



MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN
PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
dans le cadre des consultations particulières sur le
PROJET DE LOI N° 46
LOI CONCERNANT LES
ENQUÊTES POLICIÈRES INDÉPENDANTES

Québec, 27 février 2012

Table des matières

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Comparaison entre la procédure actuelle et celle proposée par le projet de loi n° 46 : Quels changements?	2
2. Une solution inadéquate	13
2.1 Du point de vue de l'indépendance	13
2.2 Du point de vue de l'impartialité.....	20
2.3 Du point de vue de l'application cohérente de règles formelles	26
2.4 Du point de vue de la transparence du processus et des résultats	33
2.5 Du point de vue de la surveillance et de l'imputabilité.....	35
3. L'efficacité, l'efficience et les coûts.....	36
3.1 Efficacité opérationnelle	37
3.2 Efficience et coûts.....	38
Conclusion	40
Liste des recommandations	41

ANNEXE -1-

Contribution de M. Gareth Jones, Directeur de l'Équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman de l'Ontario et expert en matière d'enquêtes criminelles sur les incidents qui impliquent des policiers (Version française et version originale anglaise)

ANNEXE -2-

Unité des enquêtes spéciales (UES) de l'Ontario :

- Lettre de M. Ian Scott, directeur (version française et version originale anglaise)
- Règlement de l'Ontario 267/10

ANNEXE -3-

Alberta Serious Incident Response Team (ASIRT) de l'Alberta :

- Lettre de M. Clifton G. Purvis, directeur (version française et version originale anglaise)
- Extraits du Police Service Regulation, Alta. Reg. 356/1990

SOMMAIRE

Ce mémoire du Protecteur du citoyen présente son analyse du projet de loi n°46, guidée par la préoccupation de renforcer la confiance de la population dans le système d'enquête sur les incidents graves qui impliquent des policiers.

Dans un premier temps, une analyse comparative de la Politique ministérielle en vigueur et du projet de loi n°46 expose la nature des changements réels amenés par ce dernier et leurs impacts. Deuxièmement, le modèle proposé dans le projet de loi est analysé selon les critères que le Protecteur du citoyen avait retenus dans son rapport spécial déposé à l'Assemblée nationale en février 2010, soit l'indépendance, l'impartialité, l'application cohérente de règles formelles, la transparence du processus et des résultats, la surveillance et l'imputabilité. Enfin, le Protecteur du citoyen commente la question des coûts des différents modèles proposés, de leur efficacité et de leur efficience.

Pour l'essentiel, le projet de loi n°46 n'apporte pas de changement à la procédure appliquée en vertu de la Politique ministérielle en vigueur : c'est toujours un autre corps de police qui sera désigné pour mener l'enquête sur les incidents graves impliquant des policiers. Ce projet de loi propose de superposer à la procédure en vigueur un « Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes » composé d'observateurs civils. Il ne modifie pas l'encadrement de ces enquêtes : la procédure, les rôles et les responsabilités des acteurs impliqués ne sont toujours pas précisés dans un règlement, ce qui permettrait de garantir par des balises claires, uniformes et dont le respect serait obligatoire, qu'une même procédure est appliquée indépendamment de l'identité des personnes qui font l'objet de l'enquête, de celle des témoins ou des victimes.

Concernant le Bureau civil de surveillance, il n'est pas réaliste de croire qu'un observateur qui ne peut entrer en contact ni avec les enquêteurs ni avec les policiers visés par l'enquête, et qui n'a pas de pouvoirs d'enquête propres, serait en mesure de remplir adéquatement son rôle qui consisterait à se prononcer sur l'impartialité de l'enquête. Le correctif proposé à un éventuel manque d'impartialité constaté, soit la reprise de l'enquête par un autre corps de police, n'est pas adéquat puisque ce type d'enquête peut difficilement être repris si des éléments de preuves ont, par l'effet du temps ou autrement, été contaminés.

Somme toute, la solution proposée ne satisfait ni aux critères retenus, ni aux solutions recommandées dans le rapport spécial du Protecteur du citoyen déposé à l'Assemblée nationale en février 2010.

Le Protecteur du citoyen formule dans le présent mémoire neuf recommandations, en vue de bonifier le projet de loi n°46 dans l'objectif de garantir l'indépendance,

l'impartialité et la crédibilité du modèle proposé, d'assurer l'expertise requise pour ce type d'enquête et de mettre en place une solution durable et efficace.

Il recommande donc, afin d'assurer l'indépendance de l'organisme à être créé, que la procédure de nomination du directeur civil relève de l'Assemblée nationale. Le Protecteur du citoyen croit également que cet organisme doit avoir des pouvoirs d'action autonome et être rattaché, pour ses aspects administratifs, au ministre de la Justice.

Le Protecteur du citoyen recommande aussi que le mandat de l'organisme indépendant soit modifié afin qu'il ait la responsabilité de réaliser les enquêtes sur ces incidents, plutôt que de les surveiller. La participation directe d'enquêteurs civils qualifiés à l'enquête est essentielle afin d'en garantir l'impartialité à toutes les étapes et de rassurer le public sur cet aspect. Ce faisant, il est nécessaire d'allier à l'expertise civile l'expertise policière reconnue en enquête de crimes majeurs.

Également, le Protecteur du citoyen recommande qu'un règlement prévoie clairement les droits et les obligations de chacun des intervenants impliqués dans le processus – policiers, enquêteurs et directeurs de services de police. De plus, des infractions pénales doivent pouvoir être appliquées en cas de non-respect de ces obligations.

Le Protecteur du citoyen recommande enfin que, dans les cas où aucune accusation n'est déposée, soient diffusés les motifs et les explications permettant au public de comprendre les conclusions de l'enquête et la décision de ne pas déposer de telles accusations.

Au plan budgétaire, le Protecteur du citoyen croit que la mise sur pied d'un organisme indépendant ayant le mandat de réaliser ces enquêtes peut être financée à partir d'une réallocation des ressources qui leur sont actuellement consacrées au sein des services de police.

En conclusion, les conditions essentielles pour assurer la crédibilité des enquêtes sur les incidents qui impliquent des policiers et au cours desquels un civil décède ou est blessé gravement ne sont pas rencontrées dans la solution proposée par le projet de loi n°46. Le Protecteur du citoyen est d'avis que ce projet de loi peut et doit être bonifié, dans le meilleur intérêt du public comme des policiers, et que la réforme envisagée ne doit pas être encore retardée. Le *statu quo* ne peut perdurer. Une solution crédible et durable, qui rétablisse la confiance de la population envers ces enquêtes, dans le respect des policiers et de leurs droits, doit être mise en place.

Note : Afin d'offrir un éclairage additionnel, diversifié et documenté, sont annexés à ce mémoire des éléments de réflexion des dirigeants des deux organismes indépendants d'enquêtes sur des incidents policiers en fonction au Canada, ceux de l'Alberta et de l'Ontario, ainsi que d'un expert reconnu en cette matière.

Introduction

Le Protecteur du citoyen a pour mandat de veiller au respect des droits des citoyens en intervenant auprès des ministères et des organismes qui relèvent du gouvernement du Québec, ainsi qu'auprès des diverses instances qui composent le réseau de la santé et des services sociaux, en vue de remédier à une situation préjudiciable à un citoyen ou à un groupe de citoyens.

Le Protecteur du citoyen peut proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans le meilleur intérêt des citoyens.

Désigné par l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen bénéficie de la neutralité, de l'indépendance et de l'impartialité nécessaires pour assumer ses fonctions.

Le Protecteur du citoyen a analysé le projet de loi n° 46 – Loi concernant les enquêtes policières indépendantes – avec la préoccupation de renforcer la confiance de la population dans le système d'enquête sur les incidents graves qui impliquent des policiers, tout en s'assurant que les droits des policiers sont respectés.

Le Protecteur du citoyen appuie son analyse sur un instrument comparatif pour que les parlementaires et la population puissent apprécier, de manière rigoureuse et objective, la nature des changements proposés par ce projet de loi et leurs impacts.

Notre examen du projet de loi n° 46 sera présenté en trois sections distinctes :

- ***la première étudie les changements réels apportés par ce projet de loi à la Politique ministérielle en vigueur;***
- ***la deuxième analyse le projet de loi en fonction des critères qu'a retenus le Protecteur du citoyen dans son rapport de février 2010 portant sur la Politique ministérielle;***
- ***la troisième commente la question des coûts, de l'efficacité et de l'efficience des différents modèles.***

1. Comparaison entre la procédure actuelle et celle proposée par le projet de loi n° 46 : Quels changements?

Le projet de loi n° 46 propose d'introduire, dans la Loi sur la police¹, la procédure d'enquête en place lorsque qu'une personne autre qu'un policier en devoir décède ou subit une blessure grave lors d'une intervention policière ou alors qu'elle est détenue par un corps² de police.

À l'heure actuelle, la procédure appliquée au Québec dans de telles circonstances est définie dans une politique ministérielle, qui relève de la Direction de l'organisation et des pratiques policières du ministère de la Sécurité publique.

Le projet de loi propose de superposer un « Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes » à la procédure actuellement appliquée en vertu de la Politique ministérielle.

Le projet de loi propose de superposer un « Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes » à la procédure actuellement appliquée en vertu de la Politique ministérielle. Pour ce faire, il prévoit la création d'un organisme composé exclusivement de civils qui aurait pour mandat de surveiller le déroulement des enquêtes afin de vérifier si elles sont menées de façon impartiale.

Dans son rapport sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers³, le Protecteur du citoyen a fait l'analyse de la procédure appliquée dans de telles circonstances afin d'évaluer si ces enquêtes satisfaisaient certains critères essentiels à la crédibilité et à la probité de tout processus d'enquête.

Il nous a semblé pertinent, dans un premier temps, de comparer la procédure actuelle avec celle proposée dans le cadre du projet de loi n° 46.

La procédure d'enquête appliquée en vertu de la Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique peut être décrite en quatre principales étapes, qui demeurerait les mêmes avec l'adoption du projet de loi n° 46 et la création du Bureau civil de surveillance :

¹ L.R.Q., c. P-13-1

² Lorsque nous référons au projet de loi en conformité avec le projet de loi n° 46, nous utilisons l'expression « corps de police » plutôt que « service de police » qui est selon nous préférable.

³ Protecteur du citoyen, *Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect* – Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers, février 2010

http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_speciaux/2010-02-16_Rapport_police_final.pdf

- 1) **Un événement donnant lieu à l'application de la procédure d'enquête survient;**
- 2) **L'information concernant l'événement est communiquée et un corps de police est chargé par le ministre de mener l'enquête;**
- 3) **Le corps de police désigné mène l'enquête (volet 1) et le Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes est chargé d'en assurer la surveillance (volet 2);**
- 4) **L'enquête est terminée; le rapport d'enquête est transmis au Bureau civil de surveillance qui donne son appréciation sur son caractère impartial ou non, puis est transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales.**

Nous avons donc repris chacune de ces étapes afin de comparer la procédure actuelle à celle proposée par le projet de loi n° 46 et de déterminer dans quelle mesure les changements proposés contribuent à rendre ces enquêtes plus transparentes et réellement « indépendantes » et, ainsi, à accroître la confiance du public.

1^{re} étape : Un événement donnant lieu à l'application de la procédure d'enquête survient

Actuellement, la Politique ministérielle est appliquée « lorsqu'une personne décède ou subit des blessures pouvant causer la mort à l'occasion d'une intervention policière ou durant sa détention par un service de police »⁴.

Selon les termes proposés dans le projet de loi n° 46, l'article 289.1⁵ de la Loi sur la police prévoira désormais qu'« une enquête indépendante doit être tenue lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, est blessée gravement ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police ».

⁴ Ministère de la Sécurité publique, Enquête indépendante relative à une intervention policière, communiqué de presse, 6 janvier 2012. http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/ministere/salle-presse/communiques/126.html?tx_ttnews%5Bbegin_date%5D=01%2F01%2F2012&tx_ttnews%5Bend_date%5D=10%2F01%2F2012&tx_ttnews%5BbackPid%5D=1317&tx_ttnews%5Btt_news%5D=7948, consulté le 10 janvier 2012.

⁵ Assemblée Nationale, projet de loi n° 46 - Loi concernant les enquêtes policières indépendantes, 2 décembre 2011, article 1. L'article 1 de ce projet de loi propose d'introduire les articles 289.1 à 289.30 à la Loi sur la police (L.R.Q., c. P-13.1). Afin de faciliter la lecture du présent mémoire, nous référons à ces nouveaux articles en indiquant qu'ils sont proposés directement par le projet de loi.

ÉTAPE 1		
Un événement donnant lieu à l'application de la procédure d'enquête survient		
Politique ministérielle en vigueur	Projet de loi n° 46	Changements
▶ Décès ▶ Blessure laissant craindre pour la vie ▶ Blessure résultant de l'utilisation d'une arme à feu L'événement survient à l'occasion d'une intervention policière ou d'une détention par un service de police	▶ Décès ▶ Blessure grave ▶ Blessure par une arme à feu utilisée par un policier L'événement survient lors d'une intervention policière ou lors de la détention par un corps de police	Élargissement du champ d'application par l'introduction de la notion de « blessure grave »

ON CONSTATE QUE LES ÉVÉNEMENTS DONNANT LIEU À L'APPLICATION DE LA PROCÉDURE D'ENQUÊTE DEMEURENT SENSIBLEMENT LES MÊMES. LES COMMENTAIRES SUIVANTS FORMULÉS DANS NOTRE RAPPORT DE FÉVRIER 2010 DEMEURENT DONC TOUJOURS PERTINENTS :

- ▶ **LA NOTION DE « BLESSURE GRAVE » N'EST TOUJOURS PAS DÉFINIE;**
- ▶ **LE CHAMP D'APPLICATION D'UN ÉVÉNEMENT NE COUVRE PAS LES BLESSURES RÉSULTANT DE L'UTILISATION D'UN DISPOSITIF À IMPULSION ÉLECTRIQUE (TASER), NI LES ALLÉGATIONS D'AGRESSIONS SEXUELLES.**

2^e étape : L'information concernant l'événement est communiquée et un corps de police est chargé par le ministre de mener l'enquête

La Politique ministérielle prévoit que les policiers impliqués dans l'événement doivent appeler les services médicaux et aviser le directeur de leur service de police. Elle définit également les rôles et les responsabilités des policiers impliqués.

Lorsqu'il est informé, le directeur du service de police concerné doit aviser le ministère de la Sécurité publique dans l'heure suivant les événements. Ce dernier met en œuvre la politique ministérielle afin que l'enquête soit entreprise sans délai par le service de police désigné.

Le projet de loi n° 46 prévoit, pour sa part, que le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention doit, sans délai, informer le ministre de l'événement. « Dès qu'il en est informé, le ministre charge un autre corps de police de mener l'enquête indépendante afin d'en assurer l'impartialité »⁶.

⁶ Op. cit. note 5, art. 289.1

ÉTAPE 2		
L'information concernant l'événement est communiquée et un corps de police est chargé par le ministre de mener l'enquête		
Politique ministérielle en vigueur	Projet de loi n° 46	Changements
<p>Les policiers impliqués :</p> <ul style="list-style-type: none"> › communiquent avec les services médicaux; › protègent la scène jusqu'à l'arrivée du service de police désigné par le ministre de la Sécurité publique; › avisent l'officier responsable de leur service; › avisent le coroner (s'il y a eu décès); › localisent les témoins civils et policiers et notent leurs coordonnées. <p>Tout policier impliqué ou concerné doit demeurer disponible aux fins de l'enquête.</p> <p>L'officier responsable avise le directeur du service de police.</p> <p>Le directeur du service de police impliqué :</p> <ul style="list-style-type: none"> › avise le ministre de la Sécurité publique dans <u>l'heure</u> suivant les événements; › doit aviser le coroner si le décès survient au poste de police. 	<p>« Le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention doit, sans délai, informer le ministre de l'événement »⁷.</p> <p>« Le ministre peut établir des directives applicables à la tenue des enquêtes indépendantes »⁸.</p>	<p>Aucune disposition prévue dans le projet de loi n° 46 quant au rôle des policiers impliqués.</p>

⁷ Op. cit. note 5, art. 289.1

⁸ Idem

Pour l'essentiel, le projet de loi n° 46 n'apporte pas de changement à la procédure actuelle : c'est un autre corps de police qui sera désigné par le ministre de la Sécurité publique pour mener l'enquête.

Pour l'essentiel, le projet de loi n° 46 n'apporte pas de changement à la procédure actuelle : c'est un autre corps de police qui sera désigné par le ministre de la Sécurité publique pour mener l'enquête. Seule distinction notable : la Politique ministérielle précise certains rôles et obligations des policiers du service de police impliqué dans l'événement, alors qu'on ne trouve pas l'équivalent dans le projet de loi n° 46.

L'article 289.2 du projet de loi confie toutefois au ministre le pouvoir d'établir des directives applicables à la tenue des enquêtes dites « indépendantes ». C'est donc par de futures directives que le ministre établira les modalités de réalisation et

d'encadrement de ces enquêtes. Le Protecteur du citoyen demeure toutefois d'avis que les rôles et responsabilités de chacun des intervenants impliqués ou visés par la procédure d'enquête devraient être clairement décrits et encadrés par un règlement plutôt que par une simple directive⁹.

3^e étape : Le corps de police désigné mène l'enquête et le Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes est chargé d'en assurer la surveillance

VOLET 1 : LE CORPS DE POLICE DÉSIGNÉ MÈNE L'ENQUÊTE

Pour l'application de la Politique ministérielle, notre précédent rapport nous a appris que le service de police désigné procède à l'enquête selon les procédures et méthodes en vigueur dans chaque service de police. Or, ni le *Guide des pratiques policières* ni la politique ministérielle ne contiennent d'indication sur la façon dont doivent être menées des enquêtes de crimes majeurs. Le ministère de la Sécurité publique n'a pas non plus de règlement, de directive ou de politique encadrant autrement le processus propre à ces enquêtes. À titre d'exemple, les rares informations que fournit le ministère de la Sécurité publique aux policiers, telle l'obligation prévue pour le service de police désigné de préserver la scène et d'aviser le ministère, se trouvent dans la Politique ministérielle.

Le projet de loi n° 46 est pour sa part silencieux sur cet aspect, mise à part la possibilité pour le ministre d'établir des directives applicables à la tenue des enquêtes.

⁹ Voir la section 2.3. *Du point de vue de l'application cohérente de règles formelles* du présent mémoire, traitant de l'encadrement législatif et réglementaire.

ÉTAPE 3 – VOLET 1		
Réalisation des activités d'enquête par le corps de police désigné		
Politique ministérielle en vigueur	Projet de loi n° 46	Changements
<ul style="list-style-type: none"> ‣ Selon les pratiques d'enquête habituelles du service de police désigné. ‣ Pas de spécification outre celles inscrites dans la politique ministérielle (voir tableau de l'étape 2, p. 5). 	<ul style="list-style-type: none"> ‣ Aucune indication. ‣ Le ministre peut établir des directives applicables à la tenue des enquêtes dites « indépendantes ». 	<ul style="list-style-type: none"> ‣ Les quelques précisions apportées par la Politique ministérielle n'apparaissent pas dans le projet de loi n° 46

Comme nous l'avons mentionné en février 2010, puisque le ministère de la Sécurité publique n'assure pas l'encadrement des enquêtes menées en application de sa Politique ministérielle, les méthodes d'enquête et les façons de faire peuvent varier d'un service de police à l'autre, et selon qu'il s'agit d'une enquête criminelle habituelle ou d'une enquête menée en vertu de la Politique ministérielle. Il arrive donc que les enquêteurs traitent différemment les civils et les policiers impliqués dans l'incident. La grande autonomie laissée aux services de police n'offre pas de garantie formelle d'impartialité des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle.

Puisque le projet de loi n° 46 n'apporte pas de modification à l'égard de l'encadrement de ces enquêtes, nous sommes toujours d'avis que le processus en place ne permet pas d'en garantir pleinement l'impartialité.

Puisque le projet de loi n° 46 n'apporte pas de modification à l'égard de l'encadrement de ces enquêtes, nous sommes toujours d'avis que le processus en place ne permet pas d'en garantir pleinement l'impartialité¹⁰.

VOLET 2 : LE BUREAU CIVIL DE SURVEILLANCE DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES EST CHARGÉ D'ASSURER LA SURVEILLANCE DE L'ENQUÊTE POLICIÈRE

Cette étape, introduite par le projet de loi, s'ajoute à la procédure en place prévoyant déjà que l'enquête est réalisée par un autre corps de police désigné par le ministre. Puisqu'il s'agit d'une nouvelle étape, il n'est dès lors pas possible de comparer la pratique actuelle à celle proposée par le projet de loi n° 46. Il est toutefois intéressant de mettre en relation la réalisation de l'enquête par le service de police désigné avec le mandat confié au Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes.

¹⁰ Voir à cet égard la section 2.2 du présent mémoire intitulée *Du point de vue de l'impartialité*.

ÉTAPE 3 – VOLET 2			
Les activités de surveillance du Bureau et ses interactions avec le corps de police chargé de mener l'enquête (projet de loi n° 46)			
Corps de police chargé de mener l'enquête	Interactions		Bureau civil de surveillance des enquêtes dites « indépendantes »
Représentant assurant le lien avec le Bureau Ne peut être un enquêteur assigné à l'enquête	↔	<i>peut demander de visiter les lieux de l'événement</i>	↔
	↔	<i>doit, dans les 24 h de sa nomination, communiquer avec le représentant pour obtenir un état de situation</i>	↔
	⇒	<i>doit collaborer avec tout observateur</i>	⇒
	⇒	<i>doit communiquer à l'observateur qui en fait la demande tout renseignement et document que ce dernier juge utile</i>	⇒
Policiers en devoir sur les lieux de l'événement	↔	<i>peut demander de visiter les lieux de l'événement</i>	Observateur S'il constate une irrégularité de nature à compromettre l'impartialité de l'enquête ou un défaut de collaboration du représentant : il en informe le directeur du Bureau ↓
	⇒	<i>doit permettre à un observateur qui s'est préalablement identifié de pénétrer sur les lieux</i>	
Enquêteurs désignés	Aucune interaction possible		
Corps de police chargé de mener l'enquête			Directeur du Bureau S'il est d'avis que l'enquête est entachée d'une telle irrégularité et qu'elle ne peut être corrigée, il avise le ministre ↓
↔	↔	L'enquête est reprise par un autre corps de police que désigne le ministre	↔
			Ministre

Tel que déjà précisé, le projet de loi n° 46 ne décrit pas la procédure ou les méthodes d'enquête qui seront utilisées par le corps de police désigné par le ministre. Il est donc raisonnable d'en déduire que la procédure actuelle continuera d'être appliquée.

Comme mentionné dans son rapport de février 2010, le Protecteur du citoyen est d'avis que le processus d'enquête prévu dans la politique ministérielle n'offre aucun encadrement formel permettant de garantir que les règles propres aux enquêtes criminelles s'appliquent de manière cohérente à tous. Le système actuel ne permet pas d'assurer l'impartialité des enquêtes menées sur les policiers impliqués dans des incidents graves. Sur ce point, le projet de loi n° 46 n'offre aucune solution puisqu'il formalise simplement le processus en place en l'introduisant dans la Loi sur la police.

Le projet de loi n° 46 n'offre aucune solution puisqu'il formalise simplement le processus en place en l'introduisant dans la Loi sur la police.

Là où le projet de loi n° 46 propose un ajout à la pratique actuelle, c'est par l'introduction du Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes. Par le biais de ses observateurs, ce Bureau aura pour mandat de « surveiller le déroulement d'une enquête indépendante afin de vérifier si cette enquête est menée de façon impartiale »¹¹.

Ce mandat est certes d'intérêt, mais, dans les faits, quels moyens sont mis en œuvre afin d'en assurer la réalisation?

Selon les dispositions du projet de loi, l'observateur désigné pour surveiller une enquête ne peut avoir de contact qu'avec le représentant du corps de police chargé de mener l'enquête, représentant qui ne doit pas être un des enquêteurs assignés à cette enquête.¹² Plus encore, le projet de loi précise qu'« un observateur ne peut, dans le cadre de la surveillance d'une enquête indépendante, entrer en contact directement ou indirectement avec un membre du corps de police chargé de mener cette enquête, autre que le représentant de ce corps de police, ni avec un membre du corps de police impliqué dans l'événement qui fait l'objet de cette enquête indépendante »¹³. L'observateur se trouve donc limité aux seules informations obtenues du représentant officiel, ce dernier agissant en quelque sorte comme un filtre ou un paravent entre l'observateur et les enquêteurs.

¹¹ Op. cit. note 5, art. 289.4

¹² Op. cit. note 5, art. 289.14

¹³ Op. cit. note 5, art. 289.18

Il semble pour le moins irréaliste qu'un observateur qui ne peut entrer en contact ni avec les enquêteurs ni avec les policiers visés par l'enquête soit en mesure de remplir adéquatement son rôle d'appréciation du déroulement de l'enquête de manière à se prononcer sur son impartialité.

Il semble pour le moins irréaliste qu'un observateur qui ne peut entrer en contact ni avec les enquêteurs ni avec les policiers visés par l'enquête soit en mesure de remplir adéquatement son rôle d'appréciation du déroulement de l'enquête de manière à se prononcer sur son impartialité.

Il peut visiter les lieux de l'événement, mais ne peut communiquer directement avec les enquêteurs et doit uniquement obtenir ses renseignements d'un représentant policier qui n'est pas, lui non plus, impliqué dans l'enquête. Il est donc clair que l'information que l'observateur aura pu obtenir sera rapportée par un tiers après coup, qui lui-même n'a pas participé à l'enquête. Nous ne voyons donc pas de quelle manière l'observateur pourrait être en mesure de constater « une

irrégularité de nature à compromettre l'impartialité de l'enquête »¹⁴ et d'en aviser le directeur du Bureau.

Toujours dans la détermination des pouvoirs confiés au Bureau de surveillance, l'article 289.20 du projet de loi prévoit que si un observateur constate, au cours de la surveillance d'une enquête, une irrégularité de nature à compromettre l'impartialité ou le défaut de collaboration du représentant du corps de police chargé de mener l'enquête, il en avise le directeur du Bureau. Si ce dernier est d'avis que l'enquête est entachée d'une telle irrégularité et que celle-ci ne peut être corrigée, il en avise le ministre. Le ministre demande alors que l'enquête soit reprise par un autre corps de police.

Ainsi, le seul correctif proposé par cet article est la reprise de l'enquête par un autre corps de police. Si le problème rapporté par l'observateur a trait au défaut de collaboration du représentant du corps de police, l'article 2 du projet de loi prévoit que ce défaut de collaborer est assorti d'une sanction pénale. Nous avons toutefois noté que les autres irrégularités qui pourraient être observées ne sont pas quant à elles assorties d'une sanction à l'encontre des personnes qui en seraient responsables.

Par ailleurs, si le problème rapporté n'a trait qu'au défaut de collaboration du représentant du corps de police, l'enquête sera-t-elle tout de même confiée à un autre corps de police? Notre lecture de l'article 289.20 nous incite à penser que la reprise de l'enquête par un autre corps policier est limitée aux seules situations d'irrégularités de nature à entacher l'impartialité de l'enquête, et non à un défaut constaté de collaboration du représentant désigné avec le Bureau.

Toujours concernant cet article, la question suivante nous semble pertinente : qu'arrive-t-il si le directeur du Bureau est d'avis que l'irrégularité constatée peut être corrigée? Le projet de loi est silencieux à ce sujet et aucun des articles décrivant les rôles et

¹⁴ Op. cit. note 5, art. 289.20

responsabilités des observateurs ou du directeur du Bureau ne permet de répondre à cette question. Dans la pratique, il faudra pourtant le savoir.

4^e étape : L'enquête est terminée; le rapport d'enquête est transmis au Bureau civil de surveillance qui donne son appréciation sur son caractère impartial ou non, puis est transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales.

« Dès que le rapport de l'enquête indépendante est achevé par le corps de police, son directeur en transmet copie au directeur du Bureau »¹⁵. Dans les 20 jours de la réception de ce rapport, l'observateur doit faire état au directeur du Bureau de ses observations et conclusions sur l'enquête. Le directeur est alors placé devant deux scénarios possibles :

- A) *s'il est d'avis que l'enquête indépendante a été menée de façon impartiale, il en avise le ministre et le directeur du corps de police qui a mené l'enquête;*
- B) *s'il est d'avis que l'enquête indépendante est entachée d'une irrégularité de nature à en compromettre l'impartialité, il en avise le ministre*¹⁶.

Scénario A : Le Bureau est d'avis que l'enquête a été menée de façon impartiale

Dans ce cas, le directeur du Bureau en avise le ministre et le directeur du corps de police qui a mené l'enquête. Ce dernier transmet alors le rapport d'enquête au directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) et, s'il y a lieu, au coroner. Enfin, le directeur du Bureau rend publique son appréciation du caractère impartial de l'enquête¹⁷.

Ce premier scénario nous amène à formuler quelques observations :

- › Rappelons que nous nous questionnons sur la possibilité réelle des observateurs de pouvoir porter un jugement sur l'impartialité de l'enquête puisqu'ils ne disposent pas des moyens nécessaires pour en assurer une réelle évaluation.
- › Ensuite, le projet de loi précise qu'il revient au directeur du corps de police qui a mené l'enquête de transmettre le rapport d'enquête au DPCP et, s'il y a lieu, au coroner. Nous croyons, suivant le modèle d'organisme qui sera proposé plus loin dans les recommandations du Protecteur du citoyen, qu'il revient plutôt au directeur de l'organisme indépendant de transmettre le rapport d'enquête ainsi que son appréciation au coroner et au DPCP uniquement lorsqu'il juge avoir des motifs suffisants pour justifier le dépôt d'une mise en accusation.

¹⁵ Op. cit. note 5, art. 289.21

¹⁶ Op. cit. note 5, art. 289.22

¹⁷ Idem

Scénario B : Le Bureau est d’avis que l’enquête est entachée d’une irrégularité de nature à en compromettre l’impartialité

Si, à la suite des conclusions de son observateur, le directeur du Bureau en arrive à ce constat, il en avise le ministre. Celui-ci désigne alors un autre corps de police qui reprendra l’enquête. Il en avise le directeur du Bureau et la procédure décrite précédemment (étapes 2 à 4) est alors reprise¹⁸. Finalement, le directeur du Bureau rend publique son appréciation du caractère partial de l’enquête¹⁹.

L’article 289, al.1 de la Loi sur la police prévoit déjà que « Le ministre peut ordonner, à tout moment, qu’une enquête soit tenue ou, s’il y a lieu, reprise par le corps de police ou l’agent de la paix qu’il désigne, afin que soit examinée une allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier ou par un constable spécial. ».

Aussi, bien que l’article 289.22 prévoie spécifiquement que le ministre demande que l’enquête soit reprise lorsque le Bureau est d’avis que le processus d’enquête mené par le corps de police désigné n’a pas été impartial, cette possibilité existait déjà dans la Loi sur la police. Ces nouvelles dispositions (289.20 et 289.22) enlèvent la discrétion au ministre d’ordonner une reprise de l’enquête lorsque le Bureau considère que l’impartialité de l’enquête est entachée. Le ministre conserve toutefois son pouvoir discrétionnaire général prévu à l’article 289 de la Loi sur la police et à l’article 289.1 al.4 du projet de loi d’ordonner, à tout moment, que l’enquête soit reprise par un autre corps de police.

DE LA COMPARAISON ENTRE LA PROCÉDURE EN PLACE ET CELLE PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI N° 46, NOUS TIRONS LES CONCLUSIONS SUIVANTES :

- ▶ **LE PROCESSUS D’ENQUÊTE APPLIQUÉ LORS D’ÉVÉNEMENTS IMPLIQUANT DES POLICIERS DEMEURERAIT LE MÊME : CE SONT DES POLICIERS QUI ENQUÊTERAIENT SUR D’AUTRES POLICIERS.**
- ▶ **LA SEULE DIFFÉRENCE SIGNIFICATIVE ENTRE LE PROJET DE LOI N° 46 ET LA POLITIQUE MINISTÉRIELLE EN VIGUEUR RÉSIDERAIT DANS L’AJOUT DU BUREAU CIVIL DE SURVEILLANCE.**
- ▶ **LA PROCÉDURE D’ENQUÊTE AINSI QUE LES RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES ACTEURS IMPLIQUÉS NE SERAIENT TOUJOURS PAS SUFFISAMMENT DÉFINIS.**
- ▶ **LE BUREAU N’AURAIT PAS LES POUVOIRS SUFFISANTS POUR REMPLIR ADÉQUATEMENT LE MANDAT QUI LUI SERAIT CONFIE, ET LES CONDITIONS D’EXERCICE DE CE MANDAT NE SERAIENT PAS ADÉQUATES.**

¹⁸ Idem

¹⁹ Idem

- ▶ **PLUSIEURS IRRÉGULARITÉS QUI POURRAIENT ÊTRE OBSERVÉES LORS DE L'ENQUÊTE NE SERAIENT PAS ASSORTIES DE SANCTIONS.**
- ▶ **IL N'Y AURAIT AUCUN MOYEN DE CORRIGER DES IRRÉGULARITÉS CONSTATÉES EN COURS D'ENQUÊTE.**

2. Une solution inadéquate

Dans le *Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers*, rendu public en février 2010, la Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention a été analysée en fonction de cinq critères : l'indépendance, l'impartialité, l'application cohérente de règles formelles, la transparence, ainsi que la surveillance et l'imputabilité.

Nous reprenons ici ces cinq critères pour analyser le projet de loi n° 46 et le modèle proposé.

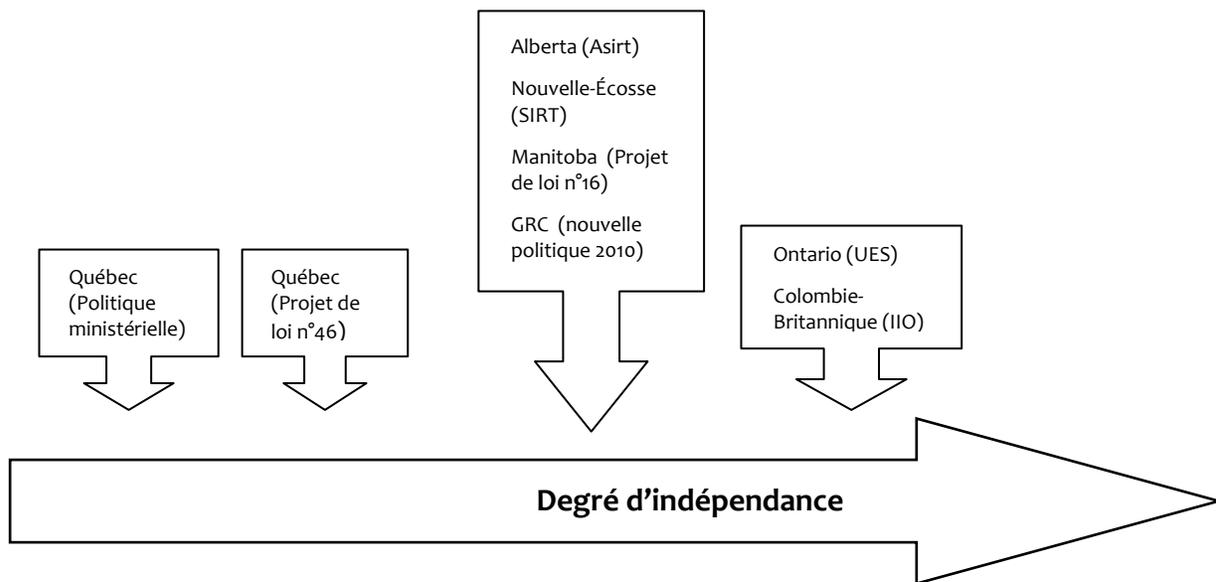
2.1 Du point de vue de l'indépendance

Tel que mentionné dans notre rapport de 2010, le rapport Kennedy a établi une classification des modèles existants en matière d'enquête sur les incidents graves impliquant des policiers suivant le critère de l'indépendance²⁰. Cette classification considère comme « dépendant » un modèle où des policiers enquêtent sur d'autres policiers, et « indépendant » un modèle où ce sont des civils qui enquêtent sur des policiers. Cette classification est résumée dans le tableau et le schéma suivants, où est aussi intégrée la classification des modèles existants ou en élaboration au Canada.

²⁰ Commission des plaintes du public contre la GRC, *La police enquêtant sur la police : rapport final d'intérêt public*. Paul F. Kennedy, président de la Commission des plaintes du public contre la GRC. Ottawa. 11 août 2009. En ligne : <http://www.cpc-cpp.gc.ca/prr/rep/rev/chair-pre/pipR/pip-finR-fra.pdf> .

Modèle dépendant		Modèle interdépendant		Modèle indépendant
Enquête de la police sur la police	Enquête sur la police par un autre service de police	Observateur civil affecté à une enquête policière	Enquête hybride où la participation des civils va au-delà de la simple observation	Enquête menée uniquement par des civils, sans participation de policiers à l'enquête
	Québec (Politique ministérielle en vigueur)	Québec (Projet de loi n° 46)*	Alberta (ASIRT) Nouvelle-Écosse (SIRT) Manitoba (Unité des enquêtes indépendantes - Projet de loi n° 16)* GRC (nouvelle politique février 2010) ²¹	Ontario (UES) Colombie-Britannique (IIO)

* Modèle à l'étape du projet de loi



²¹ La GRC a annoncé, en février 2010, qu'elle modifiait sa politique à l'égard de ses enquêtes à la suite du rapport Kennedy. La GRC a en effet annoncé qu'elle « aimerait ne jamais avoir à enquêter sur ses propres employés. Elle a toujours été prête à ce que des organismes externes effectuent de telles enquêtes. »

Suivant la classification du rapport Kennedy, le modèle en vigueur au Québec des enquêtes dites « indépendantes » menées en application de la Politique ministérielle du ministère de la Sécurité publique ne devrait pas recevoir une telle appellation.

De plus, toujours suivant la classification du rapport Kennedy, le projet de loi n° 46 ne devrait pas non plus utiliser le qualificatif « indépendant » pour désigner les enquêtes policières. Il est à notre avis inadéquat d'utiliser cet adjectif alors que le modèle retenu dans le projet de loi n° 46 peut, au mieux, être qualifié d'« interdépendant ». En effet, les enquêtes continuent d'être menées par des policiers d'un corps de police différent et sont donc, à ce titre, « dépendantes ».

Le projet de loi n° 46 ne devrait pas utiliser le qualificatif « indépendant » pour désigner les enquêtes policières. Le modèle retenu peut, au mieux, être qualifié d'« interdépendant ».

Le ministère de la Sécurité publique a, en décembre 2008, utilisé l'expression « Politique ministérielle d'enquête indépendante » pour annoncer publiquement la tenue d'une enquête menée en application de la Politique ministérielle. Depuis janvier 2009, il qualifie simplement ces enquêtes d'« indépendantes ». Aucune modification substantielle à la Politique ministérielle n'a pourtant accompagné l'ajout de ce qualificatif, ni le justifie.

Le Protecteur du citoyen est par ailleurs en désaccord avec l'idée soulevée par certains de considérer l'indépendance du système de déontologie policière dans l'évaluation de « l'indépendance » des modèles québécois, ontarien et de la GRC²². Il s'agit en fait de deux questions distinctes, et le manque d'indépendance des enquêtes criminelles effectuées par des policiers sur d'autres policiers ne peut être compensé par le statut du Commissaire à la déontologie policière. Cette comparaison amène une confusion entre deux systèmes d'enquête qui poursuivent des finalités différentes. Cela étant dit, nous considérons toutefois que, dans le modèle retenu, une interaction entre les deux systèmes devrait exister, puisque les mêmes événements peuvent être soumis à ces deux processus. Le projet de loi n° 46 ne considère pas cette interaction, ne crée aucune infraction déontologique et ne permet pas au Bureau civil de surveillance de diriger directement au Commissaire à la déontologie policière des cas de possibles infractions déontologiques.

Pour ce qui est des enquêtes criminelles sur les incidents graves impliquant des policiers, un modèle véritablement indépendant ressemblerait à celui que nous avons proposé en février 2010, ou serait basé sur les modèles de l'Ontario ou de la Colombie-Britannique. Dans ces modèles, non seulement l'organisme qui a la responsabilité des enquêtes est entièrement indépendant des services policiers, mais son personnel est composé exclusivement de civils. Les enquêteurs sont en fait des civils adéquatement qualifiés, qui peuvent être d'anciens policiers ou des civils ayant des qualifications particulières en méthodes d'enquêtes et en droit criminel.

²² André Fiset. 2011. *Qui doit policer la police ? Les enquêtes criminelles concernant un décès ou une blessure grave suite à une intervention policière*, Cowansville : Yvon Blais, 2011 : p. 88.

Le Bureau civil est-il un organisme de surveillance indépendant?

Attardons-nous maintenant à la structure même du Bureau civil de surveillance des enquêtes dites « indépendantes », telle que proposée dans le projet de loi n° 46 et, dans un premier temps, à son indépendance relativement aux services policiers.

À première vue, la structure proposée pour ce Bureau civil semble, formellement, indépendante des services policiers. L'article 289.8, al.2 (3°) du projet de loi mentionne qu'aucun membre du personnel du Bureau ne pourrait avoir déjà été agent de la paix ou membre du personnel d'un corps de police. Toutefois, dans leur travail de surveillance, les observateurs du Bureau seront, dans les faits, non seulement soumis aux règles et directives administratives du ministère de la Sécurité publique, mais également complètement tributaires du corps de police responsable de l'enquête.

Comme nous l'avons souligné précédemment, la procédure de surveillance instaurée par le projet de loi et régissant l'observateur désigné du Bureau oblige celui-ci à ne communiquer qu'avec le représentant du corps de police chargé de mener l'enquête. Il est interdit à cet observateur d'entrer en contact, directement ou indirectement, avec un autre membre de ce corps de police ou de celui impliqué dans les événements faisant l'objet de l'enquête (art. 289.18). Le représentant du corps de police responsable de l'enquête, dont les coordonnées sont transmises au Bureau par le ministre, a certes l'obligation de collaborer avec l'observateur (art. 289.19), mais ce représentant n'est pas un enquêteur assigné à l'enquête (art. 289.14). Cette mécanique est assez surprenante et fait en sorte que toute l'information accessible à l'observateur transite par un représentant officiel, qui n'est pas directement impliqué dans l'enquête.

L'observateur n'a pas de pouvoirs d'enquête en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête. Sa surveillance est entièrement dépendante et liée à l'information obtenue de son interlocuteur unique.

Outre cela, l'observateur n'a pas de pouvoirs d'enquête en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête²³ lui permettant de vérifier l'information obtenue par cette source unique. Sa surveillance est entièrement dépendante et liée à l'information obtenue de son interlocuteur unique. On conviendra que cette procédure soumet l'observateur à la bonne collaboration et à l'information transmise par une personne qui n'est pas elle-même directement impliquée dans l'enquête.

Dans un deuxième temps, le Bureau civil présente peu d'indépendance à l'égard du ministre de la Sécurité publique.

L'article 5 du projet de loi n° 46 prévoit que ce Bureau civil serait un organisme budgétaire. Il relèverait du ministre de la Sécurité publique, à qui il présenterait ses

²³ L.R.Q., c. C-37.

prévisions budgétaires et son rapport annuel de gestion, ce dernier étant par ailleurs déposé à l'Assemblée nationale (art. 289.29 et 289.30). Son directeur et son directeur adjoint seraient nommés par le gouvernement, sur recommandation du ministre de la Sécurité publique, pour une durée fixe de 5 ans, renouvelable (art. 289.5). Son mandat est de « surveiller le déroulement d'une enquête » afin de vérifier son impartialité et l'application des directives établies par le ministre, et d'en faire rapport à ce dernier (art. 289.4).

Si l'on compare les caractéristiques déterminant l'indépendance d'organismes de surveillance comme, par exemple, le Protecteur du citoyen, le Vérificateur général ou la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, on constate que le Bureau ne dispose pas de l'autonomie d'action lui permettant d'agir de manière indépendante du ministre de la Sécurité publique :

Le Bureau ne dispose pas de l'autonomie d'action lui permettant d'agir de manière indépendante du ministre de la Sécurité publique.

- ▶ **LE MODE DE NOMINATION ET DE RENOUVELLEMENT DU MANDAT DU DIRECTEUR ET DU DIRECTEUR ADJOINT EST SUJET À LA RECOMMANDATION DU MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE.**
- ▶ **LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT DU BUREAU RELÈVE ÉGALEMENT DE L'APPROBATION MINISTÉRIELLE.**
- ▶ **LES MEMBRES DU PERSONNEL DU BUREAU, NOMMÉS EN VERTU DE LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE, ONT DONC LE STATUT DE FONCTIONNAIRES DU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE.**
- ▶ **LE BUREAU SURVEILLE L'APPLICATION D'UNE DIRECTIVE ÉTABLIE PAR LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE.**

De plus, le Bureau est avisé par le ministre de la tenue d'une enquête dite « indépendante » en vertu de l'article art. 289.14 et non par les premiers intervenants sur la scène de l'incident. Le directeur du Bureau doit aviser le ministre du défaut de collaboration du représentant du corps de police (art. 289.19, al.2). Dans le cas où le directeur du Bureau est d'avis que l'impartialité de l'enquête a été compromise sans pouvoir faire l'objet d'une correction, il doit également aviser le ministre, à qui il revient d'ordonner la reprise de l'enquête par un autre corps de police (art. 289.20). Le directeur du Bureau rend publique son appréciation du caractère impartial de l'enquête dite « indépendante » après en avoir avisé le ministre (289.22, al.3).

Le Bureau ne possède aucun réel pouvoir d'action autonome et indépendante et doit s'en remettre au ministre pour toute action pouvant être prise en application de ces nouvelles dispositions.

On constate donc que le Bureau ne possède aucun réel pouvoir d'action autonome et indépendante et doit s'en remettre au ministre pour toute action pouvant être prise en application de ces nouvelles

dispositions. Le Bureau est un observateur inféodé au ministre de la Sécurité publique pour toute action concrète pouvant être prise en application de ces nouvelles dispositions législatives.

Les dispositions du projet de loi ne prévoient pas de possibilité pour le directeur du Bureau de commenter publiquement, de manière indépendante, les éléments constatés dans l'exercice de son mandat de surveillance.

EN SOMME, SUIVANT LE LIBELLÉ DU PROJET DE LOI :

- ▶ **LE BUREAU NE DISPOSE PAS DE MOYENS D'ACTION CONCRETS, CEUX-CI ÉTANT TOUS RÉSERVÉS AU MINISTRE;**
- ▶ **LE BUREAU DOIT AVISER LE MINISTRE AVANT DE SE PRONONCER PUBLIQUEMENT SUR SON ÉVALUATION DE L'IMPARTIALITÉ D'UNE ENQUÊTE;**
- ▶ **LE BUREAU NE PEUT AUTREMENT, ET DE MANIÈRE INDÉPENDANTE, COMMENTER PUBLIQUEMENT LES FAITS CONSTATÉS DANS L'EXERCICE DE SON MANDAT DE SURVEILLANCE.**

Si l'intention est de créer un véritable organisme de surveillance, il est alors nécessaire de lui donner une distance et une autonomie d'action qui lui permettront de réaliser pleinement son mandat, sans demeurer sous la tutelle du ministre de la Sécurité publique.

À cet égard, afin d'assurer la véritable indépendance de ce Bureau et d'en faire un véritable organisme de surveillance, il faudrait revoir la procédure de nomination et de renouvellement du directeur et lui accorder des pouvoirs d'action autonome, comme celui de commenter publiquement les faits constatés dans le cadre de sa surveillance.

Le Protecteur du citoyen propose certaines modifications au projet de loi n° 46 visant à augmenter le niveau d'indépendance de l'organisme créé.

Le Protecteur du citoyen propose donc certaines modifications au projet de loi n° 46 visant à augmenter le niveau d'indépendance de l'organisme créé.

Dans un premier temps, si l'on souhaite que l'organisme puisse véritablement être qualifié d'« indépendant », il faut adopter un modèle intégrant des civils qualifiés au sein des équipes d'enquête.

Dans un deuxième temps, puisque le mode de nomination du directeur civil est déterminant pour assurer la grande indépendance que cette fonction requiert, ce mode de nomination devrait relever directement de l'Assemblée nationale. Modifiant légèrement la recommandation 7 (ii) qu'il avait formulée en février 2010, le Protecteur du citoyen propose aujourd'hui que la nomination du directeur civil de cet organisme soit

approuvée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Il s'agit, selon nous, d'une procédure qui permet de garantir la grande crédibilité et l'indépendance nécessaires à l'exercice de cette fonction.

Enfin, à la lecture des orientations du projet de la loi n° 46, le Protecteur du citoyen considère que le rattachement administratif de l'organisme devrait être indépendant du ministre de la Sécurité publique. Nous croyons en effet qu'il serait plus opportun que l'organisme relève pour ses aspects administratifs du ministre de la Justice, permettant ainsi d'assurer une plus grande distance à l'égard des services policiers et du ministre responsable de ceux-ci. Le ministre de la Justice serait, selon nous, bien placé pour soutenir la mission de cet organisme indépendant, dont la finalité est de réaliser des enquêtes pouvant mener au dépôt d'accusations criminelles. Le ministre de la Justice pourrait également faciliter le travail de collaboration avec les services policiers et le Directeur des poursuites criminelles et pénales.

RECOMMANDATIONS

Considérant que le projet de loi n° 46 maintient une procédure où les policiers enquêtent sur d'autres policiers et qui, bien qu'incluant une surveillance par des observateurs civils, ne peut pas recevoir le qualificatif « d'enquête indépendante »;

Considérant que l'intérêt des citoyens et des policiers exige qu'un organisme réellement indépendant ait le mandat de réaliser ces enquêtes;

Considérant qu'au Canada, entre autres, la tendance générale est à la création d'organismes indépendants ayant le mandat de réaliser les enquêtes sur les incidents graves impliquant des policiers et que tous les nouveaux organismes créés intègrent des enquêteurs civils au sein des équipes d'enquêtes, certains étant même composés uniquement d'enquêteurs civils;

Considérant que des modifications importantes doivent être apportées au mandat et à la structure du Bureau civil que l'on propose de créer par le projet de loi n° 46;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Recommandation 1

Que les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 289.1 du projet de loi n° 46 soient modifiés afin de confier la responsabilité de réaliser les enquêtes criminelles sur ces incidents à un organisme indépendant, sous la direction d'un directeur civil n'ayant jamais été policier, et incluant des enquêteurs civils qualifiés au sein même des équipes d'enquêtes. Ces alinéas devraient prévoir l'obligation du corps de police d'informer

sans délai le directeur de cet organisme indépendant de tout incident visé.

Recommandation 2

Que l'article 289.5 du projet de loi n° 46 soit modifié afin de prévoir que la nomination et le renouvellement du directeur civil de l'organisme soient approuvés par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

Considérant également les deux années écoulées depuis le rapport du Protecteur du citoyen de février 2010 et le fait que la solution proposée par le ministre de la Sécurité publique dans le projet de loi n° 46 est jugée insuffisante en ne créant qu'un bureau d'observateurs;

Considérant l'importance d'assurer un haut niveau d'indépendance à l'égard des services de police et du ministre responsable de ceux-ci;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Recommandation 3

Que le projet de loi n° 46 soit modifié afin d'y inclure une disposition prévoyant que l'organisme indépendant relève, pour ses aspects administratifs, du ministre de la Justice, et de préciser que ce dernier serait responsable de l'application de tous les nouveaux articles introduits à la Loi sur la police liés à l'exercice du mandat de cet organisme.

2.2 Du point de vue de l'impartialité

Le critère de l'impartialité réfère à l'absence de préjugés, favorables ou défavorables, à l'égard de l'une ou l'autre des parties impliquées dans les événements. Dans le contexte des enquêtes sur les policiers impliqués dans des incidents ayant causé la mort ou des blessures graves à des civils, actuellement menées par des policiers d'un autre service de police, les inquiétudes exprimées relativement à l'impartialité des enquêtes touchent plus particulièrement la force de la solidarité policière.

Cette perception d'une solidarité entre policiers, susceptible de nuire à la divulgation des véritables faits et, du coup, affectant l'impartialité des enquêtes, est ce qui a amené la plupart des provinces canadiennes à adopter un modèle dans lequel des enquêteurs civils qualifiés participent directement au processus d'enquête. Bien que les formes puissent varier d'une province à une autre, tous les organismes mis sur pied jusqu'à présent au Canada pour mener ce mandat font appel à une participation d'enquêteurs civils à l'enquête. Le mandat de ces derniers n'est pas limité à une surveillance externe.

Or, le projet de loi n° 46 maintient dans les faits le système d'enquête des policiers par d'autres policiers qui, suivant l'évaluation du Protecteur du citoyen en février 2010, ne fournit pas de garantie suffisante d'impartialité et ne permet pas d'obtenir l'indispensable confiance de la population.

Le projet de loi n° 46 maintient dans les faits le système d'enquête des policiers par d'autres policiers qui ne fournit pas de garantie suffisante d'impartialité.

Il ne fait que superposer à la procédure actuelle des observateurs civils et crée le Bureau civil de surveillance de ces enquêtes dont le mandat se limite à « surveiller le déroulement d'une enquête indépendante afin de vérifier si cette enquête est menée de façon impartiale » (art. 289.4). Cette surveillance de l'impartialité s'accomplirait par le travail des observateurs civils affectés à chaque enquête.

Comme précisé précédemment, nous constatons que les pouvoirs et le mandat limités accordés à ces observateurs ne leur permettront pas de vérifier adéquatement et véritablement l'impartialité des enquêtes menées par le corps de police désigné, leur conformité aux règles applicables et encore moins leur qualité.

Le projet de loi prévoit également que le représentant du corps de police désigné pour faire l'enquête communique, à l'observateur qui en fait la demande, tout renseignement et document que ce dernier juge utile dans le cadre de la surveillance de cette enquête (art. 289.17, al.1). Or, le projet de loi ne prévoit pas une obligation de divulgation proactive de la part du corps de police désigné pour faire l'enquête. Pour exercer son rôle adéquatement, l'observateur devrait obtenir, en temps réel, toute information à laquelle les enquêteurs ont accès, sans restrictions. La responsabilité de fournir cette information devrait incomber au corps de police désigné, afin d'éviter qu'un observateur, n'étant pas au courant de l'existence de certains documents, ne soit pas en mesure d'en demander la communication. De plus, les observateurs ne pourront être présents aux interrogatoires des témoins et devront se contenter des déclarations écrites ou des enregistrements sonores ou vidéo, s'ils existent. Ils ne pourront assister aux réunions stratégiques de l'équipe d'enquête afin de suivre en temps réel et *in vivo* le processus.

Le projet de loi prévoit que les observateurs pourront avoir accès aux lieux où se sont déroulés les événements alors que ces lieux sont protégés par un corps de police (art. 289.17, al.2). Or, puisqu'on leur interdit de communiquer avec toute autre personne que le représentant officiel du corps de police désigné, cette mesure aura un impact limité. L'observateur, pour exercer adéquatement sa surveillance, devrait être en mesure de suivre l'équipe d'enquête tout au long du processus.

Enfin, le seul pouvoir que le projet de loi n° 46 accorde au Bureau civil de surveillance, dans le cas où il constaterait une irrégularité de nature à compromettre l'impartialité d'une enquête, est celui d'aviser le ministre qui ordonnera la reprise de l'enquête par un autre corps de police (art. 289.20 et 289.1). Le Bureau civil ne peut donc pas intervenir au

Le Bureau civil ne peut pas intervenir au cours d'une enquête pour demander des correctifs ou des compléments d'information permettant d'assurer l'impartialité du processus.

cours d'une enquête pour demander des correctifs ou des compléments d'information permettant d'assurer l'impartialité du processus, risquant dès lors que ces manquements viennent entacher l'enquête dans son intégralité.

Par ailleurs, la reprise de l'enquête par un autre corps de police n'est pas, à notre avis, une solution permettant de corriger les lacunes d'une enquête de cette nature. En effet, si les enquêteurs ont fait preuve de partialité, les éléments de preuves auront déjà été contaminés. Si, en guise d'exemple, un des enquêteurs a, lors de l'interrogatoire des policiers impliqués, suggéré des réponses à ces derniers, cet interrogatoire ne pourra jamais être repris adéquatement. La plupart des autres éléments de preuve se seront également détériorés avec le temps, soit les éléments matériels ou la mémoire des témoins, de sorte qu'il sera en somme très difficile, sinon impossible, pour le nouveau service de police désigné de reprendre une enquête impartiale.

La participation réelle de civils dans le processus d'enquête est la seule manière d'en garantir l'impartialité à toutes les étapes.

La participation réelle de civils dans le processus d'enquête est, à notre avis, la seule manière d'en garantir l'impartialité à toutes les étapes, et de rassurer le public sur cet aspect. La présence d'enquêteurs civils qualifiés, nous insistons sur ce point, permettrait de contrer la perception de partialité des policiers, même si, dans les faits, ces derniers accomplissent sans doute en général leur travail en toute rigueur et compétence.

Plusieurs opposants au modèle des enquêteurs civils invoquent la question de la compétence des enquêteurs. Le Protecteur du citoyen croit également que la compétence des enquêteurs est un élément crucial au bon fonctionnement et à la crédibilité de ces enquêtes.

Or, quels sont les éléments qui rendent un enquêteur compétent pour réaliser ce type d'enquête? Les connaissances et l'expérience en enquête de crimes majeurs sont importantes. Ces éléments ne peuvent actuellement s'acquérir que dans le cadre d'un parcours professionnel policier. D'autres éléments sont toutefois pertinents, sinon essentiels, à la compétence des enquêteurs.

Un enquêteur civil qualifié est, pour le Protecteur du citoyen, une personne ayant une expérience dans la collecte de preuves, d'excellentes connaissances en droit criminel et en techniques d'enquêtes.

La proposition du Protecteur du citoyen d'intégrer des enquêteurs civils qualifiés, notamment d'anciens policiers ayant une expérience d'enquêteur, a été inspirée des expériences canadiennes et britannique dans lesquelles des enquêteurs civils qualifiés se sont vus confier de telles enquêtes, avec succès. Un enquêteur civil qualifié est, pour le Protecteur du citoyen, une personne ayant une expérience dans la collecte de preuves, d'excellentes connaissances en droit criminel et en techniques d'enquêtes. Il ne

s'agit donc pas de néophytes en ces matières. Nous croyons toutefois que ces civils devraient pouvoir bénéficier de la formation offerte actuellement aux policiers qui souhaitent devenir enquêteurs de crimes majeurs. La collaboration de l'École nationale de police sera déterminante à cet égard. De plus, le pairage avec des enquêteurs d'expérience permettra de joindre à l'expertise des civils celle reconnue des policiers.

La compétence des enquêteurs civils qui travaillent dans tous les organismes créés au Canada au cours des dernières années est un élément fondamental de la réflexion sur le modèle à choisir. M. Clifton G. Purvis, directeur de l'ASIRT en Alberta souligne que :

En Alberta, nous nous sommes efforcés de mener les meilleures enquêtes possibles sur les dossiers confiés à notre équipe, et je crois que le public n'en attend pas moins. En ayant recours à des enquêteurs et à un directeur civils, nous avons réussi à concilier, dans notre champ d'action, efficacité et indépendance²⁴.

Si toutes les provinces canadiennes ayant créé de tels organismes ont choisi d'intégrer des enquêteurs civils dans les équipes d'enquête sur des incidents graves impliquant des policiers, il est possible que la seule expertise policière – qui est, rappelons-le, essentielle et incontournable par ailleurs – ne soit pas suffisante à elle seule. La compétence civile est également déterminante pour garantir la qualité et l'indépendance de ces enquêtes.

Nous référons, sur ce point, à la lettre jointe de M. Gareth Jones, lui-même ex-policier, directeur de l'Équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman de l'Ontario, dont la vaste expertise est reconnue en matière d'enquêtes criminelles sur les incidents qui impliquent des policiers :

... l'attitude personnelle d'un enquêteur de l'UES comptait davantage que le poste qu'il avait précédemment occupé. [...] Certains civils se révélaient aussi compétents que d'anciens agents, ayant même parfois de bien meilleures capacités d'enquête, notamment en ce qui a trait à la rigueur et à l'objectivité. Cela a joué en faveur des agents visés par l'enquête, notamment lorsqu'ils étaient exonérés, comme c'était le cas dans environ 97 % des cas. Personne ne pouvait alors prétendre à une tentative de camouflage parce que les anciens agents se seraient montrés partiaux, consciemment ou non, envers leurs anciens collègues, opinion évidemment très largement répandue²⁵.

Cela contredit indéniablement le mythe véhiculé par certains opposants à un modèle intégrant des enquêteurs civils, selon lequel seuls les policiers peuvent enquêter sur d'autres policiers. Ces propos rejoignent ceux de M. Ian Scott, actuel directeur de l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario (UES) concernant l'importance, pour la crédibilité de ces enquêtes, de les confier à un organisme composé d'enquêteurs civils :

²⁴ Lettre de M. Clifton G. Purvis, directeur de l'Alberta Serious Incident Response Team, Annexe -3- du présent mémoire.

²⁵ Contribution de M. Gareth Jones, Annexe -1-

Si un service de police et un organisme civil externe menaient une enquête sur le même incident et parvenaient aux mêmes conclusions, et que celles-ci étaient par la suite révisées judiciairement, par exemple dans le cadre d'une commission d'enquête publique, et que l'enquête était alors légitimement considérée erronée d'un point de vue factuel, il est probable que l'enquête de la police serait jugée biaisée et inacceptable, tandis que le rapport civil serait jugé, au pire, inhabile²⁶.

De plus, M. Gareth Jones répond à un second préjugé souvent exprimé voulant que ces enquêtes soient trop complexes pour pouvoir être réalisées par des enquêteurs civils :

... ces enquêtes n'ont rien à voir avec des « polars ». Une fusillade policière mortelle est rarement plus compliquée à élucider qu'un homicide conjugal où l'on surprend le conjoint en flagrant délit. Bien sûr, pour rassembler les preuves, il faut être minutieux et méthodique, mais on est loin des mystères à la Hercule Poirot. En résumé, les compétences techniques, par exemple la procédure pour obtenir un mandat de perquisition, sont relativement simples à acquérir²⁷.

La participation de civils qualifiés aux enquêtes est non seulement réaliste, mais est une condition essentielle à la rigueur, au professionnalisme et à la crédibilité de celles-ci.

Le Protecteur du citoyen réitère donc que le choix d'un modèle assurant la participation de civils qualifiés aux enquêtes est non seulement réaliste, mais est une condition essentielle à la rigueur, au professionnalisme et à la crédibilité de celles-ci.

RECOMMANDATIONS

Considérant que le modèle de l'observateur civil, tel que proposé dans le projet de loi n° 46, ne permet pas d'assurer l'indépendance et l'impartialité des enquêtes menées sur des incidents graves impliquant des policiers;

Considérant que la présence d'enquêteurs civils qualifiés au sein même des équipes d'enquête est, selon le Protecteur du citoyen, l'élément déterminant pour regagner la confiance du public en de telles circonstances;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Recommandation 4

Que le projet de loi n° 46 soit modifié afin que le mandat de l'organisme indépendant soit de réaliser les enquêtes sur les incidents

²⁶ Lettre de M. Ian Scott, directeur de l'UES, Annexe -2-

²⁷ Contribution de M. Gareth Jones, Annexe -1-

lors desquels un civil décède, est blessé gravement ou blessé par une arme à feu ou un dispositif à impulsion électrique utilisée par un policier lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police, et que la fonction d'observateur civil soit remplacée par celle d'enquêteur civil, ayant un statut d'agent de la paix et participant à part entière à ces enquêtes.

Considérant que des enquêtes impartiales et indépendantes doivent également être menées sur les incidents sensibles qui suscitent l'attention du public;

Considérant la définition de « blessure grave » formulée dans le rapport de février 2010 du Protecteur du citoyen²⁸ ainsi que la proposition d'inclure les blessures causées par un dispositif à impulsion électrique;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Recommandation 5

Que le premier alinéa de l'article 289.1 du projet de loi n° 46 soit modifié afin d'inclure après « par une arme à feu », la mention « ou un dispositif à impulsion électrique » et qu'un nouvel alinéa soit inséré à l'article 289.1 du projet de loi n° 46, afin de prévoir une définition de la notion de « blessure grave » qui inclura notamment les allégations d'agression sexuelle lors de l'exercice des fonctions.

Considérant que l'une des conditions essentielles à la réussite de l'intégration d'enquêteurs civils qualifiés est une formation adéquate en enquête de crimes majeurs;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Recommandation 6

Que le ministère de la Sécurité publique mandate l'École nationale de police pour assurer la formation adaptée des enquêteurs civils qualifiés associés aux enquêtes menées par l'organisme indépendant qui sera créé.

²⁸ Blessure grave : « toute blessure susceptible d'avoir des répercussions sur la santé ou le bien-être de la victime, et dont la nature est plus que passagère ou insignifiante ». Protecteur du citoyen, 2010, op. cit. note 3, p.24, en ligne :

http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_speciaux/2010-02-16_Rapport_police_final.pdf

2.3 Du point de vue de l'application cohérente de règles formelles

Ce critère réfère à la nécessité d'encadrer les enquêtes menées sur les incidents graves impliquant des policiers par des règles formelles, de sorte qu'elles puissent être appliquées de manière cohérente, d'une enquête à l'autre, aux personnes visées ou impliquées dans celles-ci. Il ne s'agit pas d'imposer un carcan, mais plutôt des balises claires permettant de s'assurer qu'une même procédure sera suivie indépendamment de l'identité des personnes qui font l'objet de l'enquête, de celle des témoins ou des victimes. L'obéissance à des règles formelles, assorties de mesures de contrôle adéquates, donne des points de repère précis pour évaluer une enquête menée dans une situation particulière, aidant ainsi à rassurer le public sur ces enquêtes et à améliorer leur crédibilité.

Dans son rapport de 2010, le Protecteur du citoyen recommandait un encadrement législatif et réglementaire du processus d'enquête afin de prévoir notamment des définitions, dont celle de la notion de blessure grave²⁹, ainsi que les obligations respectives incombant aux directeurs des services de police, aux policiers impliqués et témoins, de même qu'aux personnes chargées de mener l'enquête. Nous réitérons cette recommandation, en y ajoutant les explications suivantes.

Forme de l'encadrement : règlement ou directive?

Le ministre de la Sécurité publique privilégie, dans le contexte du projet de loi n° 46, un « encadrement » minimal des enquêtes portant sur les incidents graves impliquant des policiers, qui serait prévu dans une nouvelle version de la directive ministérielle. L'article 289.2 du projet de loi prévoit en effet que : « Le ministre peut établir des directives applicables à la tenue des enquêtes indépendantes ».

Le Protecteur du citoyen croit que l'encadrement par voie réglementaire est non seulement bien fondé juridiquement, mais qu'il s'agit d'une condition essentielle à l'indépendance de ces enquêtes criminelles.

On renonce à inscrire dans un règlement les obligations des différents intervenants impliqués dans le processus d'enquête de ces incidents et on maintient le régime de la directive pour orienter les services policiers dans la réalisation de ces enquêtes. Le Protecteur du citoyen est en désaccord avec cette position, et croit que l'encadrement par voie réglementaire est non seulement bien fondé juridiquement, mais qu'il s'agit d'une condition essentielle à l'indépendance de ces enquêtes criminelles.

²⁹ Blessure grave : « toute blessure susceptible d'avoir des répercussions sur la santé ou le bien-être de la victime, et dont la nature est plus que passagère ou insignifiante », op. cit., note 28.

Le propre d'une directive est normalement de guider et d'orienter l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Son effet juridique est limité et elle ne peut normalement faire l'objet d'une sanction judiciaire³⁰.

L'un des problèmes d'application d'une directive dans le contexte des enquêtes criminelles portant sur des incidents graves impliquant des policiers est, justement, l'absence de sanction possible, même administrative, puisque la directive établie par le ministre ne peut contraindre des services de police indépendants, et ce, particulièrement dans le contexte d'une enquête criminelle. Pour ce faire, chaque service de police devrait adopter intégralement cette directive et chacun serait responsable d'en assurer le respect par des sanctions administratives. Il est alors aisé d'imaginer une grande disparité dans l'application de ces diverses directives et dans les sanctions administratives pouvant en découler.

La Loi sur la police prévoit déjà le pouvoir de réglementer la conduite des policiers dans le cadre d'un règlement de discipline qui « impose aux policiers des devoirs et des normes de conduite propres à assurer leur efficacité, la qualité de leur service et le respect des autorités dont ils relèvent »³¹. La Loi sur la police pourrait aisément être modifiée pour prévoir un régime d'obligations et de sanctions applicables aux enquêtes menées sur des incidents graves impliquant des policiers.

Certains prétendent que les actions des policiers menant une enquête criminelle ne peuvent être réglementées afin de préserver l'indépendance des enquêteurs. Le principe de l'indépendance de ces enquêtes criminelles à l'égard d'une possible ingérence de l'exécutif ou d'un ministre découle des principes de la primauté du droit établis notamment dans l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*³², où la Cour suprême affirma qu'un membre de l'exécutif ne pouvait s'ingérer dans l'exercice des pouvoirs conférés par la loi à une commission indépendante.

Les policiers, particulièrement lorsqu'ils mènent une enquête criminelle et exercent leur pouvoir discrétionnaire, doivent pouvoir agir en toute indépendance, à l'abri de toute intervention politique du pouvoir exécutif ou ministériel. Les policiers font partie du pouvoir exécutif et sont donc assujettis aux lois et règles de droit en vigueur, bien qu'ils exercent une fonction particulière au sein du système de justice. La jurisprudence de la Cour suprême a clairement établi que les policiers, dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire de même que dans leur fonction d'enquêteur criminel, sont soumis à la loi et aux

Les policiers font partie du pouvoir exécutif et sont donc assujettis aux lois et règles de droit en vigueur, bien qu'ils exercent une fonction particulière au sein du système de justice.

³⁰ *Mead Johnson Canada, une division de Bristol-Myers SQUIBB Canada inc c. Robillard*, [1995] R.J.Q. 1089, par. 94.

³¹ *Loi sur police*, L.R.Q. c. P-13.1, art. 258.

³² [1959] R.C.S. 121

règlements applicables, suivant les principes de la primauté du droit³³. Ils sont, d'abord et avant tout, des serviteurs de la loi qui détermine leurs pouvoirs et leurs obligations. Ce faisant, un texte législatif et réglementaire peut légalement déterminer les obligations que doivent suivre les policiers dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire qui, bien qu'essentiel, n'a rien d'absolu.

Le choix fait dans le projet de loi n° 46 de ne pas encadrer par voie législative et réglementaire les enquêtes menées sur des incidents graves impliquant des policiers, et de maintenir au niveau d'une directive ministérielle cet aspect, n'est pas le meilleur moyen d'assurer leur indépendance puisque cela préserve le pouvoir d'intervention discrétionnaire de l'exécutif sur ces enquêtes. Suivant l'article 289.4 du projet de loi, le Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes aurait le mandat de vérifier l'application de ces directives ministérielles établies en vertu de l'article 289.2 et d'en faire rapport au ministre. Dans les cas d'irrégularités de nature à entacher l'impartialité de l'enquête, dont le non-respect de la directive, la sanction serait l'intervention du ministre pour ordonner que l'enquête soit reprise par un autre corps de police (art. 289.1, al.4). Le fait que le projet de loi n° 46 enchâsse dans la Loi sur la police les pouvoirs

L'encadrement législatif et réglementaire est le meilleur moyen d'assurer que l'exercice du pouvoir discrétionnaire des policiers ne soit pas sujet à une intervention ministérielle et de garantir l'indépendance de leurs actions par des règles formelles, transparentes et uniformes.

d'intervention du ministre sur ces enquêtes et que l'« encadrement » de celles-ci se limite à une directive ministérielle sont autant d'éléments qui viennent, en réalité, réduire l'indépendance de ce processus.

Dans sa proposition de février 2010, le Protecteur du citoyen avait recommandé que soient prévues dans un règlement les obligations devant être respectées par les agents de la paix chargés de mener les enquêtes sur ces incidents, et ce, afin d'éloigner ces enquêtes de l'intervention ministérielle et d'en assurer l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif, tel qu'exigé par la Cour suprême. L'encadrement législatif et réglementaire est le meilleur moyen d'assurer que l'exercice du pouvoir discrétionnaire des policiers ne soit pas sujet à une intervention ministérielle et de garantir l'indépendance de leurs actions par des règles formelles, transparentes et uniformes.

³³ R. c. Campbell [1999] 1 R.C.S. 565 : Dans cette affaire, la Cour suprême devait déterminer si des policiers pouvaient bénéficier de l'immunité des mandataires de l'État, pour des actes illégaux commis dans l'exercice de leurs fonctions, soit le fait d'avoir vendu une grande quantité de stupéfiants. La Cour souligne que le règlement applicable à l'époque autorisait les policiers à commettre certains actes autrement illégaux, dans le respect du cadre prévu par la loi et ses règlements, soit de posséder mais non de vendre des drogues illégales. La Cour en conclut que les policiers étaient tenus de respecter le règlement en vigueur à l'époque, et souligne que le législateur avait le loisir de corriger ces dispositions et de modifier les lois et règlements applicables, ce qui était déjà fait lorsque la Cour écrivit son jugement. Voir également à cet égard R. c. Beaudry, [2007] 1 R.C.S. 190.

De plus, l'encadrement réglementaire permet de donner une force exécutoire réelle à des normes et obligations que l'on souhaite voir appliquer. Puisque plusieurs corps de police sont concernés, il serait difficile de garantir l'uniformité des obligations applicables aux agents de la paix qui réalisent les enquêtes sur des incidents graves impliquant des policiers sans un règlement d'application uniforme. Une directive ministérielle laisse place à interprétation et à une application différente d'un corps de police à l'autre, alors qu'un règlement a nécessairement une force contraignante générale.

L'Ontario et l'Alberta possèdent de tels règlements régissant les enquêtes criminelles menées par leurs organismes indépendants, soit l'UES et l'ASIRT³⁴. Ces règlements sont rédigés de telle manière qu'ils prévoient des obligations pour les enquêteurs, les policiers témoins, les policiers impliqués, ainsi que pour les directeurs des services de police, tout en laissant la discrétion nécessaire aux enquêteurs dans la conduite de leurs enquêtes.

Le règlement ontarien a été interprété par la Cour d'appel de l'Ontario dans une décision récente³⁵. La Cour a rappelé l'objectif poursuivi par les dispositions législatives et réglementaires entourant les enquêtes menées par l'UES :

« The purpose of the statutory and regulatory provisions relating to SIU investigations is to ensure the independent and accountable investigation of the use of police force causing death or serious injury and to foster public confidence in such investigations and in the integrity of the police. [...] As the Director of the SIU puts it in his factum, at para. 64:

The legislative purpose underlying the PSA [Police Services Act] and the SIU Regulation is clear and unequivocal: to maintain and foster public confidence in the rule of law and the administration of justice by ensuring that when police actions result in the death of or serious injury to civilians, they are subject to an independent, impartial and effective investigation the conclusions of which are accessible and transparent »³⁶.

Ces principes devraient éclairer, à notre avis, les objectifs devant être poursuivis par le législateur québécois dans l'encadrement de telles enquêtes.

³⁴ Les extraits pertinents de ces textes réglementaires se trouvent aux Annexes -2- et -3- du présent mémoire.

³⁵ *Schaeffer v. Wood*, 2011 ONCA 716. Ce jugement rendu le 15 novembre 2011 a été porté en appel devant la Cour suprême du Canada par les associations représentant les policiers de la province. Dans cette décision, le tribunal analyse l'interrelation entre deux dispositions du règlement 267/10 : l'une prévoyant l'obligation pour les policiers témoins et impliqués de fournir leurs notes sur l'incident avant la fin de leur quart de travail (art. 9), l'autre prévoyant le droit pour ces mêmes policiers de consulter un avocat (art. 7). La Cour a déterminé que le droit à l'avocat ne s'étendait pas jusqu'à obtenir l'assistance de ce dernier dans la rédaction des notes d'incidents. Dans cette décision, aucune des parties n'a remis en question la légalité de cette réglementation.

³⁶ *Schaeffer v. Wood*, 2011 ONCA 716, par. [58].

Même avec un cadre réglementaire bien établi comme en Ontario et en Alberta, des divergences d'interprétation subsistent quant aux obligations légales de chacun des acteurs impliqués dans les enquêtes sur ces incidents graves. Étant donné la difficulté d'assurer le respect de normes cohérentes et uniformes avec une simple directive, le règlement est, de l'avis du Protecteur du citoyen, essentiel afin d'encadrer sérieusement et de manière crédible ces enquêtes.

Régime de sanctions en cas de défaut

En février 2010, le rapport du Protecteur du citoyen recommandait que l'encadrement réglementaire du processus d'enquête prévoie également un régime de sanctions, par la création d'une infraction déontologique, pour tout défaut de collaboration ou manquement aux obligations introduites par ce règlement³⁷.

Cette recommandation était inspirée d'un règlement ontarien qui créait une infraction disciplinaire du fait de ne pas respecter la réglementation applicable alors. Ce règlement a été remplacé depuis et ces infractions ont été retirées en 2010 avec l'adoption de la nouvelle réglementation.

L'absence de sanction dans le régime ontarien a fait l'objet de critiques et de recommandations de la part de l'Ombudsman de l'Ontario dans ses deux rapports sur l'UES. Dans son rapport *Une surveillance imperceptible*³⁸, l'Ombudsman ontarien recommandait deux mesures visant à résoudre ces difficultés :

« Recommandation 37

Le directeur de l'Unité des enquêtes spéciales devrait pouvoir, à sa discrétion, référer directement à la Commission civile des services policiers de l'Ontario les incidents de non-respect des exigences législatives et réglementaires par la police, relativement à la coopération des policiers aux enquêtes de l'Unité, pour une prise en considération dans le cadre du processus disciplinaire.

Recommandation 38

Le manque de coopération ou l'obstruction de la police lors des enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales devrait constituer une infraction punissable

³⁷ Protecteur du citoyen. *Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect : Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers*. Février 2010, p. 23, recommandation 1 (ix).

https://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_speciaux/2010-02-16_Rapport_police_final.pdf

³⁸ Ombudsman de l'Ontario. 2008. *Une surveillance imperceptible : Enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales*. Publié le 30 septembre 2008.

http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Investigations/SORT%20Investigations/siureport_fr.pdf

d'une amende ou d'une peine de prison comparable à des infractions provinciales similaires. »

Ces recommandations n'ont pas été intégrées pour le moment dans la législation et la réglementation ontariennes, ce qui n'est probablement pas étranger à la persistance des problèmes de collaboration entre l'UES et les services de police. C'est d'ailleurs ce qui a amené l'Ombudsman de l'Ontario à réitérer ces deux mêmes recommandations dans son plus récent rapport sur l'UES, rendu public le 14 décembre 2011³⁹.

Le projet de loi n° 46 introduit, quant à lui, deux sanctions pénales spécifiques visant les directeurs de corps de police et les représentants chargés d'assurer le lien avec le Bureau de surveillance :

- 1- le défaut du directeur du corps de police impliqué d'informer sans délai le ministre d'un événement visé par ces nouvelles dispositions et devant donner lieu à une enquête constituerait une infraction passible d'une amende variant entre 250 \$ et 2 500 \$ (art. 289.1 et article 2 modifiant l'article 310);
- 2- le défaut du représentant du corps de police désigné pour réaliser l'enquête de collaborer avec le Bureau civil de surveillance constituerait également une infraction, passible d'une amende variant entre 50 \$ et 1 000 \$ (art. 289.19 et article 3 modifiant l'article 311).

La création de telles infractions pénales est, à notre avis, une mesure qui devrait assurer le respect de ces dispositions et contribuer à la collaboration des services de police impliqués et désignés.

Le Protecteur du citoyen croit cependant que le régime de sanctions devrait également viser à responsabiliser les policiers pour certains comportements qui enfreindraient les responsabilités et les obligations prévus par l'encadrement réglementaire. Ces sanctions pourraient notamment concerner le manquement à l'obligation de ne pas entrer en contact avec un autre policier impliqué dans les événements ou un policier témoin.

Actuellement, le projet de loi n° 46 ne prévoit aucune obligation pour les policiers impliqués ou les policiers témoins des événements qui font l'objet d'une enquête. Le ministère de la Sécurité publique affirme que des orientations concernant la ségrégation des policiers et les délais maximaux pour fournir les notes concernant l'incident se trouveront dans la directive devant encadrer ce processus. Or, comme nous venons de le

³⁹ Ombudsman de l'Ontario. 2011. « *Le sabotage de la surveillance : Enquête sur l'application des recommandations concernant la réforme de l'Unité des enquêtes spéciales par le ministère du Procureur général* ». Publié le 14 décembre 2011.
<http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Investigations/SORT%20Investigations/SIU2-Final-FR-with-covers.pdf>

mentionner, une directive ne peut avoir de force contraignante et son non-respect ne pourra entraîner de sanction autre qu'administrative, le cas échéant.

Nous prenons en considération le fait qu'il existe déjà, dans l'article 260 de la Loi sur la police, une obligation pour tout policier de dénoncer à son directeur un comportement d'un autre policier susceptible de constituer une infraction criminelle, et de participer ou collaborer à toute enquête relativement à un tel comportement⁴⁰. Le défaut de respecter cette disposition constitue une infraction en vertu de l'article 311 de cette même loi et est passible d'une amende variant entre 50 \$ et 1 000 \$.

Un règlement doit prévoir les droits et les obligations de chacun des intervenants impliqués et des infractions pénales doivent pouvoir être appliquées en cas de non-respect.

Afin d'assurer la confiance du public à l'endroit de ces enquêtes, nous sommes d'avis qu'un règlement doit prévoir clairement les droits et les obligations de chacun des intervenants impliqués dans le processus – policiers, enquêteurs et directeurs de services de police. De plus, des infractions pénales doivent pouvoir être appliquées en cas de non-respect de ces obligations. Le projet de loi prévoit déjà deux infractions, ce qui constitue une avancée. Il est toutefois nécessaire d'aller plus loin et de responsabiliser les policiers eux-mêmes; à cette fin, des obligations plus précises que celles prévues à l'article 260 de la Loi sur la police doivent être intégrées au cadre législatif et réglementaire.

RECOMMANDATIONS

Considérant que le maintien des normes de conduite dans une directive ministérielle n'est pas le meilleur moyen d'assurer l'indépendance des enquêtes menées sur les incidents graves impliquant des policiers;

Considérant qu'il est nécessaire, pour garantir l'indépendance et l'impartialité de ces enquêtes, de formaliser les droits, obligations et pouvoirs respectifs de chaque intervenant par voie législative et réglementaire;

Considérant qu'un cadre légal permet d'assurer une cohérence et une uniformité dans le processus, de rendre plus transparentes les règles applicables et de prévoir les sanctions en cas de non-respect des obligations;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Recommandation 7

Que l'article 289.2 proposé par le projet de loi soit modifié afin d'y prévoir le pouvoir du gouvernement de réglementer les droits, les

⁴⁰ Loi sur la police, L.R.Q., c. P-13.1, art. 260.

responsabilités et les obligations des différents intervenants impliqués dans les enquêtes sur des incidents au cours desquels un civil décède, est blessé gravement ou blessé par une arme à feu ou un dispositif à impulsion électrique utilisé par un policier lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police. Ce règlement devrait notamment prévoir :

- Une définition des concepts de « policier impliqué » et de « policier témoin »;
- Les obligations incombant aux policiers impliqués et témoins des événements, notamment celles de ne pas communiquer entre eux à propos de ces événements avant d'être rencontrés par les enquêteurs, de remettre leurs notes complétées sur les événements avant la fin de leur quart de travail, sauf circonstances exceptionnelles, et de rencontrer les enquêteurs désignés pour faire l'enquête dans un délai maximal de 24 heures suivant la demande de rencontre;
- Les obligations incombant au directeur du corps de police impliqué dans les événements, notamment de signaler sans délai l'événement à la personne appropriée, de sécuriser et préserver le lieu de l'incident jusqu'à l'arrivée des enquêteurs désignés, de séparer les uns des autres les policiers impliqués et témoins, et ce, jusqu'à leur rencontre avec les enquêteurs désignés.

Recommandation 8

Que le projet de loi n° 46 prévoie une sanction pénale en cas de non-respect des obligations inscrites au règlement adopté en vertu de l'article 289.2, et que le pouvoir de déposer des accusations pénales en vertu de ces articles incombe au directeur de l'organisme indépendant. Ce pouvoir devrait également incomber au directeur de l'organisme indépendant pour les infractions introduites par les articles 2, 3 et 4 du projet de loi.

2.4 Du point de vue de la transparence du processus et des résultats

Les événements tragiques impliquant la mort ou des blessures graves causées à des civils et découlant d'une intervention policière sont médiatisés et mobilisent l'opinion publique. Le peu d'information rendue publique est source de frustration et d'incompréhension de la part des victimes et de leur famille, comme de la part du public en général.

La transparence concerne donc le niveau d'information donné au public, permettant de comprendre le processus d'enquête et d'en apprécier tous les aspects. Cette appréciation est déterminante pour que les enquêtes soient crédibles aux yeux du public.

Le projet de loi n° 46 prévoit que « le directeur du Bureau rend publique, dans tous les cas, l'appréciation du Bureau quant au caractère impartial ou non d'une enquête indépendante, après en avoir avisé le ministre » (art. 289.22, al.3). Cette diffusion systématique de l'appréciation de l'impartialité du Bureau civil de surveillance est certes favorable à une transparence accrue entourant ces enquêtes.

Le rapport des enquêteurs ou les autres informations concernant l'événement ne seront pas plus accessibles au public qu'aujourd'hui.

Par contre, le mandat limité du Bureau civil de surveillance proposé, soit de vérifier le caractère impartial ou non de l'enquête, limitera la nature de l'information transmise au public. Celle-ci s'en tiendra donc à l'appréciation qu'aura faite le Bureau de l'impartialité de l'enquête, alors que le rapport des enquêteurs ou les autres informations concernant l'événement ne seront pas plus accessibles au public qu'aujourd'hui.

Rappelons que, dans les cas où l'enquête mènera au dépôt d'accusations contre les policiers impliqués dans les événements, le processus judiciaire devant les tribunaux de juridiction criminelle régira la divulgation publique de l'information. Or, dans les cas où aucune accusation n'est déposée, la diffusion des motifs et des explications permettant au public de comprendre les conclusions de l'enquête et la décision de ne pas déposer de telles accusations serait essentielle. Le projet de loi ne prévoit aucune disposition relativement à la diffusion, par le corps de police chargé de mener l'enquête, des conclusions motivées ou détaillées de celle-ci dans les cas où aucune accusation n'est portée. Une grande partie de l'information sur l'incident lui-même et sur les actions des policiers impliqués demeurera ainsi inaccessible au public. Ce manque de transparence maintiendra un halo d'incompréhension autour de ces événements et de la décision de ne pas déposer d'accusation, et ce, même si les policiers ont agi dans le plein respect de la loi et de leurs devoirs.

RECOMMANDATION

Considérant que le déficit d'information publique concernant les enquêtes menées sur les incidents graves impliquant des policiers est source de frustration et d'incompréhension de la part des victimes et de leurs proches, comme de la part du public en général;

Considérant qu'une plus grande transparence permettrait au public de mieux comprendre la décision de déposer ou non des accusations au terme de telles enquêtes;

Considérant qu'un organisme réellement indépendant devrait avoir la possibilité de faire des commentaires publics et des recommandations de manière autonome;

Le Protecteur du citoyen recommande :

Recommandation 9

Que le projet de loi n° 46 soit modifié afin d'y inclure une disposition permettant au directeur de l'organisme indépendant de faire des commentaires publics sur les enquêtes qu'il mène et de formuler toute recommandation qu'il juge pertinente dans l'exercice de son mandat; qu'un sommaire d'enquête soit rendu public au terme de l'enquête et que la décision de porter ou non des accusations soit expliquée.

2.5 Du point de vue de la surveillance et de l'imputabilité

Dans le rapport du Protecteur du citoyen de février 2010, le critère de la surveillance référait aux mécanismes mis en place pour vérifier la qualité et l'impartialité des enquêtes réalisées. L'imputabilité était définie en relation avec les moyens de reddition de compte quant à la façon dont ces enquêtes sont réalisées et aux résultats obtenus.

La surveillance de l'impartialité des enquêtes est au cœur même du mandat du Bureau civil de surveillance proposé par le projet de loi n° 46. Or, pour les motifs détaillés précédemment relativement au critère de l'impartialité, cette surveillance de l'impartialité des enquêtes policières s'avérera à bien des égards déficiente et limitée. L'absence de réels pouvoirs d'enquête et de moyens d'action autonome du Bureau et de ses observateurs ainsi que leur dépendance de l'information reçue d'un interlocuteur unique du corps de police désigné pour réaliser l'enquête sont autant d'éléments limitant leur réelle capacité de déceler des sources de partialité dans ces enquêtes. Ces limitations importantes affecteront la capacité réelle du Bureau civil de surveillance de remplir la mission pour laquelle il serait créé, soit de vérifier l'impartialité des enquêtes menées par le corps de police désigné.

Cette surveillance de l'impartialité des enquêtes policières s'avérera à bien des égards déficiente et limitée.

Quant à l'imputabilité, le projet de loi prévoit que le Bureau civil de surveillance doit produire un rapport annuel de gestion remis au ministre, qui le dépose devant l'Assemblée nationale (art. 289.30). Ce rapport distinct déposé à l'Assemblée nationale permet une reddition de compte adéquate du Bureau en tant qu'organisme budgétaire relevant d'un ministre.

Soulignons par ailleurs que l'article 8 du projet de loi prévoit l'obligation du Bureau civil de surveillance de faire rapport au ministre, au plus tard trois ans suivant le début de ses activités, sur l'application de la procédure de surveillance des enquêtes. Il pourra alors lui faire des recommandations visant à améliorer cette procédure. Le ministre devra transmettre à l'Assemblée nationale ce rapport. Cette disposition intéressante rejoint la

recommandation 8 (b) du rapport du Protecteur du citoyen de février 2010, demandant qu'un bilan d'implantation du nouvel organisme soit produit au terme des cinq premières années de son existence.

Cependant, rien dans le projet de loi ne vient améliorer les moyens de reddition de comptes des enquêtes menées par les corps de police désignés comme tels. Dans le rapport de février 2010, nous constatons des lacunes importantes quant à la capacité du ministère de la Sécurité publique de rendre compte de manière satisfaisante et détaillée des enquêtes menées par les services de police désignés en application de l'actuelle Politique ministérielle. Le projet de loi n° 46 n'introduit aucune mesure permettant d'améliorer cet aspect.

3. L'efficacité, l'efficience et les coûts

Le ministre de la Sécurité publique estime les coûts annuels d'opération du « Bureau civil de surveillance des enquêtes indépendantes » prévu dans le projet de loi n° 46 à environ 1,5 million \$⁴¹.

Nous nous interrogeons sur l'opportunité d'investir dans la création d'un tel organisme qui risque fort de ne pas être en mesure d'accomplir pleinement le mandat pour lequel il est créé, soit d'assurer que les enquêtes sur les incidents graves impliquant des policiers soient menées de manière indépendante, impartiale, crédible et efficace. En l'absence d'un réel changement de la formule proposée, il nous semble inopportun d'investir un tel montant dans ce nouvel organisme.

Nous croyons que si des budgets sont alloués à la création d'un nouvel organisme, ce doit être pour amener un changement réel, qui permettra de regagner la confiance du public envers ces enquêtes.

Nous croyons que si des budgets sont alloués à la création d'un nouvel organisme, ce doit être pour amener un changement réel, qui permettra de regagner la confiance du public envers ces enquêtes.

Le Protecteur du citoyen réitère sa recommandation voulant qu'un organisme indépendant composé d'enquêteurs civils qualifiés doit être créé, avec certaines caractéristiques assurant que celui-ci puisse avoir un impact réel et bénéfique. Différents facteurs doivent être considérés et pondérés, mais il est essentiel que l'efficacité d'un tel organisme soit mesurée en regard de la rigueur de ses enquêtes et de leur impact sur la confiance du public, sinon l'objectif premier d'une telle réforme ne sera pas atteint.

⁴¹ Conférence de presse de M. Robert Dutil, ministre de la Sécurité publique, le 2 décembre 2011.
<http://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-8219.html>

En perspective, pour ne citer qu'une affaire récente, l'enquête publique du Coroner par suite du décès de M. Freddy Villanueva aurait coûté, à ce jour, environ 2 millions \$⁴². Les coûts importants associés au manque de confiance du public dans le système d'enquête sur les policiers lorsque surviennent des incidents graves doivent être pris en considération dans le choix de la solution mise en place et financée par des fonds publics.

3.1 Efficacité opérationnelle

Le critère de l'efficacité opérationnelle a souvent été invoqué à l'encontre des modèles fondés sur la participation d'enquêteurs civils. Ce critère peut référer à de multiples facteurs, mais nous comprenons qu'il est généralement associé à la rapidité d'intervention de l'équipe d'enquêteurs lorsque survient un incident, ainsi qu'aux résultats obtenus au terme du processus, soit le nombre de mises en accusation.

Nous considérons que le nombre de policiers mis en accusation n'est pas un élément déterminant dans l'évaluation de l'efficacité d'un organisme de ce type, et ne devrait pas être utilisé aux fins de comparaison des différents modèles.

La rapidité d'intervention et l'efficacité du déroulement de l'enquête sont quant à eux des facteurs importants qui se rattachent également à la qualité de l'enquête. La protection de la preuve qui se détériore ou se contamine avec le temps est un facteur crucial à considérer pour établir la crédibilité de l'enquête. L'efficacité opérationnelle des organismes d'enquête lors de tels incidents est un élément incontournable. La compétence des enquêteurs sera effectivement déterminante à cet égard, tout comme l'allocation de ressources suffisantes.

Au Canada, l'Ontario (UES) et l'Alberta (ASIRT) sont les seuls exemples d'organismes indépendants en opération. Suivant le dernier rapport annuel de l'UES, les délais moyens d'intervention pour des cas de décès par arme à feu étaient de 2 heures 5 minutes et de 2 heures 58 minutes pour des cas de blessures graves causées par une arme à feu, toutes régions confondues⁴³. Ces données ne sont pas mentionnées dans les derniers rapports annuels de l'ASIRT. Soulignons, par ailleurs, que cette information n'est pas non plus disponible pour les enquêtes menées au Québec en application de la Politique ministérielle.

Il est donc difficile de conclure, dans l'état actuel des données à notre disposition, que le modèle de l'organisme civil indépendant est moins efficace à cet égard.

⁴² Information fournie par le Bureau du coroner, le 23 février 2012.

⁴³ Unité des enquêtes spéciales (UES). *Rapport annuel 2010-2011*.

http://www.siu.on.ca/pdfs/final_siu_annual_report_2010-2011_french.pdf

Ces délais varient pour d'autres types d'interventions, allant de 49 minutes pour des décès causés par un véhicule à 14 heures 35 minutes pour des blessures survenues en détention.

3.2 Efficience et coûts

Plusieurs ont tenté de démontrer que la structure de l'UES est lourde et coûteuse. Pour appuyer cette position, un auteur⁴⁴ a comparé les budgets de fonctionnement de l'UES et du Commissaire à la déontologie policière, ainsi que le nombre de dossiers traités par chacun de ces organismes. Cette comparaison nous apparaît boiteuse et dépourvue de toute utilité, étant donné la nature complètement différente de ces deux organismes. Le Commissaire à la déontologie policière traite des plaintes de citoyens sur dossier dans une très grande proportion, et ne réalise des enquêtes que dans environ 6 % des cas⁴⁵. Même dans ces cas, la nature des enquêtes du Commissaire est différente de celles menées par l'UES, qui correspondent davantage à une enquête de crimes majeurs.

Sur la question des coûts, l'organisme ASIRT, en Alberta, est un comparable intéressant. Ses coûts de mise sur pied se sont élevés à environ 4 millions \$, alors que son budget annuel de fonctionnement est d'environ 3 millions \$⁴⁶. L'ASIRT réalise annuellement une trentaine d'enquêtes et compte parmi son personnel 14 enquêteurs à temps plein⁴⁷.

Dans son rapport de février 2010, le Protecteur du citoyen avait déjà présenté une estimation des coûts pour la création et le fonctionnement d'un organisme similaire à celui de l'Ontario et avait évalué à environ 3 millions \$ le budget nécessaire, représentant environ 0,2 % du budget annuel total consenti à l'organisation des services policiers au Québec.

Bien que là encore le ministère de la Sécurité publique ne soit pas en mesure d'évaluer les coûts actuels des enquêtes menées en application de la Politique ministérielle, rappelons que celles-ci ne se font pas à coûts nuls. Les budgets associés à la réalisation des enquêtes sur les incidents graves impliquant des policiers sont actuellement répartis au sein des différents services de police.

⁴⁴ André Fiset. 2011. *Qui doit policer la police ? Les enquêtes criminelles concernant un décès ou une blessure grave suite à une intervention policière*, Cowansville : Yvon Blais, 2011 : pp. 68-72. M^e Fiset est un avocat oeuvrant principalement dans le domaine de la déontologie policière, et ce, depuis plusieurs années, pour un cabinet privé qui représente les membres de l'Association des Policiers Provinciaux du Québec (APPQ).

⁴⁵ Commissaire à la déontologie policière. *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, http://www.deontologie-policiere.gouv.qc.ca/fileadmin/deonto/documents/publications-administratives/commissaire/Commissaire_rapport_annuel_2009-2010.pdf

⁴⁶ Voir la lettre de Clifton G. Purvis, directeur de l'ASIRT à l'Annexe -3- ainsi que Commission des plaintes du public contre la GRC, *La police enquêtant sur la police : rapport final d'intérêt public*. Paul F. Kennedy, président de la Commission des plaintes du public contre la GRC. Ottawa. 11 août 2009. Annexe 8. <http://www.cpc-cpp.gc.ca/prr/rep/rev/chair-pre/pipR/apph-eng.aspx#ab>

⁴⁷ Alberta Serious Incident Response Team (ASIRT). 2011. *Annual Report 2010*. http://www.solgps.alberta.ca/programs_and_services/public_security/ASIRT/Publications/Annual%20Report/ASIRT%202010%20Annual%20Report.pdf

La mise sur pied d'un organisme indépendant ayant le mandat de réaliser ces enquêtes devrait ainsi être financée à partir d'une réallocation des ressources qui y sont déjà consacrées. Dans ce contexte, s'il y a des coûts additionnels, ils seront marginaux en chiffres absolus et bien peu significatifs lorsqu'ils seront comparés aux avantages à en retirer en matière de confiance du public envers les services policiers. De plus, les économies générées par le fait que des enquêtes publiques coûteuses pourraient ainsi être évitées sont susceptibles de compenser en grande partie, voire totalement, les coûts additionnels qu'entraînera la création d'une nouvelle structure.

Les économies générées par le fait que des enquêtes publiques coûteuses pourraient ainsi être évitées sont susceptibles de compenser les coûts additionnels qu'entraînera la création d'une nouvelle structure.

Conclusion

Le Protecteur du citoyen constate que la solution proposée dans le projet de loi n° 46 est insatisfaisante en regard des critères utilisés dans son rapport de février 2010 pour l'analyse de la Politique ministérielle.

On propose le maintien du *statu quo* en prévoyant que ces enquêtes soient menées par un corps de police différent, et on n'encadre pas leur réalisation par voie législative et réglementaire. La création du Bureau civil de surveillance, avec son mandat et ses pouvoirs très limités, ne permettra pas, selon nous, de garantir l'indépendance et l'impartialité que ces enquêtes méritent, d'assurer la confiance du public à cet égard et de rendre justice au travail des policiers.

Le Protecteur du citoyen est un organisme indépendant et impartial dans ce débat, et l'intérêt public est sa seule préoccupation. Il ne représente aucune association, ni aucun groupe d'intérêt. Le Protecteur du citoyen considère encore et toujours que la solution retenue doit permettre la réalisation d'enquêtes crédibles, rigoureuses et transparentes suscitant la confiance de la population et assurant le traitement juste des policiers.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que ce projet de loi peut et doit être bonifié, dans le meilleur intérêt du public comme des policiers. Il est primordial et urgent que la procédure actuelle soit réformée d'une manière significative et importante, et que la crédibilité de ces enquêtes ne soit pas remise en cause lors de chaque nouvel incident.

Les solutions appropriées ont été clairement exposées depuis février 2010. Nous les réitérons aujourd'hui en ajoutant que le projet de loi peut faire l'objet d'une révision, substantielle soit, mais qui permettra de finaliser rapidement cette réforme tant attendue. Les modifications proposées ne doivent pas être un prétexte pour retarder encore davantage la réforme nécessaire.

L'intérêt public commande une solution sérieuse et crédible au problème fondamental du manque de confiance envers les enquêtes menées par des policiers sur les incidents au cours desquels un civil décède, est blessé gravement ou blessé par une arme à feu ou un dispositif à impulsion électrique utilisé par un policier lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police. Le Québec doit investir dans une solution durable alliant l'expertise policière à celle d'enquêteurs civils qualifiés, afin de garantir la pleine indépendance de ces enquêtes, au bénéfice de tous.

Liste des recommandations

RECOMMANDATIONS 1 ET 2

Considérant que le projet de loi n° 46 maintient une procédure où les policiers enquêtent sur d'autres policiers et qui, bien qu'incluant une surveillance par des observateurs civils, ne peut pas recevoir le qualificatif « d'enquête indépendante »;

Considérant que l'intérêt des citoyens et des policiers exige qu'un organisme réellement indépendant ait le mandat de réaliser ces enquêtes;

Considérant qu'au Canada, entre autres, la tendance générale est à la création d'organismes indépendants ayant le mandat de réaliser les enquêtes sur les incidents graves impliquant des policiers et que tous les nouveaux organismes créés intègrent des enquêteurs civils au sein des équipes d'enquêtes, certains étant même composés uniquement d'enquêteurs civils;

Considérant que des modifications importantes doivent être apportées au mandat et à la structure du Bureau civil que l'on propose de créer par le projet de loi n° 46;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

Recommandation 1

Que les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 289.1 du projet de loi n° 46 soient modifiés afin de confier la responsabilité de réaliser les enquêtes criminelles sur ces incidents à un organisme indépendant, sous la direction d'un directeur civil n'ayant jamais été policier, et incluant des enquêteurs civils qualifiés au sein même des équipes d'enquêtes. Ces alinéas devraient prévoir l'obligation du corps de police d'informer sans délai le directeur de cet organisme indépendant de tout incident visé.

Recommandation 2

Que l'article 289.5 du projet de loi n° 46 soit modifié afin de prévoir que la nomination et le renouvellement du directeur civil de l'organisme soient approuvés par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

RECOMMANDATION 3

Considérant également les deux années écoulées depuis le rapport du Protecteur du citoyen de février 2010 et le fait que la solution proposée par le ministre de la Sécurité publique dans le projet de loi n° 46 est jugée insuffisante en ne créant qu'un bureau d'observateurs;

Considérant l'importance d'assurer un haut niveau d'indépendance à l'égard des services de police et du ministre responsable de ceux-ci;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

Recommandation 3

Que le projet de loi n° 46 soit modifié afin d'y inclure une disposition prévoyant que l'organisme indépendant relève, pour ses aspects administratifs, du ministre de la Justice, et de préciser que ce dernier serait responsable de l'application de tous les nouveaux articles introduits à la Loi sur la police liés à l'exercice du mandat de cet organisme.

RECOMMANDATION 4

Considérant que le modèle de l'observateur civil, tel que proposé dans le projet de loi n° 46, ne permet pas d'assurer l'indépendance et l'impartialité des enquêtes menées sur des incidents graves impliquant des policiers;

Considérant que la présence d'enquêteurs civils qualifiés au sein même des équipes d'enquête est, selon le Protecteur du citoyen, l'élément déterminant pour regagner la confiance du public en de telles circonstances;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

Recommandation 4

Que le projet de loi n° 46 soit modifié afin que le mandat de l'organisme indépendant soit de réaliser les enquêtes sur les incidents lors desquels un civil décède, est blessé gravement ou blessé par une arme à feu ou un dispositif à impulsion électrique utilisée par un policier lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police, et que la fonction d'observateur civil soit remplacée par celle d'enquêteur civil, ayant un statut d'agent de la paix et participant à part entière à ces enquêtes.

RECOMMANDATION 5

Considérant que des enquêtes impartiales et indépendantes doivent également être menées sur les incidents sensibles qui suscitent l'attention du public;

Considérant la définition de « blessure grave » formulée dans le rapport de février 2010 du Protecteur du citoyen⁴⁸ ainsi que la proposition d'inclure les blessures causées par un dispositif à impulsion électrique;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

Recommandation 5

Que le premier alinéa de l'article 289.1 du projet de loi n° 46 soit modifié afin d'inclure après « par une arme à feu », la mention « ou un dispositif à impulsion électrique » et qu'un nouvel alinéa soit inséré à l'article 289.1 du projet de loi n° 46, afin de prévoir une définition de la notion de « blessure grave » qui inclura notamment les allégations d'agression sexuelle lors de l'exercice des fonctions.

RECOMMANDATION 6

Considérant que l'une des conditions essentielles à la réussite de l'intégration d'enquêteurs civils qualifiés est une formation adéquate en enquête de crimes majeurs;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

Recommandation 6

Que le ministère de la Sécurité publique mandate l'École nationale de police pour assurer la formation adaptée des enquêteurs civils qualifiés associés aux enquêtes menées par l'organisme indépendant qui sera créé.

⁴⁸ Blessure grave : « toute blessure susceptible d'avoir des répercussions sur la santé ou le bien-être de la victime, et dont la nature est plus que passagère ou insignifiante ». Protecteur du citoyen, 2010, op. cit. note 3, p.24, en ligne :

http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_speciaux/2010-02-16_Rapport_police_final.pdf

RECOMMANDATIONS 7 ET 8

Considérant que le maintien des normes de conduite dans une directive ministérielle n'est pas le meilleur moyen d'assurer l'indépendance des enquêtes menées sur les incidents graves impliquant des policiers;

Considérant qu'il est nécessaire, pour garantir l'indépendance et l'impartialité de ces enquêtes, de formaliser les droits, obligations et pouvoirs respectifs de chaque intervenant par voie législative et réglementaire;

Considérant qu'un cadre légal permet d'assurer une cohérence et une uniformité dans le processus, de rendre plus transparentes les règles applicables et de prévoir les sanctions en cas de non-respect des obligations;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

Recommandation 7

Que l'article 289.2 proposé par le projet de loi soit modifié afin d'y prévoir le pouvoir du gouvernement de réglementer les droits, les responsabilités et les obligations des différents intervenants impliqués dans les enquêtes sur des incidents au cours desquels un civil décède, est blessé gravement ou blessé par une arme à feu ou un dispositif à impulsion électrique utilisé par un policier lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police. Ce règlement devrait notamment prévoir :

- Une définition des concepts de « policier impliqué » et de « policier témoin »;
- Les obligations incombant aux policiers impliqués et témoins des événements, notamment celles de ne pas communiquer entre eux à propos de ces événements avant d'être rencontrés par les enquêteurs, de remettre leurs notes complétées sur les événements avant la fin de leur quart de travail, sauf circonstances exceptionnelles, et de rencontrer les enquêteurs désignés pour faire l'enquête dans un délai maximal de 24 heures suivant la demande de rencontre;
- Les obligations incombant au directeur du corps de police impliqué dans les événements, notamment de signaler sans délai l'événement à la personne appropriée, de sécuriser et préserver le lieu de l'incident jusqu'à l'arrivée des enquêteurs désignés, de séparer les uns des autres les policiers impliqués et témoins, et ce, jusqu'à leur rencontre avec les enquêteurs désignés.

Recommandation 8

Que le projet de loi n° 46 prévoie une sanction pénale en cas de non-respect des obligations inscrites au règlement adopté en vertu de l'article 289.2, et que le pouvoir de déposer des accusations pénales en vertu de ces articles incombe au directeur de l'organisme indépendant. Ce pouvoir devrait également incomber au directeur de l'organisme indépendant pour les infractions introduites par les articles 2, 3 et 4 du projet de loi.

RECOMMANDATION 9

Considérant que le déficit d'information publique concernant les enquêtes menées sur les incidents graves impliquant des policiers est source de frustration et d'incompréhension de la part des victimes et de leurs proches, comme de la part du public en général;

Considérant qu'une plus grande transparence permettrait au public de mieux comprendre la décision de déposer ou non des accusations au terme de telles enquêtes;

Considérant qu'un organisme réellement indépendant devrait avoir la possibilité de faire des commentaires publics et des recommandations de manière autonome;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

Recommandation 9

Que le projet de loi n° 46 soit modifié afin d'y inclure une disposition permettant au directeur de l'organisme indépendant de faire des commentaires publics sur les enquêtes qu'il mène et de formuler toute recommandation qu'il juge pertinente dans l'exercice de son mandat; qu'un sommaire d'enquête soit rendu public au terme de l'enquête et que la décision de porter ou non des accusations soit expliquée.

ANNEXE -1-

**Contribution de M. Gareth Jones
Directeur de l'Équipe d'intervention spéciale
de l'Ombudsman de l'Ontario
et expert en matière d'enquêtes criminelles
sur les incidents qui impliquent des policiers**

(Version française et version originale anglaise)



Le 6 janvier 2012

Madame Raymonde Saint-Germain
Protectrice du citoyen
Le Protecteur du citoyen
525, boulevard René-Lévesque Est, bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4

Madame,

Je vous remercie d'avoir sollicité mon avis sur la surveillance policière.

À titre d'information, après avoir occupé le poste de sergent au sein de la police métropolitaine de Londres, au Royaume-Uni, j'ai rejoint l'Unité des enquêtes spéciales (UES) de l'Ontario à sa création, en janvier 1991. Vous n'êtes pas sans savoir que l'UES est un organisme strictement civil, dont le mandat exclusif consiste à mener des enquêtes criminelles sur des décès et blessures graves mettant en cause des agents de police. La police en tant que telle ne prend aucunement part à ces enquêtes.

J'ai participé à environ 500 d'entre elles, dont près de 100 visaient des fusillades impliquant des policiers, 50 concernaient des décès en détention et une centaine portait sur des poursuites policières. J'ai assumé le rôle d'enquêteur principal dans la majorité de ces affaires. À ma connaissance, lorsque j'ai quitté l'UES, j'avais enquêté directement sur plus de décès et de blessures graves mettant en cause des agents de police que quiconque en Amérique du Nord.

J'ai exercé à titre d'expert dans le cadre de litiges liés à des fusillades impliquant des policiers et à des poursuites policières au Canada et aux États-Unis.

J'ai également donné des formations en matière d'enquête sur les décès et les blessures graves mettant en cause des policiers à des organismes au Canada, aux États-Unis et dans le monde entier. Je suis également l'auteur d'écrits sur le sujet.

J'occupe actuellement le poste de directeur de l'Équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman (EISO) du Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario.

Vous m'avez demandé de répondre à trois questions :

- 1) Peut-on affirmer que seuls les agents de police disposent des compétences et de l'expérience nécessaires pour mener des enquêtes sur les affaires de décès et de blessure grave mettant en cause la police?
- 2) Que pensez-vous de la collaboration de la police avec des enquêteurs civils?
- 3) Quel est le coût de la mise en place d'un organisme civil de surveillance policière?

* * *

1) Peut-on affirmer que seuls les agents de police disposent des compétences et de l'expérience nécessaires pour mener des enquêtes sur les affaires de décès et de blessure grave mettant en cause la police?

En deux mots, absolument pas. Au cours de mon mandat à l'UES, j'ai collaboré aussi bien avec d'anciens agents de police qu'avec des enquêteurs issus d'un milieu purement civil. D'après mon expérience, ces derniers sont aussi compétents que les anciens policiers ou les agents en exercice, et ce, à plusieurs titres.

Pour commencer, ces enquêtes ne sont pas compliquées. En réalité, elles sont même relativement simples. Les preuves sont faciles à trouver et à recueillir. Les agents mêlés à ces incidents sont toujours identifiables et peuvent, du moins en théorie, être interrogés immédiatement. Souvent, une grande partie des témoins principaux sont des agents de police. Les documents à l'appui, notamment les calepins de police, les dossiers informatisés, les descriptions de tâches, les politiques et procédures et les registres de formation sur le recours à la force, ne sont habituellement pas difficiles à obtenir. On peut aisément se procurer l'enregistrement des communications internes, preuve qui constitue souvent le point de départ d'une enquête.

Deuxièmement, ces enquêtes n'ont rien à voir avec des « polars ». Une fusillade policière mortelle est rarement plus compliquée à élucider qu'un homicide conjugal où l'on surprend le conjoint en flagrant délit. Bien sûr, pour rassembler les preuves, il faut être minutieux et méthodique, mais on est loin des mystères à la Hercule Poirot. En résumé, les compétences techniques, par exemple la procédure pour obtenir un mandat de perquisition, sont relativement simples à acquérir.

Troisièmement, les enquêteurs de l'UES issus d'un milieu civil présentent inévitablement un bon nombre de ces qualités, voire la totalité, à leur entrée en fonction. Ils possèdent généralement une vaste expérience d'enquête dans d'autres domaines, notamment en matière de vérification et de respect de la réglementation. Ils n'en sont pas à leur première mission d'établissement des faits. Ils savent parfaitement comment recueillir des preuves, notamment comment interroger les témoins.

Nombreux sont ceux qui connaissent bien le système de justice criminelle.

Quatrièmement, rien ne prouve qu'un enquêteur de l'UES doive avoir « marché un mille dans les souliers » des agents pour comprendre les circonstances d'un incident donné. Si la personne chargée de l'enquête doit comprendre la culture et les pratiques policières, avec lesquelles les enquêteurs civils de l'UES n'ont pas mis longtemps à se familiariser, elle n'a **nul** besoin d'avoir des antécédents policiers pour faire preuve de rigueur et d'impartialité, tout comme être un avocat, un enseignant ou encore un médecin n'est pas nécessaire pour mener une enquête sur un membre de chacune de ces professions.

J'ai remarqué que l'attitude personnelle d'un enquêteur de l'UES comptait davantage que le poste qu'il avait précédemment occupé. D'anciens agents de police membres de l'UES étaient objectifs, d'autres non. Certains civils se révélaient aussi compétents que d'anciens agents, ayant même parfois de bien meilleures capacités d'enquête, notamment en ce qui a trait à la rigueur et à l'objectivité. Cela a joué en faveur des agents visés par l'enquête, notamment lorsqu'ils étaient exonérés, comme c'était le cas dans environ 97 % des cas. Personne ne pouvait alors prétendre à une tentative de camouflage parce que les anciens agents se seraient montrés partiaux, consciemment ou non, envers leurs anciens collègues, opinion évidemment très largement répandue.

Enfin, l'absence d'expérience dans la police offrait des avantages bien précis, notamment lorsque la perception entrainait en jeu. Cet élément était très important lorsque l'on avait affaire à des témoins neutres, aux médias, à des groupes communautaires, au grand public ou à la famille de la personne décédée ou blessée. À la lumière de mon expérience, à la minute où cette dernière apprenait les antécédents policiers de l'enquêteur, elle remettait en question son objectivité. Il fallait alors redoubler d'efforts pour rétablir le lien de confiance. Les enquêteurs issus d'un milieu civil ne rencontraient pas ce problème.

2) Que pensez-vous de la collaboration de la police avec des enquêteurs civils?

Personne n'aime voir ses faits et gestes passés au peigne fin, du moins à ma connaissance, et la police ne fait pas exception à la règle. À sa création, l'UES s'est heurtée à une grande résistance de la part de groupes d'intérêts policiers. L'absence d'une entière collaboration policière a eu des répercussions sur la rapidité et l'exhaustivité des enquêtes de l'Unité.

Une collaboration complète et sans entraves de la police avec les enquêteurs civils est essentielle, notamment dans les cruciales premières heures suivant un incident. Les scènes – il peut y en avoir plusieurs – doivent être protégées jusqu'à l'arrivée des enquêteurs civils, et les autres preuves doivent être identifiées et mises en sécurité. Il faut également isoler les personnes impliquées dans l'incident, y compris les civils et les agents de police, en attendant de les interroger. Cette collaboration doit se poursuivre

durant toute la durée de l'enquête et sous condition explicite que le rôle des services de police soit d'assister l'organisme d'enquête civil comme celui-ci l'entend.

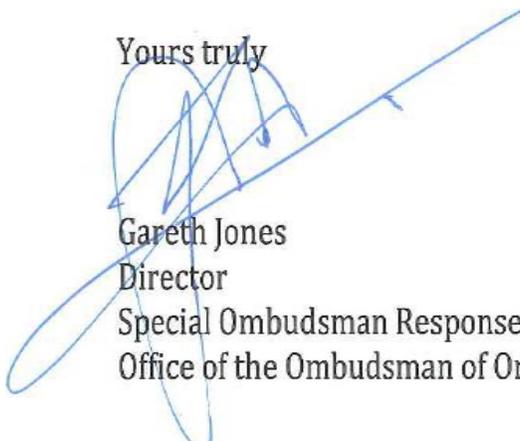
L'absence de définition précise du mandat et des pouvoirs de l'UES, soulignée dans de nombreux rapports au fil des ans, illustre la nécessité de mettre en place un cadre législatif clair, détaillé et explicite qui prévoit l'obligation pour la police de coopérer avec l'UES, sous peine de sanctions.

3) Quel est le coût de la mise en place d'un organisme civil de surveillance policière?

Les enquêtes sont coûteuses, quelle que soit la personne qui les entreprend. Elles doivent s'appuyer sur des ressources suffisantes pour être menées à bien dans un délai raisonnable. En théorie, les ressources d'un organisme civil indépendant pourraient provenir de fonds dont les services de police n'auront plus besoin pour enquêter sur leurs membres ou sur d'autres services de police. Si elle est convenablement organisée, la création d'un organisme de surveillance efficace et crédible ne devrait entraîner pratiquement aucun coût supplémentaire. Les agents de police enquêtant actuellement sur leurs pairs pourraient alors reprendre leurs activités de première ligne de lutte contre la criminalité.

J'espère que ces quelques observations vous seront utiles. N'hésitez pas à communiquer avec moi pour toute clarification ou tout renseignement supplémentaire sur le sujet.

Yours truly



Gareth Jones
Director
Special Ombudsman Response Team
Office of the Ombudsman of Ontario



January 6, 2012

Madame Raymonde Saint-Germain
La protectrice
Le Protecteur Du Citoyen
525, boul. René-Lévesque Est
Suite 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4

Dear Madame Saint-Germain,

Thank you for asking me to comment on police oversight.

By way of background, I am a former London (UK) Metropolitan Police sergeant who joined Ontario's Special Investigations Unit in January 1991, when it began operations. As you know, SIU is a purely civilian agency, with an exclusive mandate to conduct criminal investigations into incidents where police officers are involved in deaths or serious injuries. The police themselves play no role in the investigation.

I was involved in approximately 500 such investigations, including 100 or so police shootings, 50 custody deaths and over 100 police pursuits. I was the lead investigator in the majority of those cases. To the best of my knowledge, at the time I left SIU, I had directly investigated more deaths and serious injuries involving police officers than anyone else in North America.

I have been retained as an expert in police shooting and police pursuit litigation in Canada and the US.

I have provided training in investigating police-involved deaths and serious injuries to agencies in Canada, the US and internationally. I have also published on the topic.

I am currently employed as the Director of the Special Ombudsman Response Team (SORT) at the Office of the Ombudsman of Ontario.

You have asked me to address three points.

- 1) Is it accurate to state that only police officers have the requisite skills and experience to investigate incidents of death and serious injury involving police?
- 2) Police cooperation with civilian investigators.
- 3) What are the costs of setting up a civilian police oversight agency?

1) Is it accurate to state that only police officers have the requisite skills and experience to investigate incidents of death and serious injury involving police?

The short answer is absolutely not. I worked with both former officers and investigators from a purely civilian background during my tenure at SIU. In my experience, **investigators from civilian backgrounds make just as good investigators as serving or former police officers, for a number of reasons.**

Firstly, these are not complicated investigations. In fact, they are relatively simple. Evidence is usually easy to identify and secure. The officer(s) involved in the incident are always identifiable and, at least in theory, immediately available for interview. Often, a significant number of the key witnesses are police officers. Documentation – police notebooks, computer records, duty statements, policies and procedures, use-of-force training records, etc - is not usually hard to get. The internal communications tape, which often forms the evidentiary backbone of an investigation, is easily obtained.

Secondly, these investigations are not ‘whodunits’. A fatal police shooting is rarely more difficult to investigate than a domestic homicide, where the spouse is found at the scene with a smoking gun. It takes methodical, painstaking evidence-gathering for sure, but not Hercule Poirot. In short, the technical skills – how to obtain a criminal search warrant, for example - are relatively easy to learn.

Thirdly, SIU investigators from civilian backgrounds inevitably have many, if not all, of these skills when they are hired. They usually have extensive investigative experience in other fields, including regulatory and compliance investigations. They are not neophytes at fact-finding. They are well versed in gathering evidence, including interviewing witnesses. Many are familiar with the criminal justice system.

Fourthly, there is no evidence that an SIU investigator has to ‘have walked a mile in my shoes’, to understand the context of a given incident. While the investigator has to understand police culture and practice – which did not take long at all for civilian investigators at SIU to do – he or she does **not** have to be an ex-officer to conduct impartial and thorough investigations, just as one does not have to be a lawyer to investigate lawyers, a teacher to investigate teachers, or a physician to investigate doctors.

In my experience, it was the individual SIU investigator’s attitude that mattered, not where he or she had been previously employed. Some of the ex-police officer SIU investigators were objective. Some were not. Some civilians were as good as former officers, some were much better in terms of overall investigative ability, in particular as far as thoroughness and objectivity were concerned. That worked in favour of the involved officers, especially when they were exonerated, as happened in approximately 97% of cases. No-one could claim a cover-up, on the grounds that former officers were subconsciously or otherwise biased in favour of their former colleagues – which is, of course, a very widely held perception.

Finally, not being an ex-cop had its very distinct advantages, in particular when perceptions come into play. This was very important when dealing with neutral witnesses, the media, community groups, the public at large or the family members of those killed or injured. In my experience, once the latter learned the investigator was a former police officer, their faith in the objectivity of the investigation evaporated. It took some effort to rebuild trust and confidence. Investigators with a civilian background did not carry that baggage.

2) Police cooperation with civilian investigators.

Nobody enjoys being scrutinized, at least in my experience, and police are no exception. When SIU was created it met with significant resistance from police vested interests. Lack of full cooperation impacted on the timeliness and thoroughness of SIU investigations.

Full and unfettered police cooperation with civilian investigators is essential, in particular in the crucial hours after an incident occurs. Scenes – and there may be

several of them – have to be secured pending the arrival of civilian investigators. Other evidence has to be identified and protected. Persons involved in an incident – including civilian and police officers – have to be segregated pending interview. That cooperation must continue throughout the investigation, on the clear understanding that the police service’s role is to assist the civilian investigative agency as the agency sees fit.

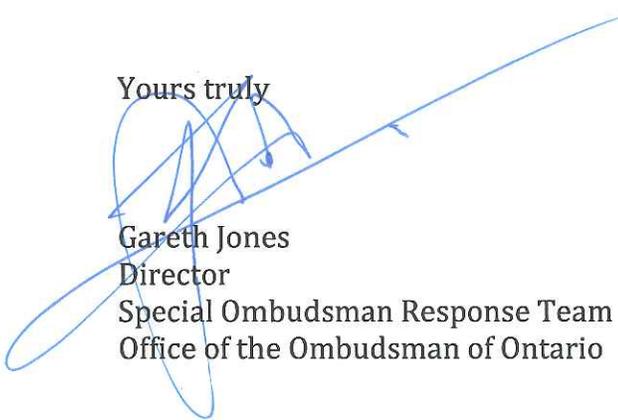
The lack of clarity concerning SIU’s mandate and powers, as set out in many reports over the years, demonstrates that there has to be a clear, detailed, unequivocal legislative framework in place that provides that police must cooperate with SIU, with sanctions if they do not.

3) What are the costs of setting up a civilian police oversight agency?

Investigations cost money, regardless of who does them. They have to be properly resourced so that they can be completed within a reasonable time frame. Resources for an independent civilian agency could, in theory, come from the funding that police agencies will no longer need to investigate themselves or other police services. If done properly, setting up an effective, credible oversight agency should be virtually cost neutral. It has the added benefit that police officers currently engaged in investigating each other could return to front-line crime fighting.

I hope this is of some assistance. Please do not hesitate to contact me should you require clarification or additional information.

Yours truly



Gareth Jones
Director
Special Ombudsman Response Team
Office of the Ombudsman of Ontario

ANNEXE -2-

Unité des enquêtes spéciales (UES) de l'Ontario :

- **Lettre de M. Ian Scott, directeur
(version française et version originale anglaise)**
- **Règlement de l'Ontario 267/10**



Le 1^{er} février 2012

Madame Raymonde Saint-Germain
Protecteur du citoyen
525, boulevard René-Lévesque Est, bureau 125
Québec (Québec) GIR 5Y4

Objet : Projet de loi 46 du gouvernement du Québec

Madame,

Je vous remercie de solliciter mes commentaires au sujet du modèle adopté par le gouvernement de l'Ontario afin d'examiner les décès, blessures graves et allégations d'agression sexuelle mettant en cause des agents de police de la province, à la lumière du projet de loi du gouvernement du Québec. Comme vous le savez sûrement, l'Ontario a recours à un organisme d'enquête indépendant appelé Unité des enquêtes spéciales, fondé il y a plus de vingt ans et dirigé par un directeur civil.

Je suis actuellement le directeur de l'Unité. Je suis avocat, détaché par le Bureau des Procureurs de la Couronne du ministère du Procureur général, et je possède une vaste expérience en droit criminel. Si vous désirez des renseignements de base au sujet de l'UES, je vous suggère de consulter son site Web où il est possible de consulter le dernier rapport annuel en anglais et en français. Si vous souhaitez en savoir plus sur les enjeux plus récents de l'UES, veuillez prendre connaissance du rapport de l'Ombudsman de l'Ontario publié en décembre 2011 et intitulé *Le sabotage de la surveillance : Enquête sur l'application des recommandations concernant la réforme de l'Unité des enquêtes spéciales par le ministre du Procureur général*. Vous le trouverez, en anglais et en français, sur le site de l'Ombudsman de l'Ontario.

Je tiens à souligner l'importance de tenir des enquêtes indépendantes sur les incidents mettant en cause des agents de police et, à la lumière des points exposés ci-dessous, vous suggérer que le seul modèle qui permette d'assurer la confiance du public en est un indépendant, dirigé par un civil et qui effectue les enquêtes directement.

Voici ces points :

1. Les incidents mortels ou entraînant des blessures graves qui mettent en cause des agents de police vont continuer de se produire. Il est inhérent au monopole étatique de l'utilisation de la

force que la police doit avoir recours à la force contre les citoyens (voir l'art. 25 du *Code criminel*);

2. Il y aura toujours un nombre disproportionné d'incidents mettant en cause des minorités visibles : veuillez consulter à cet égard Wortley S., « *Police Use of force in Ontario, An Examination of Data from the SIU* », rapport présenté à la Commission d'enquête Ipperwash et consultable en ligne à www.ipperwashinquiry.ca;

3. Un organisme public, quel qu'il soit, doit enquêter sur ces incidents;

4. Le principal objectif de ces enquêtes consiste à gagner la confiance du public en veillant à ce qu'elles soient indépendantes, exhaustives et transparentes (voir *Schaeffer c. Wood* 2011 ONCA, art. 53);

5. Les enquêtes, particulièrement celles portant sur des décès, seront passées au crible par le grand public, tant par l'entremise des médias que lors de poursuites judiciaires (procès, enquêtes du coroner, commissions d'enquête, poursuites en responsabilité, audiences disciplinaires internes, etc.);

6. À la suite d'une analyse rétrospective (*ex post facto*), de nombreuses enquêtes seront critiquées. Je n'ai encore jamais vu d'enquête parfaite;

7. Si un service de police et un organisme civil externe menaient une enquête sur le même incident et parvenaient aux mêmes conclusions, et que celles-ci étaient par la suite révisées judiciairement, par exemple dans le cadre d'une commission d'enquête publique, et que l'enquête était alors légitimement considérée erronée d'un point de vue factuel, il est probable que l'enquête de la police serait jugée biaisée et inacceptable, tandis que le rapport civil serait jugé, au pire, inhabile. Le public peut excuser l'incompétence, mais n'acceptera jamais la partialité.

8. L'essentiel à retenir, c'est que personne ne gagne lorsque la police enquête sur la police. Même la meilleure enquête ne résistera pas à un examen détaillé du public si des erreurs sont décelées dans ses constatations.

En espérant mes commentaires utiles, je vous invite à communiquer avec moi pour de plus amples éclaircissements.

Veuillez agréer, Madame, mes salutations distinguées.

[signée]

Le directeur
Ian Scott

IS/kw



February 1, 2012

Mme Raymonde Saint-Germain
Protecteur du citoyen
525, boulevard René-Lévesque Est
Bur. 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4

Dear Mme Saint-Germain:

Re: Québec's Proposed Bill 46

Thank you for the opportunity to comment upon the Ontario model of the government's response to officer involved allegations of death, serious injury or sexual assaults in light of your government's proposed B-46. As you are aware, Ontario relies upon an independent investigative agency headed by a civilian director called the Special Investigations Unit which has been in existence for over twenty years. I am the current director and, by way of personal background, am a lawyer seconded from the Crown Law Office-Criminal of the Ministry of the Attorney General with extensive experience in criminal law. For background on the SIU, I would recommend accessing the SIU website where our most recent Annual Report is available in both English and French. In terms of current issues within the SIU, a recent document that may assist is the December 2011 Ontario Ombudsman report entitled *Oversight Undermined, Investigation into the Ministry of the Attorney General's implementation of recommendations concerning reform of the Special Investigations Unit*. It is available at the Ontario Ombudsman's website in both English and French.

I would like to focus on the issue of the value of independent investigations of these officer-involved incidents and, by way of setting down a number of points, suggest that the only model that will facilitate public confidence is a civilian directed independent one that conducts primary investigations.

Here they are:

1. Incidents where the police are involved in death and serious injury will continue. It is inherent in the state monopoly police have to use non-consensual force against its citizens: s. 25 of the *Criminal Code*.
2. There will continue to be a disproportionate number of incidents against visible minority groups: please refer to: Wortley S., *Police Use of force in Ontario, An Examination of Data from the SIU*, submitted to the Ipperwash Inquiry available at www.ipperwashinquiry.ca.
3. Some state agency has to investigate these incidents.

4. The primary objective of these investigations is to facilitate public confidence by ensuring that they are independent, thorough and transparent: *Schaeffer v. Wood* 2011 ONCA, at para 53.
5. The investigations, especially those involving fatalities, will be subject to public scrutiny in both the media and judicial proceedings such as criminal trials, inquests, inquiries, civil law suits and internal disciplinary hearings.
6. Under the cold light of *ex post facto* analysis, many investigations will be subject to criticism. I have yet to see a perfect investigation.
7. If a police service and an external civilian agency conducted an investigation of the same incident and produced the same report which was then reviewed in a judicial forum such as an inquest, and the investigation was legitimately criticised as flawed in some material way, the police one would be viewed as biased and unacceptable, whereas the civilian report would be viewed at worst as incompetent. The public may forgive incompetence but will never accept bias.
8. My point is that one cannot win when the police investigate the police. Even the best investigation will not stand up to public scrutiny if mistakes are subsequently found in its findings.

I hope these short comments are of some benefit to you. Feel free to contact me if I can be of further assistance.

Sincerely yours,



Ian Scott
Director

IS/kw

Règlement de l'Ontario 267/10

Loi sur les services policiers

RÈGLEMENT DE L'ONTARIO 267/10

CONDUITE ET OBLIGATIONS DES AGENTS DE POLICE EN CE QUI CONCERNE LES ENQUÊTES DE L'UNITÉ DES ENQUÊTES SPÉCIALES

Définitions et interprétation

1. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent règlement.

«agent impliqué» Agent de police dont la conduite semble, de l'avis du directeur de l'UES, avoir causé le décès ou les blessures graves qui font l'objet d'une enquête. («subject officer»)

«agent témoin» Agent de police qui, de l'avis du directeur de l'UES, est en cause dans l'incident qui fait l'objet d'une enquête, mais qui n'est pas un agent impliqué. («witness officer»)

«UES» L'unité des enquêtes spéciales constituée en application de l'article 113 de la Loi. («SIU») Règl. de l'Ont. 267/10, par. 1 (1).

(2) Le directeur de l'UES peut désigner un enquêteur de l'UES pour agir à sa place et exercer les pouvoirs et fonctions que lui attribue le présent règlement et, s'il désigne un remplaçant, toute mention du directeur de l'UES dans le présent règlement, sauf le présent paragraphe, s'entend du directeur de l'UES ou de son remplaçant désigné. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 1 (2).

(3) Pour l'application du présent règlement, une personne nommée à titre d'agent de police en vertu de la *Loi de 2009 sur les services policiers interprovinciaux* est réputée :

- a) membre de la Police provinciale de l'Ontario, si elle a été nommée à ce titre par un membre de ce corps de police;
- b) membre d'un corps de police municipal, si elle a été nommée par un membre de ce corps de police;
- c) membre du corps de police municipal qui relève d'une commission de police, si elle a été nommée par un membre de cette commission de police. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 1 (3).

(4) L'agent de police nommé en vertu de la *Loi de 2009 sur les services policiers interprovinciaux* se conforme à toutes les directives qui lui sont données pour l'application du présent règlement par le chef de police du corps de police dont il est réputé membre ou par le remplaçant désigné de ce chef de police nommé en vertu du paragraphe 2 (1). Règl. de l'Ont. 267/10, par. 1 (4).

Remplaçant désigné du chef de police

2. (1) Le chef de police peut désigner un membre du corps de police qui n'est pas un agent impliqué ou un agent témoin dans l'incident pour agir à sa place et exercer ses pouvoirs et fonctions dans toute affaire concernant un incident faisant l'objet d'une enquête de l'UES. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 2 (1).

(2) Si le chef de police désigne un remplaçant en vertu du paragraphe (1), la mention du chef de police dans le présent règlement, sauf le présent article, s'entend du chef de police ou de son remplaçant désigné. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 2 (2).

(3) La personne désignée en vertu du paragraphe (1) doit être un officier supérieur. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 2 (3).

Avis à l'UES

3. Le chef de police avise immédiatement l'UES d'un incident mettant en cause un ou plusieurs de ses agents de police qui peut raisonnablement être considéré comme relevant du mandat d'enquête de l'UES, tel qu'il est énoncé au paragraphe 113 (5) de la Loi. Règl. de l'Ont. 267/10, art. 3.

Protection des lieux de l'incident

4. Le chef de la police veille à ce que le corps de police protège les lieux d'une manière conforme aux règlements, aux politiques et aux pratiques habituelles du corps de police concernant les incidents graves en attendant que l'UES prenne en charge les lieux de l'incident. Règl. de l'Ont. 267/10, art. 4.

UES en tant qu'enquêteur principal

5. L'UES est l'enquêteur en chef dans l'enquête sur l'incident et a préséance sur tout corps de police dans le cadre de l'enquête. Règl. de l'Ont. 267/10, art. 5.

Isolement des agents de police en cause dans l'incident

6. (1) Le chef de police isole les uns des autres, autant qu'il est matériellement possible de le faire, les agents de police en cause dans l'incident tant que l'UES n'a pas terminé ses entrevues. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 6 (1).

(2) Un agent de police en cause dans l'incident ne doit pas communiquer, directement ou indirectement, avec un autre agent de police en cause dans l'incident au sujet de leur participation à l'incident tant que l'UES n'a pas terminé ses entrevues. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 6 (2); Règl. de l'Ont. 283/11, art. 1.

Droit à un avocat

7. (1) Sous réserve du paragraphe (2), l'agent de police a le droit de consulter un avocat ou un représentant d'une association de policiers et a droit à la présence d'un avocat ou d'un représentant d'une telle association pendant son entrevue avec l'UES. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 7 (1).

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas si, de l'avis du directeur de l'UES, le fait d'attendre un avocat ou un représentant d'une association de policiers retarderait l'enquête de façon déraisonnable. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 7 (2).

[\(3\)](#) Les agents témoins ne peuvent pas être représentés par le même avocat que les agents qui font l'objet d'une enquête. Règl. de l'Ont. 283/11, art. 2.

Entrevue des agents témoins

[8. \(1\)](#) Sous réserve des paragraphes (2) et (5) et de l'article 10, l'agent témoin rencontre l'UES et répond à toutes ses questions dès qu'il reçoit une demande d'entrevue de celle-ci et au plus tard 24 heures après la demande s'il existe des motifs valables de retarder l'entrevue. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 8 (1).

[\(2\)](#) L'UES doit présenter la demande d'entrevue en personne. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 8 (2).

[\(3\)](#) L'UES fait enregistrer l'entrevue et en donne une copie à l'agent témoin dès que celle-ci est disponible. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 8 (3).

[\(4\)](#) L'entrevue ne doit pas être enregistrée sur bande sonore ou bande vidéo sans le consentement de l'agent témoin. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 8 (4).

[\(5\)](#) Le directeur de l'UES peut demander qu'une entrevue ait lieu après le délai fixé au paragraphe (1). Règl. de l'Ont. 267/10, par. 8 (5).

Notes sur l'incident

[9. \(1\)](#) L'agent témoin rédige des notes complètes sur l'incident conformément à son obligation et, sous réserve du paragraphe (4) et de l'article 10, les fournit au chef de police au plus tard 24 heures après que l'UES en a fait la demande. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 9 (1).

[\(2\)](#) Sous réserve du paragraphe (4) et de l'article 10, le chef de police fournit des copies des notes d'un agent témoin à l'UES à sa demande, au plus tard 24 heures après la demande. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 9 (2).

[\(3\)](#) L'agent impliqué rédige des notes complètes sur l'incident conformément à son obligation, mais aucun membre du corps de police ne doit en fournir des copies à la demande de l'UES. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 9 (3).

[\(4\)](#) Le directeur de l'UES peut autoriser le chef de police à fournir des copies des notes après le délai fixé au paragraphe (2). Règl. de l'Ont. 267/10, par. 9 (4).

[\(5\)](#) Les notes prises en vertu des paragraphes (1) et (3) doivent être terminées à la fin de la période de service de l'agent, sous réserve d'une autorisation contraire du chef de police. Règl. de l'Ont. 283/11, art. 3.

Avis informant du statut d'agent impliqué ou d'agent témoin

[10. \(1\)](#) Avant de demander une entrevue avec un agent de police ou avant de demander une copie de ses notes sur l'incident, l'UES avise par écrit le chef de police et l'agent de police du fait que ce dernier est considéré comme un agent impliqué ou un agent témoin. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 10 (1).

[\(2\)](#) L'UES avise par écrit le chef de police et l'agent de police si, à un moment quelconque après les avoir d'abord avisés du fait que l'agent de police est considéré comme un agent impliqué ou un agent témoin, le directeur de l'UES décide que l'agent

qui était considéré comme un agent impliqué est désormais considéré comme un agent témoin ou que l'agent qui était considéré comme un agent témoin est désormais considéré comme un agent impliqué. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 10 (2).

(3) Si, après avoir fait passer une entrevue à un agent de police qui était considéré comme un agent témoin lorsque l'entrevue a été demandée ou après avoir obtenu une copie des notes d'un agent de police qui était considéré comme un agent témoin lorsque les notes ont été demandées, le directeur de l'UES décide que l'agent de police est un agent impliqué, l'UES :

- a) avise par écrit le chef de police et l'agent de police du fait que ce dernier est désormais considéré comme un agent impliqué;
- b) remet à l'agent de police l'original et toutes les copies de l'enregistrement de l'entrevue;
- c) remet au chef de police l'original et toutes les copies des notes de l'agent de police. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 10 (3).

(4) Le chef de police conserve l'original et toutes les copies des notes de l'agent de police reçues en application de l'alinéa (3) c) pour utilisation dans son enquête visée à l'article 11. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 10 (4).

Enquête du chef de police

11. (1) Le chef de police fait également mener une enquête sans délai sur tout incident à l'égard de laquelle l'UES a été avisée, sous réserve du rôle prépondérant de l'UES dans l'enquête sur l'incident. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 11 (1).

(2) L'enquête du chef de police a pour but d'examiner les politiques du corps de police ou les services qu'offre celui-ci et la conduite de ses agents de police. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 11 (2).

(3) Tous les membres du corps de police collaborent entièrement à l'enquête du chef de police. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 11 (3).

(4) Le chef de police d'un corps de police municipal fait rapport à la commission de police de ses constatations et de toute mesure prise ou recommandée au plus tard 30 jours après que le directeur de l'UES l'avise qu'il a fait rapport des résultats de l'enquête de l'UES au procureur général. La commission de police peut rendre public le rapport du chef de police. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 11 (4).

(5) Le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario dresse un rapport de ses constatations et de toute mesure prise au plus tard 30 jours après que le directeur de l'UES l'avise qu'il a fait rapport des résultats de l'enquête de l'UES au procureur général. Le commissaire peut rendre le rapport public. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 11 (5).

Divulgarion de renseignements

12. (1) Le corps de police peut divulguer à toute personne le fait que le directeur de l'UES a été avisé d'un incident et qu'il fait enquête à ce sujet. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 12 (1).

2) Le corps de police et les membres d'un corps de police ne doivent pas, au cours d'une enquête de l'UES sur un incident, divulguer à qui que ce soit des renseignements sur l'incident ou l'enquête sauf dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- a) dans la mesure permise par le présent règlement;
- b) un agent de police nommé en vertu de la *Loi de 2009 sur les services policiers interprovinciaux* peut divulguer les renseignements à son commandant extraprovincial pendant l'enquête;
- c) le chef de police du corps de police dont un agent de police nommé en vertu de la *Loi de 2009 sur les services policiers interprovinciaux* est réputé membre peut divulguer les renseignements pendant l'enquête :
 - (i) soit au commandant extraprovincial de l'agent de police,
 - (ii) soit à un agent de nomination au sens de cette loi si le chef de police n'est pas un agent de nomination et que l'enquête porte sur l'agent de police. Règl. de l'Ont. 267/10, par. 12 (2).

Déclarations publiques

13. L'UES ne doit pas, pendant son enquête, faire de déclaration publique sur l'enquête, à moins que la déclaration n'ait pour but de préserver l'intégrité de l'enquête. Règl. de l'Ont. 267/10, art. 13.

Non-application du présent règlement

14. Le chef de police ou l'agent de police ne doit pas être tenu de se conformer à une disposition du présent règlement si, de l'avis du directeur de l'UES, cela n'est pas possible pour des raisons indépendantes de la volonté du chef de police ou de l'agent de police. Règl. de l'Ont. 267/10, art. 14.

15. Omis (abrogation d'autres règlements). Règl. de l'Ont. 267/10, art. 15.

16. Omis (entrée en vigueur des dispositions du présent règlement). Règl. de l'Ont. 267/10, art. 16.

ANNEXE -3-

Alberta Serious Incident Response Team (ASIRT) de l'Alberta :

- **Lettre de M. Clifton G. Purvis, directeur
(version française et version originale anglaise)**
- **Extraits du *Police Service Regulation, Alta. Reg. 356/1990***

Le 23 janvier 2012

Madame Raymonde Saint-Germain
À l'att. de Hélène Vallières
525, boulevard René-Lévesque Est
Bureau 125
Québec (Québec) G1R 5Y4

Objet : Demande d'information officielle relative au projet de loi 46 du Québec : l'Alberta Serious Incident Response Team

Madame,

Je vous remercie de votre demande de renseignements au sujet de l'équipe d'intervention en cas d'incident grave de l'Alberta (ASIRT). À titre de directeur exécutif de cette équipe et de Procureur de la Couronne détaché par le ministère de la Justice de l'Alberta, je suis heureux de vous brosser une mise à jour de l'historique de l'ASIRT.

HISTORIQUE

Avant le 1^{er} octobre 2007, ce sont des agents de police assermentés en Alberta qui menaient les enquêtes sur les incidents mettant en cause les policiers de la province. L'Association des chefs de police de l'Alberta a alors recommandé au Procureur général de la province qu'un organisme indépendant soit créé afin de mener les enquêtes sur les incidents graves impliquant les policiers albertains. À la suite d'un processus de consultation, l'ASIRT est née. Le fondement juridique de cette dernière se trouve à l'article 46.1 du *Alberta Police Act*. Cette loi établit un organisme indépendant ayant pour mission de mener les enquêtes sur les incidents où les gestes des agents de police qui entraînent la mort ou des blessures graves, ainsi que celles sur les incidents graves ou délicats mettant en cause les services de police albertains. Les règlements furent modifiés afin de conférer des pouvoirs à l'ASIRT et de régir l'interaction entre cette dernière et les agents de police albertains.

COMPOSITION

L'ASIRT est dirigée par un Procureur de la Couronne détaché par le ministère de la Justice de l'Alberta qui possède tous les pouvoirs d'un chef de police de la province. L'équipe

d'intervention reçoit ses mandats du directeur des forces de l'ordre (Director of Law Enforcement), soit le sous-ministre adjoint du ministère du Procureur général et de la Sécurité publique. En Alberta, la loi exige que chaque chef de police rende compte au directeur des forces de l'ordre de tout incident pouvant relever du mandat de l'ASIRT. Une fois les circonstances de cette notification examinées, ce directeur peut confier l'enquête à l'ASIRT, demander au service de police en cause de mener l'enquête, demander à un autre service de police d'enquêter ou encore mandater ASIRT ou un autre service de police pour surveiller ou réviser l'enquête. L'Alberta compte près de 6 300 agents de police actifs, dont des membres de la GRC qui, par contrat, agissent comme police provinciale. Les 6 300 agents, y compris les membres de la GRC, sont assujettis au *Police Act* et au mandat de l'ASIRT. Chaque année, près de 100 notifications sont présentées au directeur des forces de l'ordre et l'ASIRT entreprend environ 35 enquêtes sur les incidents les plus graves mettant en cause les services de police de l'Alberta. Dans près de 60 % des cas, il s'agit de blessures graves ou de décès et, dans les 40 % restants, d'incidents graves ou délicats, notamment, des allégations de corruption ou d'agressions sexuelles. La conduite des agents de police albertains, en service et lorsqu'ils ne sont pas en devoir, relève de la compétence de l'ASIRT.

L'ASIRT est un organisme d'enquête intégré qui réunit deux équipes d'enquêteurs, l'une à Edmonton et l'autre à Calgary. Chaque équipe formée d'une dizaine d'enquêteurs est dirigée par un superviseur (Team Commander). Son effectif est formé d'agents de police en prêt de service et d'enquêteurs civils. Les agents de police détachés à l'ASIRT rendent compte à son directeur exécutif et travaillent à temps plein. Quelque 60 % des enquêteurs sont des civils et les autres des agents de police assermentés, prêtés par la GRC, les services de police municipaux et la police militaire.

Le modèle intégré requiert des services de police de la province de l'Alberta qu'ils offrent sans frais leur soutien à l'ASIRT lorsque demandé, y compris, mais non exclusivement, les services d'identité judiciaire, de reconstitution d'accidents, d'armes à feu, de transport aérien et l'accès à des installations. L'approche intégrée des enquêtes sur des incidents mettant en cause des agents de police de l'Alberta permet à l'ASIRT de bénéficier d'un haut niveau d'expertise qui ne pourrait réalistement être accessible à un organisme indépendant. L'ASIRT dispose d'un budget d'environ trois millions de dollars afin de mener des enquêtes objectives sur les services de police de la province. Toutefois, ce budget ne reflète pas les véritables coûts du service offert aux Albertains puisque les services de police fournissent leur aide sans frais.

L'ASIRT EN TANT QUE GROUPE INTÉGRÉ

À titre de directeur, je dois occasionnellement aborder la question du prêt d'agents de police à notre équipe. La finalité d'ASIRT est d'enquêter de façon indépendante les incidents les plus graves mettant en cause des policiers albertains. L'ASIRT a adopté pour ses enquêtes le modèle de gestion des cas graves qui repose sur un triangle de commandement formé de trois personnes qui dirigent chaque enquête. Nous nous assurons que l'enquêteur principal ne fait jamais partie du service de police qui fait l'objet de l'enquête.

Dans la province de l'Alberta, l'ASIRT a tenté de trouver un juste milieu entre réaliser les meilleures enquêtes possibles, tout en assurant leur indépendance et objectivité. L'ASIRT a recruté les meilleurs enquêteurs de crimes majeurs disponibles et semble avoir gagné la confiance des directeurs de police, des agents de première ligne, du gouvernement et du grand public.

Les détracteurs du modèle intégré adopté par l'ASIRT soulignent qu'elle pourrait bénéficier d'une plus grande indépendance si elle n'avait pas recours à des agents de police détachés ou à la retraite. Bien entendu, ils n'ont pas tort.

L'équipe serait sans contredit plus indépendante si elle n'utilisait pas le modèle intégré actuel; toutefois, son efficacité s'en trouverait grandement réduite.

Les fusillades fatales impliquant des policiers et les allégations graves de corruption policière exigent les meilleures enquêtes possibles. À mon avis, il n'est pas suffisant de mener une enquête adéquate. Les agents de police et le public ont droit et devraient s'attendre à ce qu'il y a de mieux. Les enquêtes effectuées par l'ASIRT sont complexes, sérieuses et sont passées au crible par le public. La réalité est que les meilleurs enquêteurs possèdent une expérience policière, ou sont des agents de police actifs.

En Alberta, nous nous sommes efforcés de mener les meilleures enquêtes possibles sur les dossiers confiés à notre équipe, et je crois que le public n'en attend pas moins. En ayant recours à des enquêteurs et à un directeur civils, nous avons réussi à concilier, dans notre champ d'action, efficacité et indépendance.

N'hésitez pas à communiquer avec moi si vous avez des questions au sujet des capacités opérationnelles de l'ASIRT.

Veillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur exécutif de l'ASIRT,

(signée)

Clifton O. Purvis

CGP/ltc

p. j.

January 23, 2012



Mrs. Raymonde Saint-Germain
c/o Helene Vallieres
525, Boul. Rene-Levesque Est.
Bur. 1.25
Quebec, QC G1R 5Y4

Dear Madame:

**RE: Official Request Regarding Quebec's Bill 46: The Alberta Serious
Incident Response Team**

Thank you for your request concerning information about the Alberta Serious Incident Response Team (ASIRT). I am pleased to provide a historical update on ASIRT for your consideration. I am the Executive Director of ASIRT and a seconded Prosecutor from the Alberta Department of Justice.

HISTORY

Prior to October 1st, 2007, incidents involving Alberta's police were investigated by sworn police officers in the Province of Alberta. The Alberta Association of Chiefs of Police recommended to the Solicitor General of the Province of Alberta that an independent investigative agency be created to investigate critical incidents involving Alberta's police. After a consultation process, ASIRT was created. The legislative authority for ASIRT is found in Section 46.1 of the Alberta Police Act. This Act creates an independent investigative agency with a mandate to investigate those incidents where the actions of police cause death or serious injury. ASIRT also has a mandate to investigate serious or sensitive incidents involving Alberta's police. The Alberta Police Service Regulations were amended to give authorities to ASIRT and regulate the interaction between ASIRT and police officers serving in Alberta.

COMPOSITION

ASIRT is lead by a seconded Prosecutor from the Alberta Department of Justice. That individual is the effective head of ASIRT and has all the powers and authority of a Chief of Police in the Province of Alberta. The investigative agency receives its work from the Director of Law Enforcement (the

Assistant Deputy Minister, Solicitor General & Public Security). In Alberta, there is a legislative requirement for every Chief of Police to report to the Director of Law Enforcement any incident that may fall within the mandate of ASIRT. After having considered the circumstances of the Notification, the Director of Law Enforcement may assign the investigation to ASIRT, direct the police agency in question to conduct the investigation, direct that another police agency conduct the investigation, or assign ASIRT or another police agency to provide oversight and review. Alberta has approximately 6,300 serving police officers, including the RCMP which provides policing under contract as our Provincial Police Service. All 6,300 police officers including the RCMP are subject to the Police Act and fall within the mandate of ASIRT. There are approximately 100 notifications made annually to the Director of Law Enforcement. ASIRT is deployed in approximately 35 investigations annually. These are the most serious incidents involving Alberta's police. Approximately 60 percent of the deployments are made in relation to serious injury or death cases. The remaining 40 percent of the deployments relate to serious or sensitive incidents. Those incidents may include allegations of corruption and/or sexual assault. ASIRT has jurisdiction over Alberta's police in relation to their conduct on and off duty.

ASIRT is an integrated investigative agency. There are two teams of investigators located in Edmonton and Calgary. Each team is lead by a Team Commander and approximately 10 investigators. The investigative strength is made up of seconded police officers and civilian investigators. The seconded police officers serving in ASIRT report to the Executive Director of ASIRT and are full time investigators. Approximately 60 percent of the investigative staff are civilian investigators and the remaining seconded police officers are represented by sworn members of the RCMP, Municipal Police Agencies, and Military Police.

The integrated model requires the police agencies operating in the Province of Alberta to provide support to ASIRT at no cost when requested. This support is not limited to but may include forensic identification services, collision reconstruction units, firearm services, air support, and use of facilities. This integrated approach to investigating incidents involving Alberta's police allows ASIRT to operate with a high level of expertise that would not otherwise be realistic in a stand alone agency. ASIRT has a budget of approximately 3 million dollars to provide objective investigations involving Alberta's police. The budget does not represent the true cost of providing this service to Albertans as assistance is provided by Alberta's police agencies at no cost.

ASIRT AS AN INTEGRATED UNIT

As the Director, I am occasionally questioned in relation to the assignment of seconded police officers to our unit. The objective of ASIRT is to provide independent investigations into the most serious incidents involving Alberta's police. ASIRT has adopted the Major Case Management Model in relation to our investigations. That model employs a command triangle of three individuals assigned to lead each investigation. We ensure that the lead investigator is never from the police agency being investigated.

In the Province of Alberta, ASIRT has attempted to strike a balance between providing the best investigation possible while still ensuring independence and objectivity. ASIRT has assembled the best major crimes investigators available and we seem to have the confidence of the police executive and frontline officers, the Government, and the public at large.

Critics of the integrated model that ASIRT has adopted point out that greater independence would be achieved if seconded police officers or retired officers were not employed as ASIRT investigators. That observation is of course correct.

Without question, the unit would be more independent than the integrated model we currently employ; however, their effectiveness would be greatly reduced.

The investigation of fatal police shootings and serious allegations of police corruption cry out for the best investigation possible. In my opinion, it is not good enough to provide an adequate investigation. Police and the public are entitled to, and should expect more. The investigations ASIRT conducts are complicated, serious, and have a heightened public scrutiny. The reality is that the best investigators have prior police experience, or are currently serving police.

In Alberta, we have attempted to provide the best investigation possible in relation to files assigned to our unit, and I believe that the public has an expectation that the best investigation will be conducted. By employing civilian investigators and a civilian Director, we have achieved in our jurisdiction a balance between effectiveness and independence.

Should you have any questions concerning the make up for operational capabilities of ASIRT, please feel free to contact me.

Yours truly,



Clifton G. Purvis
Executive Director
ASIRT

CGP/ltc

Attachments

Extraits du *Police Service Regulation, Alta. Reg. 356/1990*

ALBERTA REGULATION 356/90

Police Act

POLICE SERVICE REGULATION

[...]

Interview

10.1(1) The chief of police, when investigating under section 45 of the Act a complaint as to the actions of a police officer, may direct the police officer whose actions may have resulted in the complaint to attend at an interview and answer questions.

(2) Subject to subsection (3), a police officer directed under subsection (1) to attend at an interview shall do so

(a) immediately, or

(b) where there are appropriate grounds for the delay, no later than 24 hours after the request was made.

(3) The chief of police may request that an interview take place at a later time than that set out in subsection (2)(b).

(4) Where practicable, the interview shall be recorded by audiotape or videotape.

(5) A police officer directed under subsection (1) to attend at an interview shall be provided with a copy of any recording of the interview made pursuant to subsection (4).

AR 136/2008 s6;44/2011

Investigations by another police service or an integrated investigative unit

10.2 Where the Minister under section 46.1(2) of the Act has requested or directed another police service, or the head of an integrated investigative unit, to conduct an investigation into a serious incident or complaint, the chief of police shall ensure that, pending the other police service or integrated investigative unit taking charge of the scene of the serious incident or complaint, the scene is secured by the police service in a manner consistent with the policies and usual practice of the police service for serious incidents and complaints.

AR 136/2008 s6

Segregation of police officers

10.3(1) Where the Minister under section 46.1(2) of the Act has requested or directed another police service, or the head of an integrated investigative unit, to conduct an investigation into a serious incident or complaint, the chief of police shall, to the extent

that is practicable, segregate all the police officers involved in the incident or complaint from each other until the investigating police service or the integrated investigative unit has finished interviewing all the officers involved.

(2) A police officer referred to in subsection (1) shall not communicate with any other police officer who was involved in the incident or complaint concerning the details of the incident or complaint until after the investigating police service or the integrated investigative unit has finished interviewing all the officers involved.

AR 136/2008 s6

Police officer's notes

10.4(1) In this section and sections 10.5 and 10.6,

(a) "subject officer" means a police officer who is the subject of a complaint or whose actions may have resulted in a serious or sensitive incident;

(b) "witness officer" means a police officer who is a witness to or has material information relating to the events complained of or to the serious or sensitive incident.

(2) A witness officer shall complete in full the officer's notes in respect of the serious incident or the actions complained of in accordance with the procedures of the police service and, subject to subsection (5) and section 10, shall provide the notes to the chief of police within 24 hours after a request for the notes is made by the investigating police service or the integrated investigative unit to the chief of police.

(3) Subject to subsection (5) and section 10, the chief of police shall provide copies of a witness officer's notes to the investigating police service or the integrated investigative unit on request and no later than 24 hours after the request was made.

(4) The person in charge of the investigation referred to in section 10.2 may extend the time within which copies of a witness officer's notes must be provided to the investigating police service or the integrated investigative unit by the chief of police.

(5) A subject officer shall complete in full the officer's notes in respect of the incident or the actions complained of.

(6) A subject officer is not required to provide the officer's notes to the investigating police service or the integrated investigative unit, and no other person may provide the officer's notes to the investigating police service or the integrated investigative unit without the express permission of the subject officer.

AR 136/2008 s6

Interview

10.5(1) The person in charge of the investigation referred to in section 10.2, or a person acting under the authority of that person, may direct that a witness officer attend at an interview and answer questions.

(2) Subject to subsection (3), a police officer directed under subsection (1) to attend at an interview shall do so

- (a) immediately, or
 - (b) where there are appropriate grounds for the delay, no later than 24 hours after the request was made.
- (3) The person in charge of the investigation, or a person acting under the authority of that person, may request that an interview take place at a later time than that set out in subsection (2)(b).
- (4) Where practicable, the interview shall be recorded by audiotape or videotape.
- (5) A police officer directed under subsection (1) to attend at an interview shall be provided with a copy of any recording of the interview made pursuant to subsection (4).

AR 136/2008 s6;44/2011

Status of police officer

10.6(1) The person in charge of the investigation referred to in section 10.2 shall, before directing an interview with a police officer under section 10.5 or requesting copies of the police officer's notes under section 10.4, advise the chief of police and the officer in writing as to whether the officer is considered to be a subject officer or a witness officer.

(2) The person in charge of the investigation shall advise the chief of police and the police officer in writing if, at any time after advising the chief of police and the officer under subsection (1) of the officer's status, the officer in charge decides that an officer formerly considered to be a subject officer is now considered to be a witness officer or an officer formerly considered to be a witness officer is now considered to be a subject officer.

(3) If, after interviewing a police officer who was considered to be a witness officer when the interview was requested or after obtaining a copy of the notes of a police officer who was considered to be a witness officer when the notes were requested, the person in charge of the investigation decides that the police officer is a subject officer, the person in charge shall

- (a) advise the chief of police and the officer in writing that the officer is now considered to be a subject officer,
- (b) give the police officer the original and all copies of the record of the interview, if any, and
- (c) give the chief of police the original and all copies of the police officer's notes.

AR 136/2008 s6

