autorisée d'un ordinateur¹²⁶, après une séparation acrimonieuse et les efforts du policier pour retrouver sa femme et son fils. Bien que les divers incidents impliquant un accès inapproprié au CRPQ aient été combinés en un seul chef d'accusation dans l'acte d'accusation, il y a eu six événements distincts de ce type sur une période de huit mois, quatre concernant son ancienne épouse et deux concernant son ancienne belle-mère, chacun des six « aurait pu former la base d'un chef d'accusation distinct dans un acte d'accusation ». La condamnation a fait intervenir les dispositions relatives au congédiement présumé de l'article 119 de la *Loi sur la police du Québec*, et la Cour d'appel a conclu que le policier ne s'était pas acquitté du fardeau d'établir des « circonstances particulières » pour écarter le congédiement présumé. La Cour d'appel a confirmé la mesure de congédiement.
- 5.5 Dans le *Rapport final sur le recours collectif entre Tiller/Copland/Roach et la GRC*, les évaluatrices ont mis l'accent sur le lien entre l'utilisation à des fins inappropriées des bases de données du CIPC/CRPQ et le harcèlement fondé sur le sexe en milieu de travail :

De nombreuses réclamantes ont déclaré que des membres réguliers ont accédé aux bases de données confidentielles pour obtenir, utiliser et partager les renseignements personnels d'une réclamante, y compris, mais sans s'y limiter, ses coordonnées ou son état civil. Cette utilisation à des fins inappropriées de ces renseignements constituait une forme courante de harcèlement et d'intimidation. Certaines réclamantes ont indiqué que des membres réguliers se sont présentés à leur domicile alors qu'ils étaient en service et sans raison professionnelle pour le faire. Ces visites étaient perçues comme un exercice et une démonstration de pouvoir, ce qui renforçait souvent une dynamique de contrôle sur le lieu de travail. D'autres réclamantes ont observé des membres conduisant dans leur quartier, les suivant dans leur véhicule et les arrêtant sans raison apparente¹²⁷.

- 5.6 Parmi les recommandations officielles de la partie 3 de leur rapport, les évaluatrices ont écrit ce qui suit, sous la recommandation 7 (« Réaliser un examen du milieu de travail afin d'assurer la sécurité des femmes travaillant à la GRC ») :

Enfin, la sûreté et la sécurité personnelles des réclamantes ont été compromises par une utilisation inacceptable des technologies de l'information. En plus d'accéder à des renseignements personnels sur l'état civil, aux coordonnées personnelles, les agresseurs ont également eu accès aux renseignements de santé qui leur permettent de

¹²⁵ 2010 QCCA 2053, demande de pourvoi refusée, 2011 CanLII 29803 (CSC).

¹²⁶ *Code criminel*, sous-alinéa 342.1(1)a), comme indiqué *supra*. La procédure disciplinaire concernait également une condamnation au pénal distincte pour voies de fait.

¹²⁷ Bureau des évaluatrices, juin 2022, à la page 33.

harceler et humilier les réclamantes. De tels comportements devraient entraîner des mesures disciplinaires obligatoires¹²⁸.

5.7 Pour en revenir au principal arrêt de *Saint-Jean-sur-Richelieu* de la Cour d'appel du Québec, nous formulons les commentaires suivants :

(i) Le tribunal initial (un arbitre) avait conclu que le policier intimé, un haut gradé, avait consulté de façon illicite le CRPQ à des fins qualifiées de « strictement personnelles » à 70 reprises pour faire des recherches sur 10 personnes, pour la plupart des femmes¹²⁹. La Cour d'appel a conclu que le congédiement était une mesure disciplinaire appropriée pour ce comportement et diverses autres conclusions d'inconduite, et a mis l'accent sur son comportement concernant deux femmes en particulier.

(ii) Concernant l'une des deux femmes, la Cour d'appel a déclaré ce qui suit :

[Traduction] Madame [P] ne connaissait pas [l'intimé], mais lui avait souri lors d'un match de softball auquel elle assistait... et auquel son mari participait. Madame [P] voulait être sociable, comme elle l'était avec les autres personnes qu'elle croisait lors de ces matchs. Quelques jours plus tard, sachant que son mari serait absent, [l'intimé] l'a appelée chez elle pour lui demander pourquoi elle lui avait souri. Il avait obtenu son numéro de téléphone du CRPQ.

...

Bien évidemment, sa relation a été mise à mal lorsque [l'intimé] l'a appelée (sachant que son mari n'était pas à la maison) pour une raison qui n'avait rien à voir avec son rôle de policier. Sans doute pour minimiser l'impact de cette intrusion sur Madame [P], l'arbitre a choisi de ne pas donner plus de détails que ceux que je reproduis au paragraphe [53] ci-dessus¹³⁰.

(iii) Quant à la deuxième femme, les allégations portent sur des renseignements que l'intimé a obtenus à la fois du CRPQ et des « archives du service de police ». Il a rencontré la femme, qui n'avait aucun lien avec son lieu de travail, lors d'une soirée, après quoi il a recherché son nom sur le CRPQ neuf fois en une journée « par simple curiosité ». Il est ensuite [traduction] « venu la voir à l'improviste dans un véhicule de police et lui a montré une photo prise lors de son arrestation pour conduite en état d'ivresse quelques années auparavant, qu'il avait obtenue illicitement des archives

¹²⁸ *Ibid* à la page 44.

¹²⁹ *Ibid* aux para 1-16. Il a également effectué des recherches sur lui-même à diverses occasions, ainsi que sur divers membres de sa famille, notamment plusieurs recherches en un mois [traduction] « pour trouver les adresses de membres de sa famille afin de pouvoir leur envoyer des invitations à une fête ». *Ibid* aux para 48-49.

¹³⁰ *Ibid* aux para 47, 75.

du service de police »¹³¹.

- (iv) En confirmant le congédiement, la Cour d'appel a rejeté la conclusion du tribunal initial selon laquelle l'intimé n'a pas obtenu illicitement des informations avec (« entre autres choses ») l'objectif de nuire à la personne sur laquelle il cherchait les informations : [traduction] « les preuves montrent clairement que cette déclaration est inexacte en ce qui concerne deux personnes, et [il] a commis des actes concrets qui ont affecté ces personnes après avoir obtenu des informations à leur sujet qu'il n'avait pas le droit d'obtenir »¹³².
- (v) La Cour d'appel a conclu que son objectif dans les deux affaires était [traduction] « d'entamer une relation amoureuse »¹³³, et a rejeté la thèse selon laquelle le fait qu'il [traduction] « ne se soit pas procuré les informations à des fins criminelles ou pour les transmettre à des tiers » devrait atténuer la sanction : la détermination par l'arbitre que le fait qu'il n'ait pas transmis à des tiers les informations obtenues illicitement sur la vie privée de huit personnes et de plusieurs membres de sa famille constitue un facteur atténuant était une erreur de droit, et [traduction] « dans la mesure où l'arbitre s'est fondé sur la jurisprudence de l'arbitrage, cette jurisprudence est également dépourvue de fondement en droit »¹³⁴.
- (vi) La Cour d'appel a conclu comme suit :

[Traduction] Il va sans dire que ce type de comportement est contraire à l'image exemplaire et à l'intégrité requises pour exercer les fonctions d'un policier. M. St-Martin a abusé du pouvoir et du statut privilégié que lui confère son grade de policier. Ses actions ternissent gravement l'image du corps policier et contribuent à la perte de confiance et de respect du public à l'égard de la police. Il a fait preuve de mépris pour la justice, la valeur même qu'il aurait dû incarner¹³⁵.

¹³¹ *Ibid* aux para 45-46, 74. Le tribunal initial a déclaré [traduction] « qu'il est tout à fait inconcevable qu'un policier haut gradé s'approprie une partie du contenu des archives de son commissariat pour en tirer un bénéfice personnel ». *Ibid* au para 46.

¹³² *Ibid* au para 75.

¹³³ *Ibid* aux para 74-75. En ce qui concerne l'une des femmes, la Cour d'appel a déclaré ce qui suit : [traduction] « De toute évidence, sa relation a été mise à mal lorsque [l'intimé] l'a appelée (sachant que son mari n'était pas à la maison) pour une raison qui n'avait rien à voir avec son rôle de policier. Sans doute pour minimiser l'impact de cette intrusion sur [elle], l'arbitre a choisi de ne pas fournir plus de détails que ceux que je reproduis au paragraphe [53] ci-dessus. » *Ibid* au para 75.

¹³⁴ *Ibid* aux para 77-78.

¹³⁵ *Ibid*.

5.8 La discussion devrait inclure la décision d'appel dans l'affaire *Eden*¹³⁶, qui contient le résumé suivant des événements :

[Traduction] L'appelant a accédé aux renseignements contenus dans les dossiers électroniques de la GRC afin d'obtenir le numéro de téléphone cellulaire de M^{me} A, une jeune fille de 17 ans qui a porté plainte pour agression sexuelle. Il a entrepris un certain nombre d'échanges de messages textes et de photos avec elle et a proposé de la rencontrer. L'échange a pris fin lorsque les messages de M^{me} A ont fait apparaître des pensées suicidaires et que l'appelant a demandé de l'aide pour elle. Dans une série d'événements distincts, l'appelant a accédé aux renseignements contenus dans les dossiers électroniques de la GRC pour obtenir le numéro de téléphone personnel de M^{me} B après lui avoir dressé une contravention pour excès de vitesse. Il lui a envoyé un message texte pour l'inviter à prendre un café et lui a fait part de son intérêt à faire appel à son mari pour des séances d'acupuncture, comme cela avait été mentionné lors du contrôle routier.

5.9 Ces événements ont donné lieu à quatre allégations d'inconduite, dont deux en vertu de l'article 4.6 (utilisation à des fins inappropriées des systèmes de gestion de l'information/technologies de l'information), et deux en vertu de l'article 7.1 (conduite déshonorante) pour avoir utilisé les numéros de téléphone des deux femmes afin d'entrer en contact avec elles. L'analyse de la décision d'appel concernant les mesures disciplinaires en particulier est détaillée et digne d'intérêt¹³⁷, et nous recommandons que la GRC l'intègre dans une version révisée du Guide des mesures disciplinaires¹³⁸.

5.10 Hormis l'arrêt *Eden*, nous avons examiné plusieurs décisions qui couvraient tout le spectre,

¹³⁶ 2021 CAD 19 au para 6, conf par 2017 DARD 7.

¹³⁷ *Ibid* aux para 77-119. L'arrêt *Eden* est probablement le principal jugement au Canada concernant cette forme particulière d'inconduite.

¹³⁸ Le seul reproche à faire à cette décision est la brève reconnaissance des décisions du régime antérieur à 2014 dans la détermination de la mesure disciplinaire. *Ibid.*, au para 114. Le Comité externe d'examen (CEE) ne devrait pas s'engager à faire une distinction « entre ces deux affaires et celle qui nous occupe » et à formuler une conclusion à cet égard que l'arbitre choisira d'accepter ou de refuser. Au lieu d'utiliser de telles décisions comme source d'orientation pour la parité ou tout autre aspect de la détermination de la sanction, nous reviendrons sur nos commentaires au paragraphe 2.7, ci-dessus, selon lesquels les « pratiques exemplaires dans les processus disciplinaires » mettront l'accent sur les décisions judiciaires « les moins nombreuses, les plus importantes et les meilleures ». La formulation « les plus importantes » fait référence à l'ancienneté des arrêts des cours et des jugements des tribunaux pertinents, en commençant par la Cour suprême du Canada et les cours d'appel. Ici, l'arrêt principal *Saint-Jean-sur-Richelieu* rendu par la Cour d'appel du Québec aurait fourni un niveau d'orientation plus élevé que les décisions des tribunaux du régime législatif antérieur (et très différent). Plus précisément, l'intervention d'un changement sociétal depuis ces anciennes décisions diminuerait indépendamment leur utilité.

de l'extrémité inférieure du spectre¹³⁹ à l'extrémité supérieure¹⁴⁰. Nous avons observé un certain manque de cohérence entre les décisions, mais au lieu d'une dissection minutieuse des diverses décisions que nous avons examinées, nous préférons mettre l'accent sur la meilleure orientation future, et formuler la recommandation suivante :

Recommandation 4

En ce qui concerne l'inconduite liée à l'utilisation illicite des bases de données du CIPC/CRPQ, la GRC devrait modifier le Guide des mesures disciplinaires (GMD) afin d'y intégrer i) l'analyse de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Saint-Jean-sur-Richelieu* de cette forme d'inconduite en général; ii) l'analyse de cette question dans la décision d'appel dans l'affaire *Eden*; et (iii) l'analyse contenue dans les pièces pertinentes de *Tiller/Copland/Roach*.

6. Tromperie et conduite déshonorante liée à la tromperie

6.1 Le *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* (1988)¹⁴¹, aujourd'hui abrogé, prévoyait qu'un membre « ne doit pas sciemment ou volontairement faire une déclaration ou un rapport faux, trompeur ou inexact à un membre qui lui est supérieur en grade ou qui a autorité sur lui » concernant l'exécution de ses fonctions, une enquête, la conduite d'un membre ou le fonctionnement ou l'administration de la Gendarmerie. Ce libellé ne figure pas dans l'actuel Code de déontologie de la Gendarmerie royale du Canada¹⁴², qui traite de l'honnêteté comme suit :

8.1 Les membres rendent compte en temps opportun, de manière exacte et détaillée, de l'exécution de leurs responsabilités, de l'exercice de leurs fonctions, du déroulement d'enquêtes, des agissements des autres employés et de l'administration et du fonctionnement de la Gendarmerie.

6.2 D'une manière générale, la question de seuil concernant cette catégorie de tromperie consiste à identifier le point au-delà duquel un rapport inexact devient fautif, car traditionnellement le principe directeur est que l'inexactitude seule est insuffisante pour

¹³⁹ Exemple : Décision n° 24 (le membre a interrogé le nouveau gendarme affecté au détachement et a partagé les résultats avec ses collègues; il a également interrogé un membre de l'organisme d'application de la loi voisin; mesures disciplinaires : réprimande; examen des politiques; cours).

¹⁴⁰ Exemple : *Genest* 2017 DARD 2, conf par 2020 CAD 19.

¹⁴¹ DORS/1988-361, art. 43.

¹⁴² *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* (2014) (DORS/2014-281), Annexe

prouver une inconduite liée à la malhonnêteté¹⁴³.

- 6.3 Identifier le point au-delà duquel un rapport « inexact » devient fautif est important en raison de deux objectifs concurrents du processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police en particulier.
- 6.4 Le *premier* objectif concerne le besoin de protection du public qui découle des conséquences potentielles des déclarations inexactes des policiers. Dans la plupart des législations, l'élément mental englobe donc l'intention réelle de tromper (en utilisant les termes « intentionnellement », « volontairement », « sciemment »), et certaines législations incluent également l'inexactitude « par négligence » dans la conduite fautive.
- 6.5 Le *deuxième* objectif consiste à protéger les policiers contre les conclusions de tromperie dans les situations où une déclaration inexacte est le produit d'une erreur honnête¹⁴⁴. La législation exige donc au moins une négligence pour établir cette catégorie d'inconduite. Sans exiger un seuil d'au moins une négligence avant qu'une déclaration inexacte ne devienne une inconduite professionnelle de nature disciplinaire, des erreurs honnêtes et même des « inexactitudes insignifiantes » permettraient de conclure à une inconduite, et cette catégorie de tromperie deviendrait en fait une infraction disciplinaire de responsabilité absolue¹⁴⁵.
- 6.6 Utilisant une décision rendue par un autre ressort à des fins de comparaison, un arbitre a discuté de ces deux objectifs en examinant la disposition équivalente du Manitoba, qui - comme l'article 8.1 - ne traite pas explicitement de l'élément mental requis :

[Traduction] [C]ompte tenu de l'objectif général de la loi, il est plus probable que l'organe législatif, en omettant de qualifier l'énoncé, ait voulu ratisser large. J'interprète la faute disciplinaire comme englobant à la fois les déclarations fausses ou inexactes par négligence et les déclarations délibérément fausses. J'estime également qu'une omission importante peut rendre une déclaration fausse. Le public est en droit d'attendre des policiers, qui détiennent des pouvoirs aussi importants, qu'ils agissent non seulement sans malice, mais qu'ils respectent les normes professionnelles de diligence raisonnable dans l'exercice de leurs fonctions.

Si les policiers sont négligents dans leurs rapports et leurs déclarations - surtout en ce

¹⁴³ Voir P. Ceyssens, *Legal Aspects of Policing*, section 6.6(b)(ii), pour une analyse détaillée qui n'est pas nécessaire aux fins du présent rapport.

¹⁴⁴ « L'exemple permettant de tirer des enseignements » sur ce point : *Lloyd and London Police* (1999) 3 OPR 1345 à la page 1354 (OCCPS), dans lequel un tribunal a estimé qu'il n'était « pas surprenant » qu'un patrouilleur qui avait effectué des « centaines » de contrôles dans l'exercice de ses fonctions ait pu faire une déclaration inexacte au sujet d'un de ces contrôles, presque un an après l'événement.

¹⁴⁵ Voir P. Ceyssens, *Legal Aspects of Policing*, section 6.6(b)(ii), concernant ce point.

qui concerne les questions matérielles, les citoyens peuvent subir des conséquences négatives importantes. ...

D'autre part, en interprétant l'étendue de cette faute disciplinaire, je ne doute pas que les tribunaux ne trouveront pas de simples erreurs sur des questions non matérielles dans sa portée. Ces questions seraient vraisemblablement écartées du processus, car jugées frivoles ou trop triviales pour mériter une audience publique. Les policiers sont humains et peuvent faire des erreurs. En outre, il doit être prouvé que la fausse déclaration a affecté le requérant de manière significative¹⁴⁶.

- 6.7 Encore une fois, à titre d'exemple, l'ancien *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* (1988) prévoyait qu'une déclaration inexacte devenait fautive lorsqu'un membre faisait une telle déclaration « sciemment ou volontairement ». Or, l'article 8.1 du Code de déontologie de la Gendarmerie royale du Canada exige seulement que les membres fournissent des rapports « complets et exacts ».
- 6.8 Les décisions judiciaires détermineront en fin de compte l'interprétation correcte de l'article 8.1, mais les décideurs devraient être conscients de la difficulté de concilier l'intérêt public (protection contre les « conséquences potentielles des déclarations inexactes des policiers », donc culpabilité pour les rapports intentionnellement inexacts) et l'intérêt des policiers mis en cause (protection contre les conclusions d'inconduite pour malhonnêteté lorsqu'une déclaration inexacte est le produit d'une erreur honnête).
- 6.9 L'autre question juridique importante - en particulier au stade de la détermination de la mesure disciplinaire d'une audience, lors de l'examen de facteurs de proportionnalité tels que « l'intérêt public » et « la gravité de l'inconduite » - concerne la substance de la malhonnêteté. Tous les actes d'inexactitude fautifs n'ont pas la même gravité, bien sûr. Dans l'affaire *Toy v Edmonton Police Service*¹⁴⁷, la Cour d'appel de l'Alberta a approuvé de façon instructive un spectre destiné à faciliter l'évaluation de la substance de la malhonnêteté : il s'agit de savoir si la malhonnêteté implique de « pieux mensonges »¹⁴⁸, ou des « mensonges se rapportant à des éléments administratifs », ou des mensonges « se rapportant à des éléments essentiels d'ordre opérationnel, de sorte que ses mensonges se situaient à un niveau élevé dans l'échelle de gravité ».
- 6.10 En plus de cette orientation générale, des affaires particulières présenteront des facteurs de proportionnalité qui permettront une évaluation plus approfondie de la substance de la malhonnêteté. Même si une allégation concerne des « éléments essentiels d'ordre

¹⁴⁶ *P v M*, MB Adj., 3 juillet 2002, aux para 1-16.

¹⁴⁷ 2018 ABCA 37 au para 57.

¹⁴⁸ Voir, par exemple, *Mulholland and Peel Regional Police* 2014 ONCPC 19 (a menti à son superviseur concernant la nécessité d'un congé pour s'occuper d'un parent malade).

opérationnel », par exemple, il existe d'autres degrés de gravité. « Mentir intentionnellement sous serment » se situerait à l'extrémité de l'échelle des malhonnêtetés impliquant des « éléments essentiels d'ordre opérationnel ». Un mensonge intentionnel et répété sous serment se situerait à l'extrémité de cette échelle¹⁴⁹.

- 6.11 Divers arrêts des cours et jugements principaux des tribunaux ont été rendus depuis que le nouveau régime de la partie IV est entré en vigueur en 2014, et nous demandons instamment à la GRC de modifier en profondeur le GMD pour tenir compte de cette évolution du droit. Dans l'affaire *Cormier*¹⁵⁰, par exemple, le comité de déontologie a mis l'accent sur la question de savoir si le comportement du membre impliquait un gain personnel :

[Traduction]... dans les cas où un manque d'intégrité ou un acte malhonnête a été imputé au mis en cause, ce dernier n'a été congédié, de manière générale, que lorsqu'il avait obtenu ou cherché à obtenir un profit personnel et qu'aucun facteur atténuant important n'avait été retenu¹⁵¹.

- 6.12 Dans l'affaire *Cormier*, le membre a commis divers actes malhonnêtes, y compris la falsification d'un courriel du ministère public, afin d'empêcher une poursuite pour conduite avec facultés affaiblies, par souci pour la carrière du conducteur en cause dans l'industrie du transport. Il a reconnu sa culpabilité à une accusation en vertu du *Code criminel* (emploi d'un document contrefait) et a reçu une absolution sous conditions. Dans cette affaire, la motivation n'était pas liée à un gain personnel (elle s'apparentait à un acte de sympathie). « Le comité de déontologie a déterminé qu'en l'absence de toute motivation d'intérêt personnel, le congédiement était disproportionné dans les circonstances. »

- 6.13 Bien que la « malhonnêteté à des fins personnelles »¹⁵² fera toujours partie de la détermination de la sanction (elle s'inscrit dans le facteur de proportionnalité de la « gravité de l'inconduite », par exemple), nous aimerions que les décideurs à tous les niveaux s'appuient également sur le spectre des inconduites liées à la malhonnêteté que la Cour d'appel de l'Alberta a approuvée dans l'affaire *Toy v Edmonton Police Service*. L'évaluation d'une inconduite liée à la malhonnêteté repose sur un examen complet de toutes les

¹⁴⁹ 2018 ABCA 37 au para 62, par exemple ([traduction] « a menti sous serment de manière répétée et [préméditée], et entièrement dans son propre intérêt »).

¹⁵⁰ 2016 DARD 2 au para 110.

¹⁵¹ Voir *Kohl* 2019 DARD 18 au para 157, à cet effet ([traduction] « les affaires liées à des actes de malhonnêteté ne se concluent pas automatiquement par un congédiement »; le congédiement est réputé être une mesure appropriée dans les affaires impliquant une « inconduite commise à des fins personnelles », à moins qu'il n'existe des circonstances atténuantes significatives).

¹⁵² *Ibid* au para 109 (défini comme l'acte ou les actes de malhonnêteté impliquant [traduction] « une sorte de gain ou d'avantage recherché ou obtenu par le membre »; malhonnêteté utilisée « afin que le membre obtienne un gain ou un avantage financier personnel, pour dissimuler les déficiences liées au travail du membre, pour contrecarrer une enquête sur le membre, ou pour modifier des documents insuffisants afin de faire avancer une enquête »).

circonstances, et les décisions ne doivent pas accorder trop d'importance à l'élément « intérêt personnel ».

- 6.14 Dans l'affaire *Vellani c. Canada (Procureur général)*¹⁵³, un arbitre a confirmé le congédiement par le comité de déontologie du policier intimé qui avait signalé un acte de vandalisme sur son véhicule personnel (fenêtre du passager brisée) et le vol de certains biens personnels. Plus tard le même jour, il a informé l'enquêteur de police de nouveaux dégâts sur le pare-brise et le capot. Il a fait face à une allégation selon laquelle il a trompé l'enquêteur en omettant de révéler que les dommages au pare-brise et au capot résultaient d'une collision survenue alors qu'il conduisait et parlait au téléphone. Il a dû faire face à une deuxième allégation concernant sa réclamation d'assurance, dans laquelle il a prétendu que tous les dommages étaient dus au vandalisme, a répété cette affirmation dans deux déclarations verbales à l'assureur et a menti à deux reprises dans des déclarations solennelles devant un notaire. La Cour fédérale a rejeté une requête en révision dans un jugement rendu en janvier 2023, qui comprenait ce qui suit :

[Traduction] Je peux comprendre que le requérant a souffert de conditions de vie difficiles, et qu'il a probablement eu une erreur de jugement, probablement due à un état de panique. Je ne souhaite pas minimiser les difficultés qu'il a pu rencontrer dans sa vie personnelle et professionnelle et qui ont pu conduire à cette erreur.

Malheureusement, la situation du requérant est allée au-delà d'une erreur initiale. Il a fait preuve d'une malhonnêteté répétée pendant cinq semaines et a trompé ses collègues de la GRC et l'ICBC. C'est cette inconduite qui a donné lieu à la stricte sanction du renvoi de la GRC, qui aurait pu être moins sévère si le requérant avait agi avec franchise et sincérité après son erreur¹⁵⁴.

- 6.15 L'affaire *Vellani* est un exemple de la nécessité d'examiner toutes les circonstances entourant le facteur de proportionnalité de la seule « gravité » : l'événement initial, tout événement connexe subséquent (la référence à la « malhonnêteté répétée » de l'affaire *Vellani*), la durée de l'événement, le caractère des événements (en utilisant les conseils donnés dans l'affaire *Toy* au paragraphe 6.9 ci-dessus), toute tentative de correction, et certainement le degré d'intérêt personnel.
- 6.16 Dans un exemple¹⁵⁵, un membre faisant l'objet d'un engagement a fabriqué des preuves, démontrant ainsi un manque d'honnêteté et d'intégrité dans l'engagement. La fabrication de menaces par le membre était fausse et trompeuse, et a donné lieu à une enquête criminelle contre une personne avec laquelle il avait un différend personnel important. La décision fait

¹⁵³ 2023 CF 37, conf par 2021 CAD 11, conf par 2017 DARD 3.

¹⁵⁴ *Ibid* 2023 CF 37 aux para 1-16.

¹⁵⁵ *Greene* 2017 DARD 5 aux para 111, 150, 166, 168 en particulier (allégations 2 et 4).

à juste titre référence au « gain personnel » (représailles contre la personne en question), mais il ne s'agissait pas d'un « gain personnel » ordinaire - les fausses déclarations [traduction] « étaient destinées à impliquer [la personne] dans un comportement criminel très grave¹⁵⁶ - et n'était pas non plus « une erreur de jugement ponctuelle, car il y a eu plusieurs contraventions sur une période de plusieurs mois »¹⁵⁷. Nous avons trouvé cette décision du comité de déontologie particulièrement approfondie.

- 6.17 Un autre exemple utile concernait de multiples conclusions d'inconduite pour violation du règlement et malhonnêteté, après qu'un membre eut saisi une glacière contenant de la bière dans des contenants fermés et dressé une contravention. Au lieu de jeter l'alcool ou de le déposer comme pièce à conviction, il en a fait don à la caserne de pompiers locale. Il a fait une fausse déclaration écrite indiquant qu'il s'était débarrassé de l'alcool, et a dit aux pompiers de fournir une fausse réponse concernant l'origine de la bière, si on le leur demandait. Le comité de déontologie a imposé une sanction globale prévoyant la confiscation de 35 jours de solde, et le commandant a interjeté appel sans succès, demandant le congédiement du membre¹⁵⁸. Cette affaire ne comportait aucun gain personnel réel, mais contenait diverses autres considérations que la décision d'appel a examinées.
- 6.18 Dans l'affaire *Girard*¹⁵⁹, le comité de déontologie a imposé une obligation de démissionner à la suite de deux conclusions d'inconduite portant sur une fausse déclaration « imprudente ou négligente » à un superviseur concernant un élément d'ordre opérationnel (l'établissement d'un affidavit de signification) et une fausse déclaration au ministère public dans un formulaire « McNeil » :

[traduction]... dans certaines affaires de malhonnêteté et de tromperie, la sanction imposée est à juste titre moins sévère que le congédiement. Cependant, les décisions passées indiquent clairement que l'une des sanctions possibles à l'encontre des membres, dont les actions démontrent ces caractéristiques, est le renvoi de la GRC. Le congédiement n'a pas été imposé dans ces affaires, car les comités de déontologie respectifs ont estimé qu'il y avait suffisamment de circonstances atténuantes pour justifier une sanction moins sévère¹⁶⁰.

- 6.19 La question de la cohérence des décisions dans le processus prévu à la partie IV est illustrée en comparant l'affaire *Girard* avec une décision de niveau 2 comportant deux conclusions

¹⁵⁶ *Ibid* au para 168.

¹⁵⁷ *Ibid* au para 150.

¹⁵⁸ *Clarke* 2019 DARD 24, conf par 2016 DARD 3.

¹⁵⁹ *Girard* 2020 CAD 30.

¹⁶⁰ *Ibid* au para 61. Comparer *Greenlaw* 2019 DARD 22 (dépôt d'un faux rapport concernant des infractions présumées que la Section des fraudes commerciales (SFC) a signalées; confiscation de 30 jours de solde, inadmissibilité à un rôle ou à un poste de supervision pendant un an et inadmissibilité à une promotion pendant un an, et réprimande).

d'inconduite pour avoir désobéi à un ordre d'assister à une rencontre disciplinaire, et une autre conclusion d'inconduite pour avoir menti à l'un des superviseurs qui lui avait ordonné d'assister à une rencontre disciplinaire. Les mesures disciplinaires prévoyaient la confiscation de trois jours de solde pour chacun des deux premiers, et la confiscation de quatre jours de solde pour le troisième¹⁶¹.

7. Autres catégories d'inconduite

- 7.1 Nous avons tenté d'apporter notre aide sans surcharger notre rapport d'examen au cas par cas, d'où l'accent mis sur les catégories d'inconduite les plus graves. Nous proposons de faire brièvement référence à certaines autres catégories d'inconduite pour souligner à la fois l'utilité d'utiliser le principal jugement (ou équivalent) comme fondement de la décision, et aussi nos préoccupations concernant l'incohérence entre les niveaux de décideurs.
- 7.2 Une catégorie qui mérite d'être brièvement mentionnée concerne les inconduites liées à l'inobservation d'un engagement ou d'une promesse, et les questions connexes. L'analyse des allégations d'inconduite liées à l'inobservation d'un engagement devrait commencer par le traitement de cette question par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis* :

Plus grave encore est le fait que Belleau a consciemment manqué à son engagement envers le tribunal de ne pas communiquer avec son épouse. En tant que policier, Belleau connaissait l'importance des engagements envers le tribunal. L'inobservation d'un engagement par un policier est particulièrement grave, étant donné le rôle que jouent les policiers dans l'administration de la justice. Cela suggère un manque de respect pour le système judiciaire dont il fait partie intégrante. De plus, l'obligation de ne pas communiquer avec son épouse était l'obligation la plus importante de l'engagement. La gravité du manquement à cette obligation est également attestée par le fait que le ministère public a choisi de poursuivre l'infraction par voie de mise en accusation.

L'arbitre a excusé l'inobservation de l'engagement de Belleau au motif que sa conduite, les 29 et 30 décembre, devait être considérée comme formant un continuum. Mais il est difficile de voir comment son état mental et son intoxication de la veille pouvaient raisonnablement expliquer le comportement de Belleau le lendemain, plusieurs heures après l'incident et deux heures après avoir accepté l'engagement. Il ne fait aucun doute que Belleau a clairement compris les conditions de sa libération. En effet, son interpellation ce jour-là lui aurait fait prendre conscience de la gravité de ses actes de la veille. Je ne vois donc pas comment il serait raisonnable de conclure que la conduite de Belleau pourrait être justifiée par le fait qu'il n'était pas pleinement conscient de ce qu'il faisait lorsqu'il n'a pas respecté son engagement¹⁶².

¹⁶¹ Décision n° 22.

¹⁶² 2007 CSC 14 aux para 1-16.

- 7.3 La seule décision du comité de déontologie que nous avons examinée est l'affaire *Greene*¹⁶³, dans laquelle le comité de déontologie a conclu à une inconduite liée à l'inobservation d'un engagement (ordonnance de non-communication), à la violation d'une condition de maintien de la paix (fausse allégation) et à la violation d'une ordonnance de probation (mauvaise conduite). Le comité de déontologie a procédé à une analyse détaillée d'une affaire complexe et inhabituelle, et a ordonné un congédiement pour ces trois motifs et deux autres conclusions d'inconduite. Le comité de déontologie a souligné l'obligation des policiers de faire respecter l'administration de la justice¹⁶⁴.
- 7.4 En revanche, certaines décisions de niveau 3 semblent traiter cette question à la légère, considérant la gravité intrinsèque de la conformité aux ordonnances judiciaires. Dans un exemple, deux violations d'un engagement (ordonnance de non-communication) ont donné lieu à la confiscation de trois jours de congé annuel pour chacune d'elles¹⁶⁵.
- 7.5 Nous encourageons la GRC à réviser le Guide des mesures disciplinaires pour y inclure l'analyse de la Cour suprême du Canada sur cette question (*Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis*), et à citer *Greene* comme traitement approprié des allégations à cet égard.
- 7.6 Une autre catégorie qui mérite d'être brièvement évoquée concerne les inconduites liées à un mauvais usage des armes à feu. Nous avons examiné plusieurs décisions concernant le fait de pointer une arme sur un autre membre. Dans une décision, un membre a pointé un pistolet à impulsion électrique sur un employé civil à la suite d'un désaccord au travail¹⁶⁶. L'affaire impliquait également un plaidoyer de culpabilité à un chef d'accusation de possession d'arme dans un dessein dangereux (alinéa 88(1) du *Code criminel*), ce qui a donné lieu à une absolution sous conditions. Dans une autre décision, un policier qui se préparait à prendre son service au début d'un quart de travail s'est levé et a pris un fusil dans le râtelier pour fusils, et a manipulé le fusil de manière non sécuritaire en « n'effectuant pas de vérification de sécurité et mécanique » et en pointant le fusil en direction d'un autre policier dans la pièce¹⁶⁷. Une troisième décision concerne une policière qui a sorti son arme

¹⁶³ *Greene* 2017 DARD 5.

¹⁶⁴ *Ibid* aux para 165, 169.

¹⁶⁵ Décision n° 4. Une autre allégation établie dans la même décision, concernant le membre qui a fait un trou dans la cloison sèche de sa maison en donnant un coup de poing, a donné lieu à une mesure disciplinaire consistant en la confiscation de sept jours de congé annuel.

¹⁶⁶ *Burgess* 2019 DARD 14.

¹⁶⁷ *Girard* 2020 CAD 30 au para 61. Le comité de déontologie a imposé une mesure disciplinaire globale consistant en la confiscation de 20 jours de solde et une réprimande qui comprenait deux autres conclusions d'inconduite sans lien entre elles.

et l'a pointée sur un autre membre qui la taquinait dans les bureaux. Nous utiliserions ces décisions pour illustrer le fait que les décideurs devraient avoir accès aux principales décisions. Dans une affaire du comité de déontologie, par exemple, le représentant de l'autorité disciplinaire a fait valoir une décision d'arbitrage de conflits de travail dans une affaire où il existait un jugement presque identique de la cour d'appel dans le processus disciplinaire et de traitement des plaintes contre la police¹⁶⁸.

- 7.7 Des circonstances similaires se sont présentées dans une décision de niveau 3 : deux allégations fondées de manipulation non sécuritaire de fusils de la GRC (pointer la carabine vers d'autres membres) et une allégation fondée de tentative d'utilisation d'un pistolet à impulsion électrique sur un autre membre « volontairement et par colère ». Cette affaire était également presque identique aux circonstances de l'arrêt de la même cour d'appel, y compris l'intimidation par d'autres membres¹⁶⁹. Ces deux décisions auraient pu bénéficier de l'analyse de l'arrêt de la cour d'appel.
- 7.8 Une autre catégorie qui mérite d'être brièvement mentionnée concerne l'inconduite liée au manque de courtoisie et l'abus de pouvoir en tant que policier¹⁷⁰, y compris les décisions portant sur le manque de courtoisie extrême envers une personne pendant les heures de service¹⁷¹. Certaines décisions portaient sur le manque de courtoisie extrême envers une personne en dehors des heures de service, comme une décision de niveau 2 dans laquelle un membre en dehors de ses heures de service avait proféré des injures à l'égard d'un citoyen au cours d'une dispute de stationnement et avait présenté son insigne de police¹⁷². Dans un autre exemple, un membre participant à un match de hockey impliquant la police et des membres de la communauté s'est comporté de manière extrêmement discourtoise, avec divers facteurs aggravants importants, y compris un comportement qui a conduit à une deuxième allégation parce que le membre a dit à une personne qu'il était « fiché ». La décision a généralement tenu compte des facteurs aggravants, mais la mesure disciplinaire pour le comportement initial (confiscation de deux jours de congé annuel) semble nettement inadéquate¹⁷³.

¹⁶⁸ Jugement principal de la Cour d'appel : *Favretto v Ontario Provincial Police Commissioner* 2004 CanLII 34173 (ON CA), demande de pourvoi refusée [2005] 1 RCS xiii.

¹⁶⁹ Décision n° 8.

¹⁷⁰ Quant à « l'abus de pouvoir », le récent arrêt rendu par la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse dans l'affaire *O'Brien v LeRue* 2022 NSSC 379 aux para 35-61 est un rare exemple de décision concernant cet aspect de l'inconduite (appelé « exercice déraisonnable du pouvoir discrétionnaire » dans cette affaire), et peut présenter un certain intérêt pour la révision du Guide des mesures disciplinaires.

¹⁷¹ Décision n° 11 (confiscation de 4 jours de solde).

¹⁷² Décision n° 20 (réprimande verbale).

¹⁷³ Décision n° 21.

- 7.9 Certaines décisions concernaient des membres qui n'étaient pas en service et qui faisaient preuve d'un manque de courtoisie (parfois extrême) envers d'autres membres dans le contexte d'un contrôle routier. Dans un exemple de niveau 2, un membre a fait preuve d'un comportement profane et arrogant à l'égard de deux membres lors d'un contrôle routier où il était passager du véhicule arrêté. Il a également tenté d'utiliser le fait qu'il était policier pour dissuader les deux membres d'enquêter sur un conducteur présumé en état d'ébriété. Les mesures disciplinaires ont semblé tout à fait inadéquates : une réprimande pour le comportement extravagant à l'égard des deux membres, et la confiscation d'un jour de congé annuel pour avoir tenté d'utiliser indûment son statut de policier¹⁷⁴. Dans un exemple similaire de niveau 2, une membre civile a fait preuve d'un comportement profane et arrogant à l'égard de deux membres d'un autre service de police lors d'un contrôle routier dans lequel elle était conductrice. Elle a également tenté d'utiliser sa position d'employée de la GRC pour refuser de présenter une pièce d'identité¹⁷⁵. L'autorité disciplinaire a imposé une réprimande et a ordonné à la policière de revoir le Code de déontologie.

8. Inconduite à caractère sexuel

- 8.1 Bien que nous ayons examiné les décisions impliquant une inconduite à caractère sexuel dans notre rapport de la Phase 1, les décisions que la GRC a fournies pour la Phase 2 contenaient un petit nombre de décisions dans lesquelles au moins une des allégations impliquait une inconduite à caractère sexuel. Nous ne voyons pas la nécessité de reproduire les commentaires de notre rapport de la Phase 1, mais nous fournissons de brefs commentaires concernant les décisions dignes d'intérêt que nous avons examinées dans le cadre du processus de la Phase 2.
- 8.2 L'une des décisions de la Phase 2 concernait une conclusion d'inconduite découlant d'une allégation selon laquelle un sergent aurait utilisé à plusieurs reprises des termes grossiers en parlant de son inspecteur. La mesure disciplinaire - confiscation de 2 jours de congé annuel, excuses, formation - est apparue nettement discordante dans les circonstances, notamment en raison des termes choisis et du nombre de fois où les faits se sont produits¹⁷⁶.
- 8.3 Dans un autre exemple, l'autorité disciplinaire a conclu qu'un superviseur avait commis une inconduite en autorisant l'accès et le visionnement d'une vidéo pornographique dans le détachement, imposant des mesures disciplinaires telles qu'une réprimande et une formation¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Décision n° 19. La décision n° 20 contient également cette erreur.

¹⁷⁵ Décision n° 23.

¹⁷⁶ Décision n° 15 (réprimande).

¹⁷⁷ Décision n° 16.

- 8.4 Dans une autre décision de niveau 2, l'autorité disciplinaire a déclaré que le membre qui avait fait l'objet d'un commentaire dans un courriel de groupe « souhaitait qu'aucune autre mesure ne soit prise », mais des arrêts récents de cours d'appel ont conclu qu'un décideur commet une erreur en se concentrant uniquement sur les intérêts du plaignant et du défendeur, sans prendre en compte de manière adéquate les intérêts de tous les employés¹⁷⁸. L'autorité disciplinaire a également inclus à tort comme facteur de proportionnalité atténuant le fait que [traduction] « vous avez souffert du fait de vos actions »¹⁷⁹.
- 8.5 Depuis notre rapport de la Phase 1, un autre arrêt de cour d'appel a affirmé la gravité avec laquelle les tribunaux considèrent le harcèlement en milieu de travail¹⁸⁰. Cet arrêt¹⁸¹, comme les autres principales décisions de justice liées au harcèlement en milieu de travail de la dernière décennie, a été rendu dans un milieu de travail non policier, et n'a donc pas donné lieu à un examen des attentes plus élevées en matière de conduite que la loi impose aux policiers. Toutefois, elle a maintenu le congédiement pour motif valable d'un superviseur en poste depuis longtemps dans des circonstances que la Cour d'appel de l'Ontario a résumées comme suit :

[Traduction] L'appelant était depuis 30 ans un employé à un poste de direction. Son congédiement a fait suite à un seul incident survenu sur le lieu de travail, au cours duquel l'appelant a frappé une collègue de travail sur les fesses. Le juge de première instance a estimé que l'incident avait provoqué une rupture de la relation de travail qui justifiait un congédiement pour un motif valable¹⁸².

La Cour d'appel a ajouté les commentaires suivants :

[Traduction] J'ajouterais également qu'il s'agit d'une situation très malheureuse qui est née d'une atmosphère de travail trop familière et, par conséquent, inappropriée, qui a dégénéré. Comme cette cour l'a dit dans l'affaire *Bannister* il y a presque 25 ans, c'est une atmosphère de travail qui ne peut plus être tolérée. Bien que certains puissent considérer qu'il s'agit d'un comportement bénin et amusant, ceux qui font l'objet de « blagues » à caractère personnel ne le voient pas de cette façon. Et lorsque les choses vont trop loin, comme ce fut le cas dans cette affaire, les conséquences juridiques peuvent être lourdes. Tout milieu de travail devrait être fondé sur le respect mutuel entre collègues. Un climat de respect mutuel instaurera

¹⁷⁸ Voir *Calgary (City) v CUPE Local 37* 2019 ABCA 388 au para 56.

¹⁷⁹ Décision n° 17.

¹⁸⁰ Voir notamment la section 29 de notre rapport de la Phase 1, ainsi que le paragraphe 32.3.

¹⁸¹ *Render v ThyssenKrupp Elevator (Canada) Limited* 2022 ONCA 310.

¹⁸² *Ibid* au para 1.

naturellement les limites à ne pas franchir en matière de comportement¹⁸³.

9. Conclusion

- 9.1 Notre examen des comptes rendus des décisions, du Guide des mesures disciplinaires et nos discussions bilatérales avec les intervenants ont mis en évidence une anomalie importante dans la gouvernance du milieu de travail de la GRC. Le milieu de travail de la GRC est principalement composé de policiers assermentés, nommés en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Il comprend également deux catégories distinctes de personnel non policier : les membres civils, nommés en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, qui exercent des fonctions spécialisées, techniques et administratives, et les employés de la fonction publique, nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui exercent souvent des fonctions spécialisées, techniques et administratives similaires.
- 9.2 Les membres civils sont assujettis au Code de déontologie de la GRC, et le Guide des mesures disciplinaires est utilisé pour leur imposer des mesures disciplinaires le cas échéant. Les employés de la fonction publique sont régis par le Code de conduite des employés de la fonction publique. Le Guide des mesures disciplinaires ne joue aucun rôle dans les mesures disciplinaires prises à l'encontre des employés de la fonction publique. Cette situation unique crée deux scénarios que nous souhaitons aborder brièvement.
- 9.3 Premièrement, nous avons souligné à plusieurs reprises les attentes plus élevées en matière de conduite que les tribunaux imposent aux policiers, et l'incidence de cette obligation sur l'imposition de mesures disciplinaires appropriées. Nous soulignons ici que les membres civils de la GRC ne sont peut-être pas liés dans la même mesure par cette obligation plus stricte. Toutes choses étant égales par ailleurs, un membre civil commettant la même inconduite qu'un policier pourrait à juste titre se voir infliger une sanction disciplinaire réduite en conséquence. Cela ne veut pas dire que d'autres circonstances aggravantes, telles que les répercussions de l'inconduite sur la réputation de la Gendarmerie ou sur l'intérêt du public, ne joueront pas un rôle important. Il s'agit plutôt de souligner que les membres civils sont considérés de manière légèrement différente dans la détermination des mesures disciplinaires. Un Guide des mesures disciplinaires révisé devrait aborder clairement cette question.
- 9.4 Deuxièmement, l'application de deux codes de déontologie différents avec deux régimes disciplinaires différents pour les membres civils et les employés de la fonction publique, qui peuvent exercer des fonctions identiques assis les uns à côté des autres, est susceptible de donner des résultats discordants. Cette discordance ne peut qu'affecter négativement le moral et la satisfaction au travail, et créer des conditions qui conduisent à des contestations juridiques peu utiles, avec des résultats imprévisibles.

¹⁸³ *Ibid* au para 70.

- 9.5 Nous encourageons la GRC à faire tout son possible pour coordonner les processus disciplinaires entre les membres civils et les employés de la fonction publique afin de réduire les disparités dans le traitement et les résultats.

Paul Ceyssens
W. Scott Childs

Le 31 janvier 2023