

Civilian Review and
Complaints Commission
for the RCMP



Commission civile d'examen
et de traitement des plaintes
relatives à la GRC

Le racisme systémique dans les services de police au Canada

Présentation au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre
des communes

Le 24 décembre 2020

Étude sur le racisme systémique dans les services de police au Canada

Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la Gendarmerie royale du Canada
(CCETP)

À propos de la CCETP

La Commission est un organisme indépendant créé par le Parlement et chargé de procéder à l'examen civil indépendant et équitable de la conduite des membres de la GRC dans l'exercice de leurs fonctions. À cette fin, la Commission reçoit les plaintes du public concernant la conduite de membres de la GRC et surveille les enquêtes de la GRC sur ces plaintes.

Si un plaignant n'est pas satisfait de la réponse de la GRC, il peut demander à la Commission de procéder à un examen indépendant de la conduite du membre de la GRC et du traitement de l'affaire par la GRC. Lors de l'examen de ces plaintes, la Commission peut juger le traitement d'une plainte par la GRC satisfaisant, ou présenter ses conclusions et ses recommandations au commissaire de la GRC et au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile en ce qui concerne les questions visées dans la plainte.

La Commission a aussi pour mandat d'examiner des activités précises de la GRC, de mener des enquêtes d'intérêt public lorsqu'elle l'estime nécessaire, de fournir des rapports aux provinces et aux territoires qui utilisent les services de police de la GRC à forfait, d'effectuer des recherches et d'exécuter des programmes de sensibilisation du public et de liaison avec les collectivités.¹

La Commission est un organisme distinct et indépendant de la GRC qui relève du ministre de la Sécurité publique.

Plaintes du public et examens

La Commission accepte les plaintes relatives à la conduite d'un membre de la GRC en service, de la part de personnes :

- directement concernées;
- ayant été témoins de la conduite;
- autorisées à agir au nom du plaignant.

¹ Commission civile d'examen et de traitement des plaintes. *Plan ministériel 2020-2021*, Responsabilités essentielles : résultats et ressources prévus, Examen indépendant de la GRC, Description : <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/fr/plan-ministeriel-2020-2021> (consulté en ligne le 21 décembre 2020).

Lorsqu'une plainte est déposée, la GRC procède généralement à une enquête initiale sur la plainte et fait un rapport au plaignant.

Le président peut aussi déposer une plainte : cela lui permet de déterminer la portée d'une enquête sur une plainte du public. Les plaintes déposées par le président sont traitées de la même façon que celles déposées par les membres du public².

Si un plaignant n'est pas satisfait du traitement de sa plainte par la GRC, il peut demander à la Commission d'examiner l'enquête de la GRC.

Si la Commission est satisfaite de l'enquête menée par la GRC, le président produit un rapport final, mettant fin, de cette façon, au processus d'examen.

Si la Commission conclut que la GRC n'a pas mené une enquête exhaustive, le président peut demander à la GRC d'approfondir son enquête.

Enfin, si la Commission est insatisfaite du traitement de la plainte par la GRC, le président produira un rapport intérimaire, qui comprendra diverses conclusions et recommandations à l'intention de la GRC.

Une fois que le rapport intérimaire a été examiné par la GRC, le commissaire de la GRC fournit une réponse, dans laquelle sont cernées les recommandations pour lesquelles des mesures seront prises par la GRC. Si aucune mesure n'est prévue, le commissaire doit fournir une justification.

Après avoir reçu la réponse du commissaire, le président examine la réponse de la GRC et prépare un rapport final. Cela met fin au processus d'examen de la Commission³.

Pendant l'exercice 2019-2020, le public a présenté plus de 3 600 plaintes, et les principales allégations soulevées dans celles-ci étaient les suivantes :

- négligence du devoir;
- attitude répréhensible;
- recours abusif à la force;
- arrestation injustifiée;
- perquisition impropre de lieux;
- vice de procédure.

Au cours du même exercice, la Commission a publié 394 rapports faisant suite à des demandes d'examen du traitement de plaintes du public par la GRC, dont : 313 rapports énonçant la satisfaction de la Commission, 57 rapports intérimaires et 24 rapports finaux.

² Commission civile d'examen et de traitement des plaintes, *Rapport annuel 2019-2020* : <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/fr/rapport-annuel-2019-2020> (consulté en ligne le 22 décembre 2020).

³ *Ibid.*

Examens stratégiques et enquêtes d'intérêt public

En plus du processus de traitement des plaintes et d'examen, la Commission a le pouvoir de lancer deux types d'enquêtes : une enquête stratégique (qui s'entend de l'examen d'activités précises visées au paragraphe 45.34(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada [GRC]*) ou une enquête d'intérêt public (en vertu du paragraphe 45.66(1) de la *Loi sur la GRC*).

Si le président est d'avis qu'il serait dans l'intérêt du public qu'une enquête relative à une plainte soit menée par la Commission au lieu de l'être par la GRC, la Commission procédera à une enquête d'intérêt public (p. ex. l'enquête concernant l'enquête menée par la GRC sur le décès de Colten Boushie⁴). Une enquête d'intérêt public est une enquête sur une plainte du public (ou une plainte déposée par le président) menée par la Commission plutôt que par la GRC.

La Commission peut aussi procéder à une enquête stratégique dans le but d'assurer que la GRC respecte les lois, les règlements et les directives ministérielles, ou qu'elle se conforme à ses propres politiques, procédures et lignes directrices. La Commission peut entreprendre de telles enquêtes de sa propre initiative (p. ex. *l'Examen des politiques et procédures de la GRC en matière de fouilles à nu*⁵), ou à la demande du ministre de la Sécurité publique (p. ex. le *Rapport sur le harcèlement en milieu de travail à la GRC : Suivi*⁶) ou d'un ministre provincial responsable des affaires policières dans une province où la GRC fournit des services. Ces enquêtes ont pour but de cerner les problèmes systémiques et de formuler des recommandations pour éviter leur répétition.

En général, la Commission formule des recommandations ayant une large portée concernant les politiques, les procédures et la formation, dans le but ultime d'améliorer les services de police et d'accroître la responsabilité de la GRC. La GRC n'est pas liée par les recommandations formulées par la Commission, lesquelles constituent des mesures correctives. Le commissaire de la GRC peut, à sa discrétion, accepter ou rejeter les recommandations. Cependant, le commissaire doit motiver le refus de toute recommandation.

Racisme systémique dans les services de police

Le ministre de la Sécurité publique a reconnu devant ce Comité que les Autochtones, les Canadiens noirs et les autres personnes racialisées font l'objet de racisme systémique et de discrimination au sein du système de justice pénale. Ce système inclut aussi tous les corps de police, notamment la GRC.

L'examen et le traitement civils des plaintes font partie du cadre de responsabilisation de la police, et ils en assurent l'indépendance et la transparence.

⁴ Voir en ligne : <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/fr/plainte-deposee-par-le-president-et-enquete-dinteret-public-concernant-lenquete-menee-par-la-grc-sur>.

⁵ Voir en ligne : <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/fr/examen-des-politiques-et-procedures-de-la-grc-en-matiere-de-fouilles-nu>.

⁶ Voir en ligne : <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/pdf/harassmentFinR-fra.pdf>.

Lors de l'enquête sur le maintien de l'ordre dans le nord de la Colombie-Britannique, menée en 2017 par la Commission, on a demandé à des membres de collectivités autochtones pourquoi ils n'utilisaient pas le système de traitement des plaintes. La Commission a constaté que de nombreux Autochtones n'étaient pas au courant du processus de traitement des plaintes du public ou n'avaient pas confiance en celui-ci. Le processus peut s'avérer excessivement bureaucratique et il peut être difficile de s'y retrouver. Cela a de nouveau été confirmé dans le rapport de 2019 intitulé *Réclamer notre pouvoir et notre place : Rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*. Le Rapport final révèle ce qui suit :

Les mécanismes de surveillance et de reddition des comptes qui visent les services de police sont largement insuffisants et ils n'inspirent pas confiance aux Autochtones⁷.

La Commission a pris certaines mesures pour améliorer l'accessibilité du système de traitement des plaintes du public : par exemple, le formulaire de plainte du public a été rendu disponible en 16 langues différentes. Plus récemment, la Commission a travaillé en étroite collaboration avec le gouvernement territorial du Nunavut pour faire en sorte que le formulaire de plainte et les documents connexes au processus de traitement des plaintes soient offerts en inuktitut.

À la demande des chefs autochtones du nord de la Colombie-Britannique, la Commission ainsi que la GRC ont participé à la concrétisation d'un processus de résolution informel proposé par les chefs héréditaires. Même si la conférence sur les systèmes de justice autochtone ne s'est pas encore réalisée, de telles initiatives, qui sont respectueuses des communautés et adaptées à leur culture, sont essentielles pour lutter contre le racisme systémique et restaurer la confiance du public.

La Commission a mis sur pied un comité consultatif interne sur l'inclusion, la diversité et l'équité, chargé de conseiller le président et la haute direction. À l'heure actuelle, le comité examine la possibilité de recueillir des données fondées sur la race. Cependant, la Commission doit encore en faire plus pour améliorer l'accessibilité et la transparence du processus de traitement des plaintes ainsi que la confiance en celui-ci.

En fin de compte, le but poursuivi est que les gens croient qu'ils peuvent déposer une plainte auprès de la Commission et être traités équitablement, sans crainte de représailles. À cette fin, la Commission doit consulter les communautés autochtones et racialisées, éliminer les obstacles systémiques qui existent dans le système actuel et mettre en œuvre les changements que CES COMMUNAUTÉS proposent. La Commission et la GRC doivent adopter un régime qui dessert mieux les communautés autochtones et racialisées.

⁷ Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, 2019 : volume 1a, p. 762.

Afin d'appuyer ces efforts, la Commission gagnerait à accroître la représentation des personnes autochtones et racialisées pour favoriser l'établissement d'un système de traitement des plaintes adapté aux différences culturelles.

Recommandation : Que le gouvernement du Canada nomme un Autochtone comme membre de la Commission et envisage aussi la nomination d'une personne racialisée.

Cela répondrait directement à l'appel à la justice formulé au paragraphe 9.2 iii du rapport de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (FFADA) :

9.2 Nous demandons à tous les acteurs du système de justice, y compris les services de police, de bâtir des relations de travail respectueuses avec les peuples autochtones qu'ils servent en apprenant à les connaître, à les comprendre et à les respecter. Les initiatives et les mesures devraient inclure les suivantes, sans toutefois s'y limiter :

[...]

iii. Assurer une représentation autochtone adéquate au sein des conseils administratifs des services de police et des autorités chargées de la surveillance, y compris en assurant la présence de femmes, de filles et de personnes 2ELGBTQIA autochtones⁸.

Confiance dans le système de traitement des plaintes

L'examen civil des services de police est un aspect essentiel au maintien de la confiance du public dans la nature et la qualité des services de police au Canada. Le processus de traitement des plaintes ne fonctionne que si les gens ont confiance en celui-ci. L'instauration d'une telle confiance nécessite la tenue de consultations, des activités d'éducation et l'évaluation constante des efforts de sensibilisation.

À l'heure actuelle, la sensibilisation du public et la liaison avec les collectivités sont des mesures discrétionnaires dans la *Loi sur la GRC*. Modifier le mandat de la Commission pour faire de la sensibilisation du public et de la liaison avec les communautés autochtones et racialisées des obligations légales permettra d'assurer que le processus de traitement des plaintes est mieux connu, compris et adapté.

Recommandation : Que la *Loi sur la GRC* soit modifiée pour faire de la sensibilisation du public et de la liaison avec les communautés autochtones et racialisées des obligations légales.

⁸ *Ibid.*, volume 1b, p. 215.

Surveillance efficace

Une responsabilisation accrue de la police passe par une surveillance efficace, non seulement des plaintes du public, mais également des examens des problèmes systémiques, comme l'Examen du harcèlement en milieu de travail au sein de la GRC, effectué par la Commission, et le récent examen du recours de la GRC aux fouilles à nu.

Même si la Commission a le pouvoir de procéder à de tels examens, le paragraphe 45.34(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* prévoit que, pour effectuer un examen de sa propre initiative, la Commission doit être convaincue « qu'elle dispose des ressources nécessaires pour effectuer l'examen et que le traitement des plaintes en application de la partie VII n'en sera pas compromis ».

Par conséquent, la Commission, qui constate une hausse du nombre de plaintes du public par rapport à l'année précédente, doit évaluer si elle dispose des ressources nécessaires pour effectuer ces examens essentiels des activités de la GRC.

Le financement adéquat de la surveillance des services de police est un investissement dans la confiance du public – un élément essentiel du principe de Peel sur la « police par consentement ». Cependant, l'actuel budget de la Commission ne représente qu'une simple fraction de celui de la GRC. Pour assurer la confiance du public dans le système d'examen et de traitement des plaintes, il faut des ressources suffisantes.

Recommandation : Que la Commission dispose des ressources nécessaires pour procéder à des examens systémiques et à des enquêtes d'intérêt public, pour entreprendre des programmes de sensibilisation du public et de liaison avec les communautés autochtones et racialisées, et pour recueillir et analyser des données fondées sur le sexe et sur la race.

Renforcer le cadre de responsabilisation

La responsabilisation et la transparence sont des éléments essentiels pour régler les problèmes systémiques et effectuer un changement. Un cadre de responsabilisation solide est essentiel au maintien de la confiance des citoyens dans les services de police et, par conséquent, à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'application de la loi.

La réponse de la GRC aux rapports de la Commission est un élément essentiel du système de traitement des plaintes. La *Loi sur la GRC* exige du commissaire qu'il réponde *dans les meilleurs délais*. En 2019, la Commission a conclu avec la GRC un Protocole d'entente aux termes duquel la commissaire fournira à la présidente une réponse écrite dans les six mois suivant la production du rapport par la

CCETP⁹. Cependant, le délai moyen de réponse aux rapports intérimaires de la Commission est maintenant de 17 mois. Au 15 décembre 2020, 158 rapports d'examen d'une plainte étaient en attente d'une réponse de la GRC.

Les Canadiens ont le droit de savoir si les conclusions et les recommandations de la Commission ont été acceptées et, en effet, si les politiques, les procédures et la formation de la GRC ont été adaptées en conséquence. Le vieil adage selon lequel une justice différée est une justice refusée s'applique tout à fait à la présente situation.

Recommandation : Que la *Loi sur la GRC* soit modifiée de sorte à imposer au commissaire un délai de réponse aux rapports de la CCETP.

Pour accroître la transparence du système de traitement des plaintes et rassurer les Canadiens quant aux normes rigoureuses auxquelles la GRC doit se conformer, il est impératif que la GRC rende compte de l'état de la mise en œuvre des recommandations de la Commission. À défaut d'un tel rapport, la Commission n'a d'autre option que d'entreprendre une enquête de suivi afin de déterminer si les recommandations précédentes ont été mises en œuvre de façon suffisante et appropriée. Comme les recommandations de la Commission visent à prévenir la répétition des incidents, une mise en œuvre adéquate est importante.

Recommandation : Que la *Loi sur la GRC* soit modifiée pour inclure une exigence réglementaire selon laquelle la GRC doit rendre compte annuellement, soit au ministre, soit au président, de l'état de la mise en œuvre des recommandations de la Commission.

Liste des recommandations

Recommandation : Que le gouvernement du Canada nomme un Autochtone comme membre de la Commission, et envisage aussi la nomination d'une personne racialisée.

Recommandation : Que la *Loi sur la GRC* soit modifiée pour faire de la sensibilisation du public et de la liaison avec les communautés autochtones et racialisées des obligations légales.

Recommandation : Veiller à ce que la Commission dispose des ressources nécessaires pour procéder à des examens systémiques et à des enquêtes d'intérêt public, entreprendre des programmes de sensibilisation du public et de liaison avec les

⁹ Commission civile d'examen et de traitement des plaintes, 2019, disposition 75 du *Protocole d'entente entre la CCETP et la GRC* : <https://www.crc-cetp.gc.ca/fr/protocole-ccetp-grc> (consulté en ligne le 22 décembre 2020).

communautés autochtones et racialisées, ainsi que recueillir et analyser des données fondées sur le sexe et sur la race.

Recommandation : Que la *Loi sur la GRC* soit modifiée de sorte à imposer au commissaire un délai de réponse aux rapports de la CCETP.

Recommandation : Que la *Loi sur la GRC* soit modifiée pour inclure une exigence réglementaire selon laquelle la GRC doit rendre compte annuellement, soit au ministre, soit à la présidente, de l'état de la mise en œuvre des recommandations de la Commission.