

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 107,
LOI VISANT À ACCROÎTRE LA COMPÉTENCE ET L'INDÉPENDANCE DU COMMISSAIRE
À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET DU BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES
AINSI QUE LE POUVOIR DU DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES
D'ACCORDER CERTAINS AVANTAGES À DES TÉMOINS COLLABORATEURS

Septembre 2016

Document adopté à la 630^e séance de la Commission,
tenue le 16 septembre 2016, par sa résolution COM-630-6.1.2

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'V. Emond', with a stylized flourish at the end.

Véronique Emond, avocate
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Ramon Avila
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LE BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES ET LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE	3
2 LA COMPÉTENCE DU BEI EN REGARD D'UNE ALLÉGATION RELATIVE À UNE INFRACTION À CARACTÈRE SEXUEL	13
2.1 Les allégations visant une infraction à caractère sexuel	15
2.2 Une définition de « blessure grave » qui demeure trop restrictive	19
3 L'OBLIGATION D'INFORMER LE BEI DE TOUT ÉVÉNEMENT QUI RELÈVE DE SON MANDAT, LA NOTIFICATION PAR UN TIERS ET LE MANDAT D'INITIATIVE ..	23
3.1 L'intervention du BEI eu égard aux événements pouvant raisonnablement être considérés comme relevant de son mandat	24
3.2 La notification par un tiers et le mandat d'initiative	26
CONCLUSION	29

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec². Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

De façon plus particulière, la Charte confie notamment à la Commission le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »⁵. C'est dans ce cadre que la Commission a procédé à l'analyse du Projet de loi n° 107, *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*⁶.

Comme son titre l'indique, le projet de loi n° 107 prévoit différentes mesures dans le but d'accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes⁷. Il donnerait également le pouvoir au directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs, notamment eu égard à une instance civile dans laquelle ils sont parties et qui concerne des faits pour lesquels ils ont fait une déclaration.

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, (ci-après « Charte »).

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

⁵ Charte, préc., note 2, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

⁶ *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*, projet de loi n° 107 (présentation – 8 juin 2016), 1^{re} sess., 41^e légis. (Qc.), (ci-après « projet de loi n° 107 »).

⁷ Ci-après « BEI ».

À cet égard, la Commission prend acte que les nouveaux pouvoirs qui seraient ainsi dévolus au directeur des poursuites criminelles et pénales pourraient, du moins en théorie, la viser. La Commission note à ce chapitre que, pour l'application des nouvelles dispositions qui seraient introduites à la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, « on entend par organisme public un organisme visé à l'un ou l'autre des articles 4 à 7 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* »⁸. Or, le paragraphe 4(2) de cette *Loi sur les contrats des organismes publics* vise les organismes dont, comme la Commission, « tout ou partie des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert »⁹. La Commission estime néanmoins que les nouveaux pouvoirs qu'on prévoit octroyer au directeur des poursuites criminelles et pénales ne pourraient s'appliquer qu'à très peu de situations de faits donnant ouverture à un recours de la Commission.

Cela dit, au terme de son analyse et en vue d'assurer la conformité à la Charte du projet de loi n° 107, la Commission présente les commentaires qui suivent eu égard aux modifications que le projet de loi propose d'apporter à certaines dispositions de la *Loi sur la police* relatives au BEI.

Pendant plusieurs années, la Commission a recommandé l'institution d'un organisme chargé d'enquêter lorsqu'une personne, autre qu'un policier, décède, est blessée gravement ou est blessée par une arme lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police. Elle s'est également prononcée à maintes reprises sur la procédure d'enquête qui devrait être mise en œuvre dans de telles circonstances¹⁰. Ce faisant, la Commission a rappelé que l'encadrement législatif et réglementaire du BEI doit constituer la pierre d'assise lui

⁸ Projet de loi n° 107, préc., note 6, art. 38 introduisant l'article 24.1 al. 2 à la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1.

⁹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 4(2).

¹⁰ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés. Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, mai 2011, [En ligne]. http://www.cdpedj.gc.ca/Publications/Profilage_rapport_FR.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, (Cat. 2.412.116.1), février 2013, [En ligne]. http://www.cdpedj.gc.ca/Publications/memoire_pl12_enquetes_police.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes*, (Cat. 2.412.116.4), août 2015, [En ligne]. http://www.cdpedj.gc.ca/Publications/commentaires_reglement_enquetes_bei.pdf

permettant de répondre aux critères d'indépendance, d'impartialité, de transparence et d'imputabilité.

Le présent mémoire est divisé en trois parties. Dans un premier temps, la Commission insistera sur l'importance des dispositions de la Charte qui fondent les recommandations qu'elle réitère par la présente, notamment le droit à l'égalité prévu à l'article 10 de celle-ci. La Commission s'attardera ensuite à la compétence du BEI en regard d'une allégation relative à une infraction à caractère sexuel. Enfin, la Commission traitera de l'obligation d'informer le BEI de tout événement qui relève de son mandat et de la procédure de notification de celui-ci.

1 LE BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES ET LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

C'est en se fondant sur les valeurs fondamentales de notre société, attachées au respect des droits et libertés garantis par la Charte, que l'usage de l'autorité et de la force policière doit être évalué¹¹.

Ainsi, nous devons référer au droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté garantis à l'article 1 de la Charte et au droit à la sauvegarde de sa dignité prévu à l'article 4 de celle-ci. Citons en outre le droit de toute personne arrêtée ou détenue d'être traitée avec humanité et avec le respect dû à la personne humaine de même que le droit de toute personne détenue dans un établissement de détention d'être soumise à un régime distinct approprié à son sexe, son âge et sa condition physique ou mentale¹².

¹¹ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES MÉCANISMES ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, *À la recherche d'un système de déontologie policière juste, efficient et frugal. Rapport de l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière*, ministère de la Sécurité publique, Québec, 1996, p. 2-3; repris notamment dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), *id.*, p. 15.

¹² Respectivement protégés en vertu des articles 25 et 26 de la Charte.

Le droit à l'égalité constitue par ailleurs « la pierre d'angle de la Charte »¹³ et permet à toute personne la reconnaissance et l'exercice sans discrimination des droits et libertés qui y sont protégés¹⁴. L'article 10 de la Charte prescrit ce qui suit à cet égard :

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grosseur, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »

Cette disposition s'applique tant aux relations entre individus qu'à l'action gouvernementale et aux pratiques institutionnelles ou aux rapports entre l'État et les individus¹⁵. De plus, sauf dans la mesure prévue aux articles 1 à 38 de la Charte, aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger à cet article¹⁶.

S'appuyant particulièrement sur ce droit à l'égalité, la Commission a consacré de nombreux travaux quant à la discrimination, souvent systémique, pouvant marquer les rapports d'un service de police ou d'un policier à l'égard de certains groupes de personnes qui présentent une caractéristique commune identifiée comme un motif de discrimination interdit à l'article 10 de la Charte.

Citons d'abord l'enquête de sa propre initiative que la Commission a initiée en 1987 et qui portait sur « les allégations de traitement discriminatoire et de comportements racistes à l'endroit des minorités ethniques et visibles par les corps policiers de même que sur les causes des tensions dans les relations entre ces minorités et les corps policiers »¹⁷. Rappelons que

¹³ Madeleine CARON, «Le droit à l'égalité, pierre d'angle de la Charte», Barreau du Québec, *Formation permanente du Barreau*, 58, 1980-81, pp. 47-98; notamment cité dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans. La Charte québécoise des droits et libertés. Vol. 2, Études*, 2003, p. 71.

¹⁴ Charte, préc., note 2, art. 10.

¹⁵ Voir notamment : *Id.*, art. 54.

¹⁶ *Id.*, art. 52.

¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, Résolution COM-295-5.1.

c'est suivant la mort d'Anthony Griffin que la Commission avait alors formé le comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles, présidé par Me Jacques Bellemare¹⁸.

Ce Comité d'enquête avait notamment pour mandat de vérifier l'hypothèse¹⁹ d'un traitement différentiel de la part des corps policiers eu égard aux « minorités ethniques et visibles », et pouvant avoir pour effet de nier le droit à l'égalité en portant atteinte au droit sans discrimination à la vie²⁰, au secours²¹, à la sauvegarde de sa dignité²², à la vie privée²³, à l'inviolabilité de la demeure²⁴, aux biens ou services ordinairement offerts au public²⁵, aux droits judiciaires²⁶ de même qu'au droit pour les minorités ethniques de faire progresser leur propre vie culturelle²⁷. Après analyse, le Comité conclut que cette hypothèse est confirmée, d'une part, parce qu'« une plus grande suspicion pèse sur les citoyens des minorités visibles » et, d'autre part, parce qu'« une moindre protection est également accordée, dans les faits, aux citoyens des minorités ethniques et visibles »²⁸.

Depuis 2003, la Commission a par ailleurs reçu plusieurs centaines de plaintes pour profilage racial, plaintes qui mettent principalement en cause les forces policières²⁹. Devant l'ampleur du problème, elle a jugé nécessaire d'entreprendre en 2009 une consultation sur la question du

¹⁸ COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, *Enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques : rapport final du Comité d'enquête à la Commission des droits de la personne du Québec*, 1988, p. 324.

¹⁹ *Id.*, p. 84.

²⁰ Charte, préc., note 2, art. 1.

²¹ *Id.*, art. 2.

²² *Id.*, art. 4.

²³ *Id.*, art. 5.

²⁴ *Id.*, 7 et 8.

²⁵ *Id.*, art. 12, sachant qu'on réfère ici aux services offerts par un service de police à la population qu'il dessert.

²⁶ *Id.*, art. 24, 24.1, 25, 28, 28.1, 29 et 31.

²⁷ *Id.*, art. 43.

²⁸ COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, préc., note 18, p. 129-130.

²⁹ Du 1^{er} avril 2008 au 31 mars 2016, c'est-à-dire au cours de ses huit dernières années administratives, la Commission a reçu 334 plaintes pour profilage racial. 216 de ces plaintes formulées pour profilage racial mettaient en cause un service de police, ce qui représente environ 65 % d'entre elles.

profilage racial et de la discrimination systémique à l'égard des jeunes des minorités racisées au Québec. Le rapport de consultation, rendu public en 2011³⁰, rappelle que le profilage racial constitue une forme de discrimination contraire au droit à l'égalité et à la protection contre le harcèlement discriminatoire³¹. La Commission y souligne en outre l'importance de tenir compte du caractère systémique de cette forme de discrimination³². Plus récemment, la Cour suprême a d'ailleurs reconnu le profilage racial comme une forme de discrimination interdite par la Charte³³ et qu'il peut, à ce titre, être systémique³⁴.

Plus précisément, le rapport de la Commission jette un regard critique sur l'efficacité des recours disponibles pour les personnes qui estiment avoir été victimes de profilage racial dans leurs rapports avec la police. C'est à ce chapitre que la Commission³⁵ s'est intéressée aux enquêtes menées en vertu de la politique ministérielle relevant de la Direction de l'organisation et des pratiques policières du ministère de la Sécurité publique, *Pratique policière : 2.3.12 – Décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention*³⁶ et qu'elle a recommandé la création « d'un organisme indépendant qui aurait pour mandat de mener les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves »³⁷.

Parallèlement à ces travaux sur la discrimination et le profilage racial, la Commission a dû porter sur la place publique la discrimination et la violence vécues par les gais et lesbiennes, notamment eu égard aux comportements policiers auxquels ils devaient faire face. Dans le

³⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 10.

³¹ *Id.*, p. 9.

³² *Id.*, p. 10 et 13.

³³ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, [2015] 2 R.C.S. 789, par. 33-34. La Cour suprême y retient notamment la définition du profilage racial proposé par la Commission dès 2005.

³⁴ *Id.*, par. 32.

³⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 10, p. 52 suiv.

³⁶ *Pratique policière : 2.3.12. — Décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention*, (ci-après « politique ministérielle »). Cette politique avait été prise en 1999 par le ministre de la Sécurité publique en vertu de la *Loi sur la police* (RLRQ, c. P-13.1) qui confie au ministre de la Sécurité publique « la responsabilité de déterminer les grandes orientations en matière d'organisation policière et de prévention de la criminalité », « d'élaborer et de proposer en ces matières des plans stratégiques et des politiques » et de produire « un guide des pratiques policières » (art. 304).

³⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 10, p. 58.

cadre d'une large consultation publique menée en 1993, la Commission a entre autres constaté que « comme dans les cas de minorités ethnoculturelles et raciales, les relations entre la police et les gais et lesbiennes ont été caractérisées par des moments de crise violente, de tensions et de discrimination »³⁸. Le rapport de la Commission qui a suivi cette consultation fait état d'usage excessif de la force, de harcèlement, de difficultés à considérer les gais et lesbiennes comme des victimes d'actes criminels, etc. Dans le cadre du Rapport de consultation du Groupe de travail mixte contre l'homophobie rendu public en 2007, la Commission relate ensuite que « d'importants progrès ont été réalisés depuis, du moins dans certaines organisations policières »³⁹. Elle signale toutefois que « des préjugés envers les personnes LGBT demeurent encore gravés dans la mentalité de certains membres des services policiers, ce qui peut entraîner des situations à caractère homophobe »⁴⁰. Parmi les situations qui lui avaient alors été rapportées, la Commission retenait entre autres l'application abusive et inappropriée des règlements municipaux et du *Code criminel* lors d'interceptions ou d'arrestations dans les parcs ou d'autres endroits publics, l'exposition potentielle à la violence homophobe au moment d'une incarcération, etc.⁴¹

Enfin, rappelons que la Commission œuvre depuis 2004 contre le profilage social et la judiciarisation des personnes itinérantes. Dans un avis rendu public en 2009⁴², elle a notamment analysé la judiciarisation des personnes itinérantes sous l'angle de la discrimination basée sur le motif condition sociale, mais également sur le motif handicap considérant la prévalence bien documentée des problèmes de santé mentale ou de dépendance parmi les personnes en situation d'itinérance⁴³.

³⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, *De l'illégalité à l'égalité. Rapport de la consultation publique sur la violence et la discrimination envers les gais et lesbiennes*, mai 1994, p. 75.

³⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *De l'égalité juridique à l'égalité sociale. Vers une stratégie nationale de lutte contre l'homophobie*, mars 2007, p. 56.

⁴⁰ *Id.*, p. 57.

⁴¹ *Id.*

⁴² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, M^e Christine Campbell et Paul Eid, (Cat. 2.120-8.61), novembre 2009, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/itinérance_avis.pdf

⁴³ Laurence ROY et al. indiquent par exemple que «several estimate indicate that between 20 % and 50 % of homeless adults also have a severe mental illness (4-6), which in turn is associated with adverse outcomes in terms of housing, involvement in the criminal justice system, substance use, and morbidity (7,8)». Laurence ROY, Anne G. CROCKER, Tonia L. NICHOLLS, Éric A. LATIMER et Andrea REYES AYLLON, «Criminal Behavior and (...suite)

Une personne peut ainsi être confrontée à de la discrimination ou du profilage en fonction de plusieurs caractéristiques personnelles qui correspondent à des motifs prévus à la Charte. Ces motifs peuvent s'additionner ou s'entrecroiser et s'imbriquer les uns aux autres. L'interaction de plusieurs motifs interdits de discrimination commande alors une approche intersectionnelle du droit à l'égalité⁴⁴. Une telle analyse est nécessaire pour comprendre les situations particulières de discrimination qui se trouvent au croisement des motifs condition sociale et handicap, mais pensons également aux motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale, âge, sexe, identité ou expression de genre, religion, etc.

Soulignons d'ailleurs que le Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes retient des témoignages reçus dans le cadre de son enquête concernant le Canada que les femmes autochtones sont régulièrement victimes de profilage⁴⁵, un profilage particulier basé sur le croisement des motifs origine ethnique ou nationale, sexe et, parfois, condition sociale.

Or, quels que soient le ou les motifs sur lesquels elle se fonde, les études démontrent que la discrimination systémique que constitue le profilage discriminatoire influence les pratiques à toutes les étapes du système de justice criminelle, incluant eu égard à l'usage de la force par les policiers. Les professeurs Carmichael et Kent rapportent par exemple ce qui suit :

Victimization Among Homeless Individuals With Severe Mental Illness : A Systematic Review», (2014) 65 *Psychiatric Services* 739.

Le gouvernement du Québec le constate d'ailleurs également : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Ensemble pour éviter la rue et en sortir. Politique nationale de lutte à l'itinérance*, 2014, p. 37, [En ligne].
<http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2013/13-846-03F.pdf>

⁴⁴ Le terme «intersectionnalité» est d'abord employé par Kimberlé CRENSHAW, «Mapping the margins : Intersectionality, identity politics and violence against women», (1991) 43 *Stanford Law Review* 1241; Kimberlé CRENSHAW, «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex», (1989) *U. Chi. Legal F.* 139. Voir également à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 10; Sirma BILGE et Olivier ROY, « La discrimination intersectionnelle : la naissance et le développement d'un concept et les paradoxes de sa mise en application en droit antidiscriminatoire », (2010) 25 *Can. J.L. & Soc.* 51, 51-52; Scott WORTHLEY, «Hidden Intersections : Research on Race, Crime, and Criminal Justice in Canada», (2003) 35 *Canadian Ethnic Studies/Études ethniques au Canada* 99.

⁴⁵ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ SUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES), *Report of the inquiry concerning Canada of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW/C/OP.8/CAN/1 (29 mars 2015), [En ligne].
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeCategoryID=7

« Studies have shown that members of some ethnic minority groups (particularly Aboriginal and Blacks) are much more likely to be stopped and searched by the police than majority group members even after accounting for criminal involvement and other risk factors (Fitzgerald & Carrington, 2011; Wortley & Owusu-Bempah, 2011, Wortley & Tanner, 2003). This heightened police attention of ethnic minorities has contributed to their disproportionate involvement at higher levels of the criminal justice chain. Evidence shows, for instance, that minority group members in Canada have higher arrest rates (Wortley, 1999), and research suggests that they are overrepresented in incidents in which police use lethal and nonlethal forces (Pedicelli, 1998). »⁴⁶

Le profilage discriminatoire peut donc avoir pour conséquences des blessures graves, blessures par arme ou décès lors d'une intervention policière ou lors d'une détention par un corps de police sur lesquels le BEI a le mandat d'enquêter⁴⁷.

La Commission ontarienne des droits de la personne le rappelait d'ailleurs encore récemment, soulignant que le profilage racial se manifeste dans toute une série d'interactions policières, notamment « d'incidents impliquant le recours à la force »⁴⁸. Elle ajoutait que « le fait que la police soit plus encline à avoir recours à la force dans ses interactions avec les Afro-Canadiens et les peuples autochtones est un sujet de préoccupation »⁴⁹. De même, les personnes ayant des troubles mentaux ou des dépendances « pourraient être plus susceptibles de faire l'objet d'un recours à la force par un agent de police en raison de leurs comportements et réactions aux directives de la police, lesquels peuvent sembler inhabituels, imprévisibles ou inappropriés, ou en raison d'hypothèses stéréotypées, de la part des forces de l'ordre, quant à leur dangerosité ou à leur violence »⁵⁰.

⁴⁶ Jason T. CARMICHAEL et Stephanie L. KENT, «Structural Determinants of Municipal Police Force Size in Large Cities Across Canada : Assessing the Applicability of Ethnic Threat Theories in the Canadian Context», (2015) 25 *International Criminal Justice Review* 263, 264; voir également: Robin T. FITZGERALD et Peter J. CARRINGTON, «Disproportionate Minority Contact in Canada: Police and Visible Minority Youth», (2011) *CJCCJ/RCCJP* 449.

⁴⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 10, p. 5.

⁴⁸ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Stratégie pour une meilleure sécurité en Ontario. Mémoire de la Commission ontarienne des droits de la personne présenté au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels*, 29 avril 2016, p. 16, [En ligne]. <http://ohrc.on.ca/fr/strat%C3%A9gie-pour-une-meilleure-s%C3%A9curit%C3%A9-en-ontario-%E2%80%93-m%C3%A9moire-de-la-codp-pr%C3%A9sent%C3%A9-au-mscsc>

⁴⁹ *Id.*, p. 19.

⁵⁰ *Id.*, p. 21; citant Beth ANGEL et al., «Crisis Intervention Teams and People with Mental Illness : Exploring the Factors that Influence Use of Force», (2012) 58(1) *Crime and Delinquency* 57, pp. 58-59.

Au Québec, un rapport de recherche de l'École nationale de police portant sur les enquêtes menées en vertu de la politique ministérielle entre 2006 et 2010 révèle qu'« en tenant compte à la fois des problèmes de santé mentale et de l'état d'intoxication, les résultats montrent que 79,3 % des sujets étaient dans un état altéré au moment des faits »⁵¹. Les auteures indiquent également que « selon de récents travaux, les policiers seraient plus susceptibles d'utiliser la force mortelle lorsque les individus sont dans un état altéré par un trouble de santé mentale ou par un état d'intoxication au moment de la dynamique de résistance »⁵². Le même rapport note par ailleurs que 95,2 % des sujets étaient des hommes et seulement 4,8 % des femmes⁵³. Nous y reviendrons dans le cadre de la deuxième partie des présents commentaires, mais soulignons à cet égard que la politique ministérielle ne visait pas les allégations relatives à une infraction à caractère sexuel.

Les travaux du professeur Wortley portant sur les enquêtes de l'Unité ontarienne des enquêtes spéciales demeurent également révélateurs à cet égard. Dans une étude datant de 2006 et présentée dans le cadre de la Commission d'enquête sur *Ipperwash*⁵⁴, le professeur Wortley concluait que certains groupes de personnes racisées et Autochtones sont largement surreprésentés parmi les victimes civiles impliquées dans une enquête de l'Unité des enquêtes spéciales. Par exemple, les personnes noires comptent pour 12,0 % de ces personnes civiles alors qu'elles ne représentent que 3,6 % de la population de l'Ontario⁵⁵. Les hommes noirs sont

⁵¹ Annie GENDRON et Eve PAQUETTE, *Le travail policier lors des interventions ayant mené à une enquête indépendante*, École nationale de police, 2015, p. 29. On entend ici par «sujet» «les individus principalement impliqués dans les interventions policières dont les circonstances ont mené à la tenue d'une enquête indépendante» en vertu de la politique ministérielle.

Cette donnée est d'autant plus révélatrice que les interventions policières effectuées auprès de personnes ayant un trouble de santé mentale ne constituent qu'une faible fraction de toutes les interventions policières. On rapporte par exemple qu'en 2006, 3,2 % des interventions du Service de police de la Ville de Montréal visaient une personne avec un trouble de santé mentale. Yannick CHARRETTE, Anne G. CROCKER, Isabelle BILLETTE, «The Judicious Judicial Dispositions Juggle : Characteristics of Police Interventions Involving People With a Mental Illness», (2011) 56 *Can. J. Psychiatry* 677, 678.

⁵² A. GENDRON et E. PAQUETTE, *id.*, p. 149 [références omises].

⁵³ *Id.*, p. 30.

⁵⁴ Commission d'enquête établie par le gouvernement de l'Ontario le 12 novembre 2003 en vue de faire enquête et rapport sur les événements entourant le décès de Dudley George, qui a été blessé par balle en 1995 durant une manifestation de protestation par des représentants des Premières nations dans le parc provincial d'Ipperwash, avant de succomber à ses blessures.

⁵⁵ Scott WORTLEY, *Police use of force in Ontario. An examination of Data from the Special Investigations Unit*, 2006, p. 38, [En ligne].

(...suite)

les victimes civiles dans 13,4 % des enquêtes alors qu'ils représentent 3,5 % de la population ontarienne⁵⁶. Les femmes noires sont également surreprésentées à ce chapitre et sont impliquées dans 5,6 % des enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales alors qu'elles ne représentent que 3,8 % de la population ontarienne⁵⁷.

Les Autochtones, qui ne représentent que 1,7 % de la population ontarienne, sont quant à eux impliqués dans 7,1 % des enquêtes⁵⁸. 6,9 % de celles-ci impliquent un homme autochtone alors qu'ils ne composent que 1,7 % de la population ontarienne⁵⁹. À retenir également, les femmes autochtones représentent le troisième groupe le plus susceptible d'être victime d'un incident visé par le mandat de l'Unité des enquêtes spéciales, après les hommes noirs et les hommes autochtones, mais avant les hommes asiatiques et les hommes blancs⁶⁰. Elles représentent 8,3 % des personnes civiles impliquées dans une enquête de l'Unité des enquêtes spéciales alors qu'elles ne représentent que 1,7 % de la population ontarienne⁶¹. Ainsi, fait à noter, la vaste majorité des civils impliqués dans une enquête de l'Unité des enquêtes spéciales sont des hommes, mais « women represent almost one out of every four investigations involving Aboriginal civilians »⁶².

Certes, ces statistiques ne sont pas exhaustives. L'ensemble des travaux précités mettent néanmoins en lumière l'influence que le profilage discriminatoire a dans les rapports entre services de police et certains groupes de personnes, notamment eu égard à la sur-représentation de ceux-ci dans le nombre d'incidents où une personne subit une blessure grave 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. Cela s'avère d'autant plus préoccupant que les préjudices en cause sont particulièrement graves et qu'ils touchent, dans une majorité de cas,

https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/projects/pdf/AfricanCanadianClinicIpperwashProject_SIUStudybyScotWortley.pdf

⁵⁶ *Id.*, p. 88.

⁵⁷ *Id.*, p. 89.

⁵⁸ *Id.*, p. 38.

⁵⁹ *Id.*, p. 88.

⁶⁰ *Id.*, p. 38.

⁶¹ *Id.*, p. 89.

⁶² *Id.*, p. 47.

des personnes qui sont en situation de vulnérabilité. Comme le souligne la Commission dans le cadre de son *Plan stratégique 2015-2019*, la nécessité de protéger les droits des personnes en situation de vulnérabilité ou d'exclusion impose que les membres de ces groupes fassent l'objet d'une attention particulière⁶³.

C'est d'ailleurs pourquoi il faut déplorer une nouvelle fois que l'absence de données publiques relatives aux enquêtes menées sous la politique ministérielle en vigueur entre 1996 et 2016 ne permette pas d'analyser les enquêtes menées en vertu de celle-ci en fonctions de variables permettant d'évaluer l'existence et la portée de biais discriminatoires dans un tel contexte. À ce sujet, la Commission tient ainsi à réitérer certaines recommandations formulées en 2011 dans le cadre de son rapport de consultation sur le profilage racial à l'effet « que les services de police municipaux, ainsi que la Sûreté du Québec, recueillent et publient systématiquement des données concernant l'appartenance raciale présumée des individus dans la cadre des actions policières afin de documenter le phénomène et de prendre les mesures appropriées; que ces mêmes mécanismes soient établis par les sociétés de transport en commun au regard des actions de leurs préposés »; et « que les ministères de la Justice et de la Sécurité publique prennent les mesures nécessaires pour documenter la trajectoire des minorités racisées dans tout le système judiciaire (mise en accusation, judiciarisation, sentence, libération conditionnelle, etc.) »⁶⁴.

Le BEI devrait en outre avoir la même obligation de collecte de données. Ainsi, la Commission recommande que le projet de loi n° 107 soit modifié de façon à y insérer l'obligation pour le BEI de recueillir et publier systématiquement des données concernant l'appartenance raciale présumée des personnes civiles impliquées dans un événement relevant de son mandat, de même que sur leurs caractéristiques personnelles liées aux motifs de discrimination interdite, tels que leur sexe, leur identité et expression de genre, leur orientation sexuelle, leur âge, leur condition sociale ainsi que leur état de santé physique et mentale.

⁶³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Plan stratégique 2015-2019*, 2015, p. 7, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/Planification_strategique_2015-2019.pdf

⁶⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011), préc., note 10, p. 114.

Recommandation 1 : La Commission recommande que le projet de loi n° 107 soit modifié de façon à y insérer l'obligation pour le BEI de recueillir et publier systématiquement des données concernant l'appartenance raciale présumée des personnes civiles impliquées dans un événement relevant de son mandat, de même que sur leurs caractéristiques personnelles liées aux motifs de discrimination interdite, tels que leur sexe, leur identité et expression de genre, leur orientation sexuelle, leur âge, leur condition sociale ainsi que leur état de santé physique et mentale.

2 LA COMPÉTENCE DU BEI EN REGARD D'UNE ALLÉGATION RELATIVE À UNE INFRACTION À CARACTÈRE SEXUEL

L'article 289.1 de la *Loi sur la police*, entré en vigueur le 27 juin 2016⁶⁵, délimite le mandat du BEI de la façon suivante :

« 289.1. Une enquête indépendante doit être tenue lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, subit une blessure grave 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.

Un règlement du gouvernement définit ce que constitue une blessure grave au sens du premier alinéa. »⁶⁶

Dans le cadre de son mémoire sur le projet de loi n° 12, *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes* qui a introduit cette disposition, la Commission soulignait que la notion de « blessure grave » devrait être définie de façon assez large pour inclure notamment les atteintes psychologiques graves, les agressions sexuelles et les blessures graves résultant de l'utilisation du pistolet à impulsion électrique⁶⁷. La Commission

⁶⁵ Décret 404-2016 concernant l'entrée en vigueur de l'article 3 de la *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, dans la mesure où il édicte les articles 289.1 à 289.3 et 289.19 à 289.22 de la *Loi sur la police*, et des articles 4 et 5 de la *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, (2016) 148 G.O. II, 2839.

⁶⁶ *Loi sur la police*, préc., note 36, art. 289.1.

⁶⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 10, p. 32.

expliquait alors qu'une définition trop restrictive et imprécise de cette notion mettait en cause l'indépendance et l'impartialité du BEI⁶⁸, de même que l'efficacité et la cohérence des réactions qu'auront les acteurs sur le terrain⁶⁹.

La Commission a ensuite réitéré la même position dans ses commentaires sur le *Projet de règlement sur le déroulement des enquêtes indépendantes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes*. Tout en insistant sur l'importance d'adopter une définition précise de la notion de « blessure grave », la Commission recommandait ce qui suit :

« La Commission recommande de modifier la définition proposée au quatrième alinéa de l'article 1 du projet de règlement de façon à ce que constitue une blessure grave au sens de ce règlement toute blessure physique ou psychologique qui est susceptible de nuire de manière sérieuse ou importante à l'intégrité ou au bien-être du plaignant, ou encore qui peut avoir des répercussions plus que passagères ou bénignes sur la santé de la victime, incluant celles qui découlent d'une agression sexuelle ou de l'utilisation d'une arme autre qu'une arme à feu. »⁷⁰

La Commission réitérait d'ailleurs cette recommandation en octobre 2015, à la suite des allégations troublantes de femmes autochtones concernant les policiers de Val-d'Or⁷¹.

Cette recommandation n'a toutefois pas été suivie et le *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* définit la notion de « blessure grave » comme étant « toute blessure physique pouvant entraîner la mort ou résultant en des conséquences physiques importantes »⁷².

⁶⁸ *Id.*, p. 5.

⁶⁹ *Id.*, p. 10.

⁷⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 10, p. 9.

⁷¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le mandat du Bureau des enquêtes indépendantes doit inclure les agressions sexuelles rappelle la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Communiqué de presse, Montréal, 23 octobre 2015, [En ligne].
<http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=693>

⁷² *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, (2016) 23 G.O. II, 2841, art. 1 al. 3.

2.1 Les allégations visant une infraction à caractère sexuel

Sans modifier cette définition, le projet de loi prévoit ajouter un alinéa à l'article 289.1 précité de la *Loi sur la police* de façon à ce que le BEI doive tenir une enquête lorsqu'il est informé d'une allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions, à moins que son directeur ne considère cette allégation frivole ou sans fondement. Cet alinéa se lit comme suit :

« Une enquête doit également être tenue lorsque le Bureau des enquêtes indépendantes est informé conformément au troisième alinéa de l'article 286 d'une allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions, à moins que le directeur du Bureau ne considère que l'allégation est frivole ou sans fondement, après avoir consulté, s'il le juge nécessaire, le directeur des poursuites criminelles et pénales. »⁷³

La Commission salue cet ajout qui répond en partie à l'une de ses recommandations⁷⁴. Il comporte de plus l'avantage d'être inscrit dans la loi, supérieure au règlement dans la hiérarchie des normes juridiques.

Rappelons qu'à l'exception de l'*Independent Investigation Office* de la Colombie-Britannique, tous les organismes d'enquêtes dites indépendantes mis en œuvre dans les provinces canadiennes ont le mandat explicite d'enquêter sur des allégations relatives à une infraction à caractère sexuel commise par un policier en fonction. C'est le cas de l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario, de l'*Alberta Serious Incident Response Team*, de l'Unité des enquêtes indépendantes du Manitoba et de la *Serious Incident Response Team* de la Nouvelle-Écosse.

Entre 2009-2010 et 2014-2015, les allégations d'agression à caractère sexuel ont, à elles seules, motivé plus de 13 % des interventions initiées par l'Unité ontarienne des enquêtes spéciales⁷⁵. Elles se situent ainsi au deuxième rang des types d'incident les plus rapportés, après les blessures survenues en détention (58 %), mais avant les blessures causées dans le

⁷³ Projet de loi n° 107, préc., note 6, art. 30.

⁷⁴ Préc., note 70.

⁷⁵ UNITÉ DES ENQUÊTES SPÉCIALES, *Rapport de statistiques, Nombre total d'incidents*, [En ligne].
<http://www.siu.on.ca/fr/report.php?reportid=6>

cadre d'un accident de véhicule (12 %) ou par une arme à feu (3 %) de même que les cas de décès impliquant un véhicule (2 %) ou une arme à feu (2 %).

Les données publiées par l'*Alberta Serious Incident Response Team* sont fort semblables, alors qu'entre 2009 et 2014, environ 11 % des interventions y ont également été initiées à la suite de plaintes pour infraction à caractère sexuel⁷⁶. Il en est de même en Nouvelle-Écosse où, à l'exclusion de sa première année d'opération, près de 12 % des interventions de *Serious Incident Response Team* ont été effectuées à la suite d'allégations d'infraction à caractère sexuel⁷⁷.

Signalons également qu'entre 2005-2006 et 2014-2015, les femmes n'ont représenté qu'entre 14 % et 26 % des personnes civiles directement concernées par un incident faisant l'objet d'une enquête de l'Unité ontarienne des enquêtes spéciales, mais elles ont constitué la grande majorité des personnes civiles impliquées dans les plaintes en matière d'agression sexuelle, cette proportion ayant atteint plus de 85 % certaines années⁷⁸.

Ces données mettent en lumière l'existence d'un phénomène grave et connu, à savoir, d'une part, que les victimes d'agression sexuelles sont très majoritairement des femmes et, d'autre part, qu'une proportion importante des incidents impliquant les forces policières à l'égard des femmes se traduit par de la violence sexuelle. Le silence dont faisait preuve le cadre législatif initial du BEI quant à ces infractions à caractère sexuel était d'autant plus préoccupant que le Gouvernement du Québec rappelait encore récemment l'étendue des obstacles qui perdurent

⁷⁶ ALBERTA SERIOUS INCIDENT RESPONSE TEAM, 2009: *Year in review*, p. 6, [En ligne]. <https://solgps.alberta.ca/asirt/publications/Documents/ASIRT%202009%20Annual%20Report.pdf>; ALBERTA SERIOUS INCIDENT RESPONSE TEAM, *Annual Report 2010*, p. 6, [En ligne]. <https://solgps.alberta.ca/asirt/Publications/Pages/default.aspx>; ALBERTA SERIOUS INCIDENT RESPONSE TEAM, *Annual Report 2011*, p. 6, [En ligne]. <https://solgps.alberta.ca/asirt/Publications/Pages/default.aspx>; ALBERTA SERIOUS INCIDENT RESPONSE TEAM, *Annual Report 2012*, p. 7, [En ligne]. <https://solgps.alberta.ca/asirt/Publications/Pages/default.aspx>; ALBERTA SERIOUS INCIDENT RESPONSE TEAM, *Annual Report 2013*, p. 17, [En ligne]. <https://solgps.alberta.ca/asirt/Publications/Pages/default.aspx>; ALBERTA SERIOUS INCIDENT RESPONSE TEAM, *Annual Report 2014*, p. 17, [En ligne]. <https://solgps.alberta.ca/asirt/Publications/Pages/default.aspx>

⁷⁷ SERIOUS INCIDENT RESPONSE TEAM, *Annual Report 2013-2014*, p. 9, [En ligne]. <http://sirt.novascotia.ca/sites/default/files/reports/SiRT%20Annual%20Report%20DG.pdf>; SERIOUS INCIDENT RESPONSE TEAM, *Annual Report 2014-2015*, p. 10, [En ligne]. <http://sirt.novascotia.ca/sites/default/files/reports/Annual%20Report%20DRAFT%2020151026nohltoc.pdf>

⁷⁸ UNITÉ DES ENQUÊTES SPÉCIALES, *Rapport de statistiques. Comparaison hommes/femmes*, [En ligne]. <http://www.siu.on.ca/fr/report.php?reportid=1>

pour les victimes d'agression sexuelle⁷⁹. Remarquons d'ailleurs que le crime d'agression sexuelle demeure le crime le moins susceptible d'être signalé à la police⁸⁰. L'enquête sociale générale de Statistique Canada révèle en effet que seulement 5 % des agressions sexuelles ont été signalées à la police en 2014⁸¹. Excluant l'agression sexuelle, un crime sur trois est pourtant rapporté à la police au cours de la même période⁸².

Façonner le mandat du BEI en passant sous silence les infractions à caractère sexuel participait de ces obstacles qui perdurent pour les victimes d'agression sexuelle. Cela revenait en outre à continuer de nier une réalité majoritairement vécue par les femmes⁸³, particulièrement par les femmes en situation de vulnérabilité en raison de leur âge, leur origine ethnique ou nationale, leur condition sociale, etc.⁸⁴, et de compromettre leur droit à l'égalité réelle. Modifier la *Loi sur la police* afin d'inclure les infractions à caractère sexuel dans le mandat du BEI constitue ainsi un moyen de corriger la discrimination systémique et les obstacles à l'égalité réelle qui perdurent pour les femmes.

C'est d'ailleurs pour la même raison que la Commission estime que le pouvoir discrétionnaire que le projet de loi conférerait au directeur du BEI de rejeter sans faire enquête une allégation relative à une infraction à caractère sexuel qu'il considérerait frivole ou sans fondement

⁷⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Forum itinérant en matière d'agression sexuelle. Cahier de réflexion*, 2015, p. 14, [En ligne]. http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/images/En_vevette/Cahier-Forum_AS.pdf

Voir également : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Orientations gouvernementales en matière d'agression sexuelle*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2001, [En ligne]. http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/Violence/Orientations_gouv_agression_sexuelle_2001.pdf

⁸⁰ STATISTIQUE CANADA, *La victimisation criminelle au Canada, 2014*, [En ligne]. <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2015001/article/14241-fra.htm>; voir également : INSTITUT NATIONALE DE SANTÉ PUBLIQUE, *Trousse média sur les agressions sexuelles. Ampleur et caractéristiques des agressions sexuelles envers les adultes*, [En ligne]. <https://www.inspq.qc.ca/agression-sexuelle/comprendre/statistiques>

⁸¹ *Id.*

⁸² *Id.*

⁸³ Préc., note 78. Au Québec, les statistiques du ministère de la Sécurité publique révèlent également qu'en 2014, sans égard à l'auteur de celle-ci, 86.5 % des victimes d'agression sexuelle sont des femmes. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Infractions sexuelles au Québec. Faits saillants 2014*, p. 20, [En ligne]. http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/statistiques/agressions_sexuelles/2014/infractions_sexuelles_2014.pdf

⁸⁴ S'il faut déplorer le manque de données à cet égard, les allégations d'agressions sexuelles faites par des femmes autochtones de la région de Val-d'Or contre des policiers de la Sûreté du Québec commandent par exemple une analyse particulière de la situation au croisement de plusieurs motifs de discrimination prévus à la Charte.

maintient une forme de discrimination à l'égard des femmes. Toutes les allégations eu égard auxquelles le BEI doit faire enquête doivent obtenir la même attention. Pourquoi alors accorder un pouvoir discrétionnaire au directeur du BEI dans le cas d'allégations relatives à une infraction à caractère sexuel alors que celui-ci a l'obligation d'enquêter sur toute autre allégation relevant de son mandat, sans égard au sérieux apparent de celle-ci⁸⁵? Cela s'explique d'autant moins vu les obstacles systémiques auxquels sont confrontées les victimes d'agression sexuelle. Au contraire, la Commission est d'avis qu'une telle distinction augmente encore une fois ces difficultés particulières vécues par les victimes d'agression sexuelle qui souhaitent porter plainte.

La Commission recommande donc de modifier le deuxième alinéa qu'introduirait l'article 30 du projet de loi n° 107 à l'article 289.1 de la *Loi sur la police* de façon à ce que le directeur du BEI ait l'obligation de faire enquête sur toute allégation relative à une infraction à caractère sexuel sans égard au fait qu'il considère celle-ci frivole ou sans fondement⁸⁶. Alternativement, la Commission recommande que la loi encadre les conditions et modalités suivant lesquelles le directeur du BEI pourra refuser ou cesser d'agir lorsqu'il estime qu'une plainte s'avère frivole ou sans fondement⁸⁷.

Recommandation 2 : La Commission recommande de modifier le deuxième alinéa qu'introduirait l'article 30 du projet de loi n° 107 à l'article 289.1 de la *Loi sur la police* de façon à ce que le directeur du BEI ait l'obligation de faire enquête sur toute allégation relative à une infraction à caractère sexuel sans égard au fait qu'il considère celle-ci frivole ou sans fondement. Alternativement, la Commission recommande que la loi encadre les conditions et modalités suivant lesquelles le directeur du BEI pourra refuser ou cesser d'agir lorsqu'il estime qu'une plainte s'avère frivole ou sans fondement.

⁸⁵ *Loi sur la police*, préc., note 36, art. 289.1.

⁸⁶ Projet de loi n° 107, préc., note 6, art. 30.

⁸⁷ Voir à cet égard: Charte, préc., note 2, art. 77 al. 2.

2.2 Une définition de « blessure grave » qui demeure trop restrictive

La Commission tient par ailleurs à préciser que la modification proposée ne répond pas à l'ensemble des recommandations qu'elle a formulées eu égard à la définition du mandat du BEI et que celles-ci conservent donc toute leur pertinence.

La définition de la notion de « blessure grave » inscrite au *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* demeure à ce propos problématique et trop restrictive, notamment en regard de la distinction qu'elle crée entre différents types de blessures. Retenons pourtant que la Charte interdit la discrimination fondée sur le handicap, quel qu'en soit la nature.

Dans le cadre de ses commentaires sur le *Projet de règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes*, la Commission citait à ce sujet l'arrêt *R. c. McCraw*⁸⁸ dans lequel la Cour suprême a précisé le sens à donner à l'expression « blessures graves » aux fins du paragraphe 264.1(1)a) du *Code criminel* où elle était alors inscrite⁸⁹. Soulignant qu'il faut donner aux termes contenus dans une loi leur sens ordinaire, la Cour y a interprété cette expression « comme toute blessure ou lésion qui nuit de manière sérieuse ou importante à l'intégrité physique ou au bien-être du plaignant »⁹⁰. Puis, elle ajoutait :

« De toute évidence, [les termes blessures graves] sont suffisamment généraux pour comprendre la blessure psychologique. Étant donné que l'art. 264.1 vise des blessures "graves", il doit inclure la blessure psychologique grave ou importante. Dans la mesure où la blessure psychologique nuit de manière importante à la santé ou au bien-être du plaignant, elle s'inscrit à juste titre dans le cadre de l'expression "blessures graves". Il n'y a aucun doute qu'une blessure psychologique peut souvent avoir des effets plus pénétrants et permanents qu'une blessure physique. À mon avis, aucun principe d'interprétation ni aucune raison de principe ne permet d'exclure la blessure psychologique de la portée de l'al. 264.1(1)a) du Code. »⁹¹

⁸⁸ *R. c. McCraw*, [1991] 3 R.C.S. 72.

⁸⁹ *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 264.1(1)a). Les termes « blessures graves » ont été remplacés en 1995 par l'expression « lésions corporelles » inscrite à l'article 264.1 C.cr et définie à l'article 2 C.cr. Cette expression inclut elle aussi les blessures psychologiques.

⁹⁰ *R. c. McCraw*, préc., note 88, par. 21.

⁹¹ *Id.*, par. 22.

La Commission rappelait en outre que le droit à la sûreté et à l'intégrité de sa personne garanti en vertu de l'article 1 de la Charte s'entend également de la sûreté et de l'intégrité psychologique des personnes. À ce propos, la Cour suprême conclut que suite à la suppression du qualificatif « physique » restreignant l'interprétation de la notion d'intégrité, « la protection de l'art. 1 de la Charte s'étend au-delà de l'intégrité physique » et « vise à la fois l'intégrité physique, psychologique, morale et sociale »⁹². La Commission remarquait à cet égard que le législateur a également choisi de ne pas restreindre la notion de « blessure grave » prévue à l'article 289.1 de la *Loi sur la police* en y juxtaposant le qualificatif « physique ».

Enfin, la Commission référait à la définition *Osler* retenue par l'Unité ontarienne des enquêtes spéciales⁹³ ainsi que l'*Alberta Serious Incident Response Team* et qui, sous certains aspects, définit encore plus largement la notion de « blessure grave ». Cette définition, établie en 1991 par le premier directeur de l'Unité ontarienne des enquêtes spéciales, délimite la notion de « blessure grave » comme suit :

« Les “blessures graves” comprennent les blessures susceptibles d'interférer avec la santé ou le confort de la victime, qui ne sont pas simplement passagères ou bénignes, et incluent les blessures graves résultant d'agressions sexuelles.

On présumera initialement qu'il y a “blessures graves” quand la victime est hospitalisée, souffre d'une fracture d'un membre, d'une côte, d'une vertèbre ou du crâne, est brûlée sur la majeure partie du corps, perd toute partie du corps, ou souffre d'une perte de la vue ou de l'ouïe, ou allègue avoir subi une agression sexuelle. Si la gravité de la blessure ne peut probablement être évaluée que bien plus tard, l'Unité devrait en être avisée pour pouvoir suivre la situation et décider de l'ampleur de son intervention. »⁹⁴

⁹² Québec (*Curateur public*) c. *Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211, par. 95.

⁹³ UNITÉ DES ENQUÊTES SPÉCIALES, *Les cas où nous pouvons enquêter*, [En ligne]. http://www.siu.on.ca/fr/investigate_what.php; ALBERTA SERIOUS INCIDENT RESPONSE TEAM, *Definitions – Investigation Related, Serious Injury*, [En ligne]. <https://solgps.alberta.ca/asirt/what-we-do/Pages/definitions.aspx>

Notons que sans utiliser la définition *Osler*, l'*Independent Investigation Office* de la Colombie-Britannique définit de manière précise les circonstances devant mener à une notification de ses responsables. Ces circonstances sont également plus inclusives que la définition proposée *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* (préc., note 72) : INDEPENDENT INVESTIGATION OFFICE, *Memorandum of understanding respecting investigations*, 12 février 2013, p. 5-6, [En ligne]. http://iiobc.ca/wp-content/uploads/2013/03/MOU_Police.pdf

⁹⁴ Comme la Commission le notait en 2015, cette définition a été élaborée avant l'arrêt *McCraw* précité. Il faut néanmoins prendre acte de la recommandation énoncée depuis par l'Ombudsman de l'Ontario suivant laquelle cette définition devrait comprendre les blessures psychologiques graves : OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, *Le sabotage de la surveillance, Enquête sur l'application des recommandations concernant la réforme de l'Unité* (...suite)

À plusieurs reprises, le Protecteur du citoyen a d'ailleurs insisté sur la nécessité de définir la notion de « blessure grave » circonscrivant le mandat du BEI en se basant sur la définition *Osler*⁹⁵.

Malgré cela, la définition de « blessure grave » retenue dans le cadre du BEI limite de façon discriminatoire et injustifiée le mandat de celui-ci. Pourquoi en effet restreindre le pouvoir d'enquête du BEI aux seules blessures physiques en l'absence de spécification allant en ce sens dans le cadre de l'article 289.1 de la *Loi sur la police* et contrairement à l'interprétation de la Cour suprême quant à la notion de « blessure grave » en matière criminelle?

Par ailleurs, la Commission tient à insister à nouveau sur l'importance d'étendre explicitement le mandat du BEI aux blessures causées par l'utilisation d'une arme autre qu'une arme à feu.

Rappelons à ce propos que le Protecteur du citoyen recommandait que le mandat du BEI vise également une blessure résultant de l'utilisation d'un dispositif électrique⁹⁶, « puisque l'utilisation de cette arme est normalement limitée aux situations graves et exceptionnelles qui menacent la vie ou la sécurité physique des policiers impliqués ou d'autres personnes. De plus, l'utilisation de cette arme peut conduire à des conséquences graves pour la santé d'une personne et peut aussi entraîner la mort »⁹⁷.

des enquêtes spéciales par le ministère du Procureur général, décembre 2011, p. 37, [En ligne].
http://www.siu.on.ca/pdfs/ombudsmans_report_2011_oversight_undermined_french.pdf

⁹⁵ Voir notamment : PROTECTEUR DU CITOYEN, *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes*, Québec, 21 août 2015, p. 6, [En ligne].
https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/reactions/2015-08-21_lettre-bureau-enquetes-independantes.pdf

⁹⁶ Voir notamment : 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*, Québec, février 2010, p. 22, [En ligne].
https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2010-02-16_Rapport_police_final_01.pdf

⁹⁷ *Id.*, p. 24. Voir également : PROTECTEUR DU CITOYEN, *Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières sur le Projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, 2013, p. 6, [Références omises], [En ligne]. https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/Memoire_projet_de_loi/2013/2013-03-12_Memoire_PL_01.pdf

Dans le cadre d'un rapport rendu public en 2014 sur le recours à la force causant la mort par le Service de police de Toronto, particulièrement à l'égard de personnes « en crise », le juge Iacobucci constatait quant à lui « the absence of authoritative research on the health effects of CEWs [Conducted Energy Weapons] »⁹⁸. Il ajoutait ce qui suit à ce propos :

« The absence of definitive research into the risk of CEWs for populations who are likely to encounter the police in non-criminal contexts is a problem when considering whether CEWs should be used against people in crisis. Some people with mental illness may be particularly vulnerable to the potentially serious effects of CEWs as they may present with many risk factors (existing medical conditions, prescription medications, substance abuse issues, high levels of agitation) when they encounter police during times crisis. »⁹⁹

Encore plus récemment, l'Ombudsman de l'Ontario soulevait les mêmes préoccupations. Rappelant qu'« un Taser est principalement un outil d'usage de la force, pas de désescalade »¹⁰⁰, il relate certaines inquiétudes quant au fait que « les Tasers ne deviennent une solution de facilité pour régler les situations rapidement, au lieu de tenter d'utiliser des compétences de communication verbale et de désescalade »¹⁰¹.

La Commission partage ces préoccupations, et ce, d'autant plus que — tel que nous venons de le rappeler — une forte majorité des sujets civils impliqués dans un événement ayant déclenché une enquête dite indépendante en vertu de la politique ministérielle avait un « état mental altéré » au moment des faits¹⁰².

Au terme de cette analyse, la Commission recommande d'amender le projet de loi n° 107 de façon à ce qu'il modifie également la définition de « blessure grave » contenue au *Règlement*

⁹⁸ Frank IACOBUCCI, *Police encounters with people in crisis, An Independent Review Conducted by The Honourable Frank Iacobucci for Chief of Police William Blair, Toronto Police Service*, juillet 2014, p. 252, [En ligne].
https://www.torontopolice.on.ca/publications/files/reports/police_encounters_with_people_in_crisis_2014.pdf

⁹⁹ *Id.*, p. 253.

¹⁰⁰ OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, *Une question de vie ou de mort. Enquête sur les directives données par le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels aux services de police de l'Ontario sur la désescalade des situations conflictuelles*, Juin 2016, p. 80, [En ligne].
<https://www.ombudsman.on.ca/Investigations/SORT-Investigations/In-Progress/Ontario-direction-to-police-on-de-escalation.aspx?lang=fr-CA>

¹⁰¹ *Id.*, p. 81.

¹⁰² Préc., note 51.

sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes pour préciser celle-ci et y inclure explicitement les blessures graves d'ordre psychologique et blessures graves résultant de l'utilisation d'une arme autre qu'une arme à feu.

Recommandation 3 : La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 107 de façon à ce qu'il modifie également la définition de « blessure grave » contenue au *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* pour préciser celle-ci et y inclure explicitement les blessures graves d'ordre psychologique et blessures graves résultant de l'utilisation d'une arme autre qu'une arme à feu.

3 L'OBLIGATION D'INFORMER LE BEI DE TOUT ÉVÉNEMENT QUI RELÈVE DE SON MANDAT, LA NOTIFICATION PAR UN TIERS ET LE MANDAT D'INITIATIVE

La deuxième modification importante envisagée par le projet de loi a trait à l'obligation d'aviser le BEI d'un événement qui entre dans son champ de compétence. L'article 289.2 de la *Loi sur la police* prévoit ce qui suit à cet égard :

« 289.2. Le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention doit, sans délai, informer le ministre de tout événement visé à l'article 289.1. Il informe également les affaires internes de ce corps de police.

Dès qu'il est informé d'un tel événement, le ministre charge le Bureau des enquêtes indépendantes institué en vertu de l'article 289.5 de mener l'enquête afin d'en assurer l'impartialité. »¹⁰³

L'article 31 du projet de loi n° 107 propose de modifier cette disposition afin que le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention doive, sans délai, aviser non pas le ministre, mais le BEI de tout événement qui relève de sa compétence. L'article amendé se lirait comme suit :

« 289.2. Le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention doit, sans délai, informer le Bureau de tout événement visé à l'article 289.1. Il informe également les affaires internes de ce corps de police. »¹⁰⁴

¹⁰³ *Loi sur la police*, préc., note 36, art. 289.2.

3.1 L'intervention du BEI eu égard aux événements pouvant raisonnablement être considérés comme relevant de son mandat

Cette proposition de modification commande d'abord de rappeler l'importance des délais de notification du BEI dont la Commission a déjà fait état dans le cadre de son mémoire sur le Projet de loi n° 12 précité. Comme la Commission le relatait alors, l'expérience des organismes semblables ailleurs au Canada et dans le monde démontre que les délais de notifications du BEI constituent un enjeu majeur qui doit faire l'objet d'une attention sérieuse, mais aussi de garanties procédurales précises et rigoureusement appliquées¹⁰⁵.

Cet enjeu nous ramène d'ailleurs à la notion de « blessure grave » qui, comme nous venons de le rappeler, doit être précisément définie. La Commission l'a souligné à maintes reprises, il en va de l'efficience et de la cohérence des réactions qu'auront les acteurs sur le terrain¹⁰⁶. À défaut de pouvoir se fonder sur une définition précise, le point de départ du processus d'enquête indépendante prévu par la loi risque d'être empreint de confusion, d'hésitation voire même d'être contesté¹⁰⁷.

Le Protecteur du citoyen le relevait d'ailleurs également :

« Le Protecteur du citoyen insiste depuis 2010 pour que la notion de “blessure grave” soit clairement définie afin d'éviter les divergences d'interprétation. Et cette notion devrait être précisée dans la Loi sur la police afin de réduire le risque de confusion lorsque vient le moment de déterminer s'il s'agit d'une circonstance donnant lieu à la tenue d'une enquête indépendante. »¹⁰⁸

Ainsi, rappelle le Protecteur du citoyen, « dans la gestion de l'UES de l'Ontario, l'absence d'une définition claire et opérationnelle de la notion de blessure fut une source de confusion et de

¹⁰⁴ Projet de loi n° 107, préc., note 6, art. 31.

¹⁰⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 10, p. 32.

¹⁰⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 10, p. 10; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., *id.*, p. 32.

¹⁰⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note *id.*, p. 10-11.

¹⁰⁸ PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 97, p. 10, [Références omises].

conflit avec les services de police, sur la nécessité de signaler ou non certains événements »¹⁰⁹.
Il explique en outre qu'en l'absence d'une définition précise et opérationnelle de la notion de
blessures graves, « les services de police impliqués pourront hésiter à signaler ou non un
incident s'ils doutent de la gravité de la blessure survenue lors de l'intervention policière »¹¹⁰.

C'est d'ailleurs ce que relevait le juge Adams dès 1998 dans le cadre de son rapport sur la
coopération policière avec l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario :

« There was a broad agreement that the SIU should be notified immediately whenever its
jurisdiction is reasonably suspected to have been engaged. It is not practical for a police
service to attempt to determine the SIU's jurisdiction in a strict legal sense before
notification is effected because of the inherent uncertainty of many incidents. The issue of
notification must be treated more like that of calling an ambulance – when in doubt
call. »¹¹¹

S'inspirant de l'encadrement en vigueur en Ontario¹¹² et en Colombie-Britannique¹¹³, le
Protecteur du citoyen a ainsi recommandé de modifier la procédure de notification du BEI de

¹⁰⁹ PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 95, p. 7, citant OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, *Une surveillance imperceptible : Enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales*, 2008, p. 20-23, [En ligne]. <https://www.ombudsman.on.ca/Investigations/SORT-Investigations/Completed/Oversight-of-police---em-Oversight-Unseen--em-.aspx?lang=fr-CA>; OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, préc., note 94, p. 15-16.

¹¹⁰ PROTECTEUR DU CITOYEN, *id.*, p. 8.

¹¹¹ George W. ADAMS, *Consultation Report of the Honourable George W. Adams, Q.C. to the Attorney General and Solicitor General concerning Police cooperation with the Special Investigations Unit*, 14 mai 1998, p. 86. Les rapports de l'Ombudsman de l'Ontario, préc., notes 94 et 109, sont au même effet.

¹¹² *Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales*, Règl. de l'Ont. 267/10, art. 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.» [Notre soulignement]

¹¹³ INDEPENDENT INVESTIGATION OFFICE, *Memorandum of understanding respecting investigations*, 12 février 2013, art. 3, [En ligne]. http://iiobc.ca/wp-content/uploads/2013/03/MOU_Police.pdf: « 3.1. Every police service shall immediately notify the IIO whenever on-duty officers attend: (a) any incident where there is a reasonable belief that the presence, action, or decision of an on-duty officer (i) may have been a contributing factor in the death of any person (including in-custody deaths); (ii) may have been a contributing factor in a life-threatening injury to any person; (iii) may cause disfigurement (permanent change in appearance), if there were no medical intervention; (iv) may cause permanent loss or impairment of any function or mobility of the body, if there were no medical intervention; (b) any discharge of a firearm by an on-duty officer where there is a reasonable belief that any person (including an officer) may have been injured; (c) any incident where there is a reasonable belief that the action of an off-duty officer (i) may have been a contributing factor in the death of any person; (ii) may have been a contributing factor in a life-threatening injury to any person; (iii) may cause disfigurement (permanent change in appearance), if there were no medical intervention; (iv) may cause permanent loss or impairment of any function or mobility of the body, if there were no medical intervention.» [Nos soulignements]

Notons en outre que le paragraphe 261(1) de la *Police Act* de la Nouvelle-Écosse (S.N.S., 2004, c. 31) qui prévoit la procédure de notification du directeur de la *Serious Incident Response Team* est au même effet :
(...suite)

façon à ce que l'obligation de notification du directeur du corps de police impliqué s'applique à « tout événement pouvant raisonnablement être considéré comme relevant du mandat du Bureau »¹¹⁴.

La Commission estime que cette recommandation devrait être mise en œuvre par le projet de loi n° 107. La Commission recommande donc de modifier l'article 289.2 de la *Loi sur la police* de façon à ce que le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention doive, sans délai, informer le BEI de tout événement pouvant raisonnablement être visé à l'article 289.1 de la *Loi sur la police*¹¹⁵.

Recommandation 4 : La Commission recommande de modifier l'article 289.2 de la *Loi sur la police* de façon à ce que le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention doive, sans délai, informer le BEI de tout événement pouvant raisonnablement être visé à l'article 289.1 de cette loi.

3.2 La notification par un tiers et le mandat d'initiative

Enfin, la proposition de modification du processus de notification du BEI prévu au projet de loi n° 107 ne répond pas entièrement aux recommandations déjà formulées par la Commission en la matière.

Soulignant notamment l'importance d'assurer l'indépendance du BEI, la Commission a déjà recommandé de modifier l'article 289.2 de la *Loi sur la police* de façon à ce que le BEI puisse

«26I (1) A chief officer shall notify the Director as soon as practicable if the chief officer (a) has reason to believe that an incident may have occurred in which the actions of a police officer may have resulted in the death, serious injury or sexual assault of any person; or (b) determines that it would be in the public interest for an incident alleged to have occurred from the actions of a police officer to be dealt with in accordance with subsection (3). [...]».

¹¹⁴ PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 95, p. 8. La recommandation du Protecteur du citoyen visait alors l'article 2 du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* (projet), (2015) 147 G.O. II, 2195 : «En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande : R-4 De modifier l'article 2 du projet de règlement afin d'ajouter un paragraphe au premier alinéa se lisant comme suit : «informer sans délai le ministre de tout événement pouvant raisonnablement être considéré comme relevant du mandat du Bureau».

¹¹⁵ Projet de loi n° 107, préc., note 6, art. 31.

recevoir un signalement, non pas seulement du ministre, mais de toute personne ayant eu connaissance qu'une personne, autre qu'un policier en devoir, est décédée, a été blessée gravement ou a été blessée par une arme dans les circonstances visées par le mandat du BEI¹¹⁶.

La Commission recommandait en outre de modifier l'article 289.3 de la *Loi sur la police* afin qu'il y soit précisé que le bureau peut mener une enquête sur tout événement impliquant un agent de la paix et survenu dans les circonstances prévues à l'article 289.1 de la loi à l'initiative de son directeur¹¹⁷.

Ces recommandations conservent toute leur pertinence.

Ailleurs au Canada, l'encadrement réglementaire d'organismes au mandat semblable à celui du BEI intègre d'ailleurs déjà de telles dispositions. Signalons par exemple que l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario et la *Serious Incident Response Team* de la Nouvelle-Écosse peuvent déclencher une enquête de leur propre initiative ou après avoir été avisées par une tierce personne¹¹⁸. Toujours à titre d'exemple, c'est également le cas de l'*Independent Police Review Authority* de Chicago et du *Police Ombudsman for Northern Ireland* souvent cités parmi les organes indépendants d'examen et de surveillance de la police¹¹⁹.

Le Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes formulait d'ailleurs une recommandation en ce sens à la suite d'une enquête sur le Canada. Commentant la création de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la Gendarmerie royale du Canada¹²⁰, le Comité des Nations Unies écrivait notamment ce qui suit :

¹¹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 10, p. 38.

¹¹⁷ *Id.*, p. 40.

¹¹⁸ *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, c. P-15, art. 113(5); *Police Act*, S.N.S., 2004, c. 31, art. 261.

¹¹⁹ Voir notamment : COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, *La police enquêtant sur la police : rapport final d'intérêt public*, Ottawa, 2009; PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 96.

¹²⁰ *Loi visant à accroître la responsabilité de la Gendarmerie royale du Canada*, L.C. 2013, c. 18.

« The Committee is concerned that, although the new law grants the Civilian Review and Complaints Commission certain expanded investigative powers, functional issues, such as limitations on third-party complaints, self-initiated review powers and the non-binding nature of the recommendations, may undermine the efficiency of the Commission and strain public confidence »¹²¹.

De l'avis de la Commission, la même conclusion s'impose à l'égard du BEI dont l'efficacité opérationnelle et la confiance du public constituent des enjeux majeurs.

Ces enjeux ont été au cœur des débats de nombreux comités d'enquête, commissions et groupes de travail qui ont examiné un ou plusieurs aspects des services policiers au fil des dernières décennies au Québec comme ailleurs au Canada¹²². Dès 1998, le juge Adams recommandait que le public puisse notifier l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario d'incidents pouvant relever de son mandat¹²³. Il expliquait alors que « the issue of control of the incident scene is, in part, related to that of effective notice »¹²⁴. Cette recommandation a ensuite été mise en œuvre. Or, l'Ombudsman de l'Ontario révélera par la suite que « sur les 856 incidents survenus de 2003 à juin 2007, 76 ont été portés à l'attention de l'UES par des particuliers touchés, par leur parenté, par des avocats, des procureurs de la Couronne, des

¹²¹ ORGANISATION DES NATIONS UNIES (COMITÉ SUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES), préc., note 45, par. 154 [nos soulignements].

¹²² Outre les travaux de la Commission, voir notamment: PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 96; COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, préc., note 18; BUREAU DU CORONER, *Rapport du coroner à la suite d'une enquête sur le décès de monsieur Marcellus François, survenu le 18 juillet 1991 à l'Hôpital Général de Montréal, résultant de blessures subies au cours d'une opération policière du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal*, 1992 (rapport Yarosky); GROUPE DE TRAVAIL SUR LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNAUTÉS NOIRES ET LE SERVICE DE POLICE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL, *Une occasion d'avancer : rapport du Groupe de travail du ministre de la Sécurité publique du Québec sur les relations entre les communautés noires et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal*, 1992 (premier rapport Corbo); ALBERT MALOUF, *Rapport de l'inspection de l'administration du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, de ses activités et celles de ses membres*, ministère de la Sécurité publique, 1994 (rapport Malouf); GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'EXAMINER LES PRATIQUES EN MATIÈRE D'ENQUÊTES CRIMINELLES AU SEIN DES SERVICES DE POLICE DU QUÉBEC, *Les pratiques en matière d'enquête criminelle au sein des corps de police du Québec*, ministère de la Sécurité publique, 1996 (deuxième rapport Bellemare); GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES MÉCANISMES ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, *À la recherche d'un système de déontologie policière juste, efficace et frugal*, Rapport de l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière, ministère de la Sécurité publique, 1996, p. 2 (deuxième rapport Corbo); COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE DE FAIRE ENQUÊTE SUR LA SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Pour une police au service de l'intégrité et de la justice*, 1999 (rapport Poitras); COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, préc., note 119.

¹²³ G.W. ADAMS, préc., note 111, p. 87-88.

¹²⁴ *Id.*

coroners ou des journalistes – et non pas par le corps de police concerné »¹²⁵. L'Ombudsman de l'Ontario rapporte également que « du 18 octobre 2008 au 31 octobre 2011, les services de police ont omis ou tardé d'aviser l'UES de circonstances qui relevaient de sa compétence dans au moins 50 incidents »¹²⁶.

En vue de garantir l'indépendance et l'efficacité opérationnelle du BEI, notamment eu égard aux victimes de profilages discriminatoires, et ce, de façon à assurer la confiance du public tant envers celui-ci qu'en égard aux services policiers et au système de justice, la Commission recommande que le projet de loi n° 107 modifie l'article 289.2 de la *Loi sur la police* afin que le BEI puisse recevoir un signalement, non pas seulement du directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention en cause, mais de toute personne ayant eu connaissance qu'une personne, autre qu'un policier en devoir, est décédée, a été blessée gravement ou a été blessée par une arme dans les circonstances visées par le mandat du BEI.

Recommandation 5 : La Commission recommande que le projet de loi n° 107 modifie l'article 289.2 de la *Loi sur la police* afin que le BEI puisse recevoir un signalement, non pas seulement du directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention en cause, mais de toute personne ayant eu connaissance qu'une personne, autre qu'un policier en devoir, est décédée, a été blessée gravement ou a été blessée par une arme dans les circonstances visées par le mandat du BEI.

CONCLUSION

Depuis plusieurs années, la Commission recommande l'institution d'un bureau chargé d'enquêter lorsqu'une personne, autre qu'un policier, décède, est blessée gravement ou est blessée par une arme lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police.

¹²⁵ OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, préc., note 109, p. 32.

¹²⁶ OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, préc., note 94, p. 11.

Comme l'écrit la Cour suprême à propos de l'Unité ontarienne des enquêtes spéciales, le BEI est voué à jouer « un rôle vital visant à maintenir la justice et l'équité au sein de notre société et à veiller à l'égalité de chacun devant la loi et dans la loi »¹²⁷. C'est pourquoi l'encadrement législatif et réglementaire du BEI doit constituer la pierre d'assise fondamentale lui permettant de répondre aux exigences du droit à l'égalité réelle garanti par la Charte de même qu'aux critères d'indépendance, d'impartialité, de transparence et d'imputabilité.

La mise en œuvre de ces balises est d'autant plus importante que les travaux et données portant sur les enquêtes menées en vertu de la politique ministérielle québécoise en vigueur jusqu'à tout récemment ou encore par l'Unité ontarienne des enquêtes spéciales tendent à démontrer que l'usage de la force policière à l'origine de celles-ci est marqué de biais discriminatoires. Elle vise de plus, dans une majorité de cas, des personnes déjà vulnérabilisées, notamment du fait qu'elles font partie de groupes faisant l'objet de discrimination systémique dans plusieurs volets de leur vie, y compris dans leurs interactions avec les forces policières. Or, comme le souligne la Commission dans le cadre de son *Plan stratégique 2015-2019*, la nécessité de protéger les droits des personnes en situation de vulnérabilité ou d'exclusion impose que les membres de ces groupes fassent l'objet d'une attention particulière¹²⁸.

C'est dans cette perspective que la Commission réitère les recommandations qui suivent.

Recommandation 1 : La Commission recommande que le projet de loi n° 107 soit modifié de façon à y insérer l'obligation pour le BEI de recueillir et publier systématiquement des données concernant l'appartenance raciale présumée des personnes civiles impliquées dans un événement relevant de son mandat, de même que sur leurs caractéristiques personnelles liées aux motifs de discrimination interdite, tels que leur sexe, leur identité et expression de genre,

¹²⁷ Wood c. Schaeffer, [2013] 3 R.C.S. 1053, par. 3.

¹²⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 63, p. 7.

leur orientation sexuelle, leur âge, leur condition sociale ainsi que leur état de santé physique et mentale.

Recommandation 2 : La Commission recommande de modifier le deuxième alinéa qu'introduirait l'article 30 du projet de loi n° 107 à l'article 289.1 de la *Loi sur la police* de façon à ce que le directeur du BEI ait l'obligation de faire enquête sur toute allégation relative à une infraction à caractère sexuel sans égard au fait qu'il considère celle-ci frivole ou sans fondement. Alternativement, la Commission recommande que la loi encadre la possibilité pour le directeur du BEI de refuser ou de cesser d'agir lorsqu'il estime qu'une plainte s'avère frivole ou sans fondement

Recommandation 3 : La Commission recommande d'amender le projet de loi n° 107 de façon à ce qu'il modifie également la définition de « blessure grave » contenue au *Règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes* pour préciser celle-ci et y inclure explicitement les blessures graves d'ordre psychologique et blessures graves résultant de l'utilisation d'une arme autre qu'une arme à feu.

Recommandation 4 : La Commission recommande de modifier l'article 289.2 de la *Loi sur la police* de façon à ce que le directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention doive, sans délai, informer le BEI de tout événement pouvant raisonnablement être visé à l'article 289.1 de cette loi.

Recommandation 5 : La Commission recommande que le projet de loi n° 107 modifie l'article 289.2 de la *Loi sur la police* afin que le BEI puisse recevoir un signalement, non pas seulement du directeur du corps de police responsable de l'intervention ou de la détention en cause, mais de toute personne ayant eu connaissance qu'une personne, autre qu'un policier en devoir, est décédée, a été blessée

gravement ou a été blessée par une arme dans les circonstances
visées par le mandat du BEI.